

Con fundamento en el artículo 73 de la Ley de Amparo, se publica el presente proyecto. En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

## **AMPARO EN REVISIÓN 265/2020**

**QUEJOSA: \*\*\*\*\***

**RECURRENTES: CÁMARA DE  
DIPUTADOS Y CÁMARA DE  
SENADORES DEL CONGRESO DE  
LA UNIÓN**

VISTOBUENO  
MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

COTEJÓ

**SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ**

**COLABORADOR: CAMILO WEICHSEL ZAPATA**

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual correspondiente al, emite la siguiente:

### **S E N T E N C I A**

Mediante la cual se resuelve el Amparo en Revisión 265/2020, promovido en contra de la sentencia dictada el veintiocho de junio de dos mil diecinueve por el Juez Octavo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México en los autos del juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de cumplirse los presupuestos procesales correspondientes, consiste en analizar si el Congreso de la Unión ha incurrido o no en una omisión legislativa absoluta respecto a lo ordenado en la reforma constitucional del quince de septiembre de dos mil diecisiete en materia de justicia cotidiana.

#### **I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DEL JUICIO DE AMPARO**

- 1. Reforma constitucional en materia de justicia cotidiana.** El quince de septiembre de dos mil diecisiete se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "*Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cotidiana (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares).*"

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

2. En suma, mediante dicho Decreto, por un lado y en cuanto al artículo 16 constitucional, se agregó que en los juicios y en los procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se estableciera como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de los actos procesales en cualquier medio que de certeza a su contenido. Por otro lado, en torno al artículo 17, se adicionó un párrafo que ordena que, en los juicios o en los procedimientos seguidos en forma de juicio, se privilegie la solución del conflicto sobre las formalidades procesales siempre que no se afecte la igualdad de las partes, el debido proceso u otros derechos. Finalmente, respecto al artículo 73 constitucional, se agregó la facultad del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar.<sup>1</sup>
3. Siendo un elemento a destacar que, para darle operatividad a estas modificaciones, en los artículos segundo y cuarto transitorios de este Decreto: i) se estableció la obligación del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales de adecuar la legislación secundaria a las exigencias de los cambios constitucionales y ii) en atención a la modificación del artículo 73, se señaló el deber de expedir la legislación procesal en materia civil y familiar para regir en todo el territorio nacional en un plazo de ciento ochenta días a partir de la entrada en vigor de tal Decreto. Ello, al tenor del texto siguiente:

### **TRANSITORIOS [...]**

**SEGUNDO.** La reforma del primer párrafo del artículo 16 y la adición de un nuevo tercer párrafo al artículo 17 constitucional entrarán en vigor a los ciento ochenta días naturales siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Para tal efecto, y en los casos en que se requiera, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán adecuar a las modificaciones en cuestión, respectivamente, las leyes generales y las leyes federales, así como las leyes de las entidades federativas.

---

<sup>1</sup> **Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo. [...]

**Artículo 17.** [...]

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

**Artículo 73.** [...]

XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, [...]

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

**CUARTO.** El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación procedimental a que hace referencia la fracción XXX del artículo 73 constitucional adicionado mediante el presente Decreto, en un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

4. **Demanda de amparo.** Atendiendo a estos antecedentes, por escrito presentado el once de abril de dos mil dieciocho en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, la Sociedad Civil \*\*\*\*\* (en adelante \*\*\*\*\*, “actora”, “quejosa” o “sociedad quejosa”) promovió juicio de amparo indirecto en contra de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión por las siguientes omisiones:

- a) La omisión absoluta de emitir la legislación única en materia procesal civil y familiar o Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares;
- b) La omisión absoluta de emitir las adecuaciones necesarias a las leyes generales y federales correspondientes en materia del principio de legalidad en los procedimientos orales; y
- c) La omisión absoluta de emitir las adecuaciones necesarias a las leyes generales y federales correspondientes en materia de solución de fondo del conflicto, en donde las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales, siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio.

5. Se sostuvo que dichas omisiones violaban sus derechos humanos reconocidos en los artículos 1, 14, 16, 17 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, la “Constitución Federal”), así como los artículos 1, 2, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, la “CADH”), y 1, 2 y 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (en adelante, el “PIDCP”).

6. **Trámite del juicio de amparo indirecto.** La Jueza Séptima de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México conoció del asunto, lo admitió a trámite el doce de abril de dos mil dieciocho y lo registró con el número de expediente \*\*\*\*\* . Seguidos los trámites de ley, el seis de junio de dos mil

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

dieciocho se dictó sentencia en la que **sobreseyó** el juicio al considerar que la sociedad quejosa no había acreditado su interés legítimo.

7. **Primer recurso de revisión.** Inconforme con esta determinación, la Quejosa interpuso recurso de revisión, el cual fue turnado al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y registrado con el número \*\*\*\*\*. En su sentencia del veintiocho de febrero de dos mil diecinueve, dicho Tribunal Colegiado consideró que la materia del juicio de amparo era civil y no administrativa, por lo que **revocó la sentencia recurrida** debido a que la referida Jueza carecía de competencia legal. En consecuencia, remitió la demanda a la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México.

8. **Resolución del juicio de amparo indirecto.** Consecuentemente, el caso fue turnado al Juez Octavo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, quien lo registró con el número de expediente \*\*\*\*\*. El veintiocho de junio de dos mil diecinueve, se dictó sentencia en la que se **concedió el amparo** a efecto de que el Congreso de la Unión realizara lo siguiente:

- a) Expedir la legislación nacional única en materia procesal civil y familiar en un plazo no mayor a 180 días contados a partir de que cause ejecutoria su resolución; y
- b) Cumplir lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional, de modo que adecúe las leyes federales y generales a las modificaciones efectuadas a los artículos 16 y 17 de la Constitución Federal en los casos que así se requiera.

## II. INTERPOSICIÓN Y TRÁMITE DE LOS RECURSOS

9. **Recurso de revisión.** En desacuerdo con la resolución anterior, tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión interpusieron recursos de revisión. Ambos fueron turnados al Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, cuyo Presidente los admitió a trámite el seis de agosto de dos mil diecinueve y los registró con el número de expediente \*\*\*\*\*.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

10. En sesión de veintisiete de febrero de dos mil veinte, el referido Tribunal Colegiado emitió una resolución en la que determinó **carecer de competencia** legal, pues estimó que la resolución del asunto correspondía a esta Suprema Corte. A su parecer, subsiste un problema de constitucionalidad respecto a la omisión de emitir o reformar normas de carácter federal, por lo que no se actualiza ninguno de los supuestos de competencia delegada previstos en el Acuerdo General 5/2013 del Pleno de esta Corte.
11. **Trámite del amparo en revisión ante esta Suprema Corte.** El doce de marzo de dos mil veinte, el Presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar el toca de revisión bajo el número 265/2020, manifestando que este Alto Tribunal reasumía su competencia originaria para conocer de este medio de impugnación. Asimismo, se radicó el asunto en la Primera Sala y se turnó el expediente al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para la elaboración del proyecto de resolución.

### III. COMPETENCIA

12. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Federal; 83 de la Ley de Amparo; 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los puntos Segundo, fracción III, aplicado en sentido contrario, y Tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013, emitido por el Pleno de esta Suprema Corte el trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que el recurso de revisión se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juzgado de Distrito cuya materia es civil, respecto del cual la Suprema Corte determinó asumir su facultad originaria, y para cuya resolución resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

### IV. OPORTUNIDAD

## **AMPARO EN REVISIÓN 265/2020**

13. El recurso de revisión hecho valer por las autoridades responsables fue interpuesto en tiempo y forma de conformidad con el artículo 86 de la Ley de Amparo. De las constancias de autos se advierte que la sentencia de amparo les fue notificada vía oficio el primero de julio de dos mil diecinueve a la Cámara de Senadores y, el día dos del mismo mes y año, a la Cámara de Diputados. De acuerdo con el artículo 31, fracción I, de la Ley de Amparo, ambas notificaciones surtieron sus efectos el mismo día en que fueron hecha y, de este modo, el plazo de diez días para la interposición del recurso corrió del dos al quince de julio de dos mil dieciocho para la Cámara de Senadores, y del tres al dieciséis del mismo mes y año para la Cámara de Diputados.<sup>2</sup>
14. En estas condiciones, dado que el recurso de revisión de la Cámara de Senadores fue presentado el quince de julio de dos mil diecinueve y el de la Cámara de Diputados el dieciséis del mismo mes y año, ambos ante el Juzgado Octavo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, es evidente que los dos recursos cumplen este requisito procesal.

### **V. LEGITIMACIÓN**

15. Esta Primera Sala considera que las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión se encuentran legitimadas para promover sus respectivos recursos de revisión, pues en el juicio de amparo se le reconoció la calidad de autoridades responsables en términos del artículo 5, fracción II, de la Ley de Amparo. Asimismo, desde el juicio primigenio se tuvo a Eunice Ortigosa Vélez como delegada de la Cámara de Senadores en términos del artículo 9 de la Ley de Amparo. Finalmente, también se reconoce la legitimación de Juan Uribe Mejía para representar a la Cámara de Diputados, la cual se acredita con el Acuerdo de Delegación de Facultades emitido por dicha Cámara y publicado el siete de enero de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación.

### **VI. ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER**

---

<sup>2</sup> Para el cálculo de ambos términos se descontaron los días seis, siete, trece y catorce por ser inhábiles de conformidad con lo establecido por los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

16. Antes de fijar la litis del presente asunto, determinar su procedencia y, en su caso, adentrarnos en su estudio de fondo, es necesario tener presentes los argumentos planteados en la demanda de amparo (a), las consideraciones del Juez de Distrito para conceder la protección constitucional (b) y los agravios formulados por las autoridades recurrentes (c). En los siguientes párrafos resumiremos cada uno de estos puntos.

17. **Demanda de amparo.** La parte argumentativa de la demanda se divide en dos partes. En la primera la Quejosa se concentró en demostrar que cuenta con *interés legítimo* para promover el juicio de amparo en atención a su objeto social; en la segunda, la cual consiste en un único concepto de violación, planteó que el Congreso de la Unión ha incurrido en *omisiones legislativas absolutas* que violan los derechos de acceso a la justicia y a la seguridad jurídica. A continuación sintetizamos estos argumentos:

- a) En principio, se refiere que de acuerdo con el Pleno de la Suprema Corte, según lo expuesto en la Contradicción de Tesis 111/2013, el *interés legítimo* se actualiza cuando el quejoso (i) está en una situación jurídica identificable surgida por la relación específica con la pretensión que aduce, (ii) tiene un vínculo con una norma jurídica que establece un derecho objetivo, y (iii) la concesión del amparo le traería un efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro, siempre y cuando sea cierto.
- b) En ese sentido, se afirma que los primeros dos elementos se acreditan con el objeto social de la **\*\*\*\*\***, el cual la vincula directamente con los derechos fundamentales de acceso a la justicia y de seguridad jurídica contemplados en los artículos 14, 16 y 17 constitucionales. Esto en la medida en que el artículo 2 de su estatuto social contempla “*pugnar por el mejoramiento de la administración de justicia y la correcta aplicación del derecho,*” así como “*defender los intereses individuales y colectivos de [sus] asociados y aspirantes.*”<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> **Estatutos de la \*\*\*\*\*:**

**Artículo 2** El objeto y fin de la Asociación es: [...]

B).- Pugnar por el mejoramiento de la administración de justicia y la correcta aplicación del derecho. [...]

F).- Defender los intereses individuales y colectivos de los asociados y aspirantes, en los términos que establecen estos estatutos.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

- c) Así, resulta aplicable por analogía el precedente del Amparo en Revisión 323/2014, en donde la Primera Sala de la Corte reconoció el interés legítimo de \*\*\*\*\* en la medida en que su objeto social contemplaba la correcta implementación de la reforma educativa en México, y eso la ligaba directamente con el derecho a la educación. Si bien esta consideración atendió a la especial naturaleza del derecho a la educación, cuyo cumplimiento efectivo requiere de la intervención tanto del Estado como de los particulares, lo mismo sucede con el derecho de acceso a la justicia, y aunque la \*\*\*\*\* no es el beneficiario tradicional de este derecho, sus estatutos y su condición de organización gremial de la abogacía sí le dan un especial interés en el cumplimiento del Estado de Derecho y en el aseguramiento del acceso a la justicia. En otro aspecto, la trayectoria de la propia asociación y de sus asociados en la defensa y promoción de este derecho demuestra que ha ejercido su objeto social.
- d) Por su parte, respecto al beneficio específico que le traería la concesión del amparo, este consiste en remover los obstáculos que entorpecen su objeto social, pues le permitiría pugnar de manera eficaz por el mejoramiento de la administración y la correcta aplicación del derecho en materia de justicia cotidiana. Esta misma consideración fue planteada por la Primera Sala en el Amparo en Revisión 1359/2015 para reconocer el interés legítimo de la quejosa en ese caso, por lo que resulta aplicable en el presente. Además, si se considera que los colegios de abogados no cuentan con legitimación para defender el Estado de Derecho y el acceso a la justicia, difícilmente podremos encontrar otros entes mejor calificados para esta tarea.
- e) Ahora bien, dicho lo anterior y en cuanto al fondo del asunto, se resalta en la demanda que es importante partir de los objetivos de la reforma constitucional en materia de justicia cotidiana; a saber, la homologación de los procedimientos civiles en todo el territorio nacional, la eliminación de la diversidad de criterios judiciales sobre una misma institución procesal, y la minimización de las formalidades procesales.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> La Quejosa desprende estos objetivos de las iniciativas de reforma que dieron paso a la reforma constitucional en materia de justicia cotidiana.



## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

- f) Estos objetivos se tradujeron en tres modificaciones a nuestro texto constitucional, las cuales obligaban al Congreso de la Unión a tomar tres acciones concretas: (i) adecuar las leyes generales y federales en las que se contemple la oralidad como forma rectora del procedimiento para que baste con que quede constancia de los actos en un medio que de certeza de su contenido; (ii) adecuar estas mismas leyes para privilegiar la solución de los conflictos sobre las formalidades procesales, y (iii) emitir la legislación única nacional en materia procesal civil y familiar
- g) En los artículos segundo y cuarto transitorios, el Constituyente Permanente ordenó al Congreso cumplir con las primeras dos obligaciones a los ciento ochenta días siguientes a la publicación del Decreto de reforma, mientras que el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares debía expedirse a los ciento ochenta días de la entrada en vigor del mismo Decreto. Dado que el Decreto se publicó el quince de septiembre de dos mil dieciocho, el plazo del Congreso venció los días catorce (primeras dos obligaciones) y quince (tercera obligación) de marzo del dos mil dieciocho. No obstante, el Congreso ha sido completamente omiso respecto a estas obligaciones.
- h) Lo anterior entraña una violación directa a los artículos 16, 17 y 73, fracciones XXX y XXXI, de la Constitución Federal y a los dos transitorios mencionados. Además, la omisión transgrede el derecho a la justicia y a la seguridad jurídica, pues toda la reforma constitucional justamente fue ideada para tutelar estos derechos.
- i) Según se desprende de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las medidas por las que las autoridades dificulten o impidan hacer un uso efectivo de los recursos procesales constituye una violación al derecho de acceso a la justicia. Esto es precisamente lo que ocurre con la omisión absoluta en la que ha incurrido el Congreso de la Unión, pues representa un obstáculo irracional en el acceso a la justicia cotidiana que solo puede ser reparado mediante la emisión de las normas a las que está obligado el Congreso.
- j) Por último, se señala que la Suprema Corte ha reinterpretado el principio de relatividad con motivo de los casos de omisiones legislativas, lo que la ha llevado a concluir que para la procedencia de un amparo no es

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

relevante que su concesión pueda traducirse en un beneficio para personas que no fueron parte del litigio constitucional.

18. **Sentencia de amparo.** En su sentencia, el Juez Octavo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México **concedió el amparo** bajo las siguientes consideraciones:

- a) En principio se declararon infundadas o se desestimaron las causales de improcedencia que, a su parecer, fueron planteadas por las autoridades responsables. En primer lugar, para evaluar si la Quejosa contaba con interés legítimo, el Juez se basó en la jurisprudencia 2a./J. 51/2019 (10a.)<sup>5</sup> de la Segunda Sala de la Suprema Corte y planteó que un accionante de un juicio de amparo requiere acreditar tres requisitos: (i) que exista una norma constitucional en la que se establezca o se tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada, (ii) que el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva, y (iii) que el promovente del amparo pertenezca a esa colectividad.
- b) A su juicio, los tres requisitos se cumplían en el caso concreto. El primero porque del artículo 73, fracción XXX, constitucional<sup>6</sup> se desprende un interés difuso de la colectividad en que exista uniformidad en todo el país en las normas que deben regir los procedimientos civiles y familiares, lo cual atiende a consideraciones de seguridad jurídica. El segundo ya que existe un mandato constitucional dirigido al Congreso de la Unión para que: (i) expida el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares y (ii) adecúe las leyes generales y federales que corresponda de acuerdo con los artículos 16 y 17 constitucionales (sin que se hubiere cumplido ninguno de ellos).
- c) Finalmente, el tercer requisito se satisfacía porque el objeto social de la Quejosa comprende “*pugnar por el mejoramiento de la administración*”

---

<sup>5</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, jurisprudencia 2a./J. 51/2019 (10a.), Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 64, Tomo II, marzo de 2019, registro electrónico 2019456, de rubro: “**INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**”

<sup>6</sup> Artículo 73. [...]

XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, [...]

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

*de justicia y la correcta aplicación del derecho*"; lo que le hace pertenecer a la colectividad a la que está dirigido el interés difuso destacado. Además, la asociación quejosa es una colegiación integrada por los profesionistas del derecho.

- d) Superado estos aspectos, se entró al estudio de fondo del asunto y se declaró **fundado** el concepto de violación expuesto por la Quejosa. Para el juzgador, el Congreso de la Unión efectivamente incurrió en una omisión absoluta respecto al mandato constitucional ordenado por los artículos segundo y cuarto transitorios de la reforma en materia de justicia cotidiana, lo que viola el principio de supremacía constitucional.
- e) Primero, porque la Quejosa no impugnó una simple omisión legislativa en el sentido de que los órganos legislativos regulen una determinada conducta. Más bien, el "núcleo esencial de su reclamo" es el incumplimiento y violación a un mandato expreso de la Constitución Federal que obligó al Congreso de la Unión a expedir la legislación única en materia civil y familiar, y a adecuar las leyes generales y federales correspondientes en materia del principio de legalidad en los procedimientos orales y de solución de fondo del conflicto. Así, *"lo que está en debate es la vulneración al principio de supremacía constitucional"* ante la pasividad del legislador federal.
- f) Segundo, esta determinación –argumenta– no contradice el principio de relatividad. Tomando en cuenta precedentes de la Segunda Sala de la Suprema Corte, sostiene que el principio de relatividad no tiene el alcance de anular el principio de supremacía constitucional, pues sería un contrasentido que la Constitución autorice su propia violación bajo el pretexto de que la obligación de legislar afectaría el principio de relatividad. Al final, los dispositivos constitucionales deben regirse bajo el principio de máxima eficacia normativa, por lo que *"la concepción ´purista´ o ´absolutista´ del principio de relatividad"* debe ceder ante *"el peso de los principios de interpretación más favorable para la persona y supremacía constitucional"*.
- g) En particular, porque *"no existe una afrenta ´directa´ al principio de relatividad."* Si bien con la concesión del amparo el efecto jurídico es "general" y puede beneficiar a terceros, esta es la consecuencia de lo ordenado por el Constituyente Permanente. Por ello, es la Constitución

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

y no los jueces los que constriñen a que los congresos legislen y las consecuencias “indirectas” del amparo se siguen de la propia naturaleza de la violación reclamada.

- h) Bajo estas premisas, se **concedió** el amparo para el efecto de que el Congreso de la Unión: (i) expida la legislación única en materia procesal civil y familiar en un plazo no mayor a 180 días contados a partir de que cause ejecutoria su resolución y (ii) cumplimente lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional, de modo que adecúe las leyes federales y generales a las modificaciones efectuadas a los artículos 16 y 17 de la Constitución Federal cuando así se requiera.

19. **Agravios de la Cámara de Senadores.** En su recurso de revisión, la Cámara de Senadores formuló los razonamientos que siguen:

- a) Es ilegal la sentencia reclamada en la que se concedió el amparo, declarando el incumplimiento de mandatos constitucionales consagrados en los artículos segundo y tercero transitorios del Decreto de reforma constitucional de quince de septiembre de dos mil diecisiete.
- b) El juzgador pasó por alto que la Quejosa carece de interés jurídico y/o legítimo para promover esta controversia, además de que la eventual concesión del amparo no produciría ningún efecto en su esfera jurídica. En este sentido, plantea que en la sentencia de amparo se contravino el criterio establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la Contradicción de Tesis 111/2013, la cual fija los supuestos que se tienen que actualizar para acreditar el interés legítimo.
- c) En relación con lo anterior, señala que la Quejosa únicamente exhibió su acta constitutiva y sus estatutos para acreditar su interés legítimo. A su juicio, esto resulta insuficiente, toda vez que no está acreditado que con motivo de las omisiones reclamadas se produjeran efectos en la esfera jurídica de la Quejosa, ya sea de manera directa o indirecta por su situación especial frente al orden jurídico. Tampoco está demostrado que exista un vínculo entre la Quejosa y su pretensión, por lo que no hay constancia de que la anulación del acto le produciría un beneficio actual o futuro pero cierto.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

- d) No basta con que la Quejosa manifieste tener un interés en la defensa de algún derecho en particular, sino que debe demostrarse que efectivamente ha ejercido su objeto social en la defensa de este derecho. En el caso, sin embargo, no hay ninguna prueba que acredite que la Quejosa ha “[pugnado] por el mejoramiento de la administración de justicia y la correcta aplicación del derecho.” Esto de acuerdo con lo fallado por la Primera Sala de la Suprema Corte en los amparos en revisión 566/2015 y 1359/2015. En todo caso, con su acta constitutiva y sus estatutos la Quejosa solo demuestra un interés simple.
- e) Además, lo fallado en el Amparo en Revisión 1359/2015 no resulta favorable para la Quejosa, pues si bien en ese caso sí se reconoció el interés legítimo de una asociación civil, esto fue a partir de diversas documentales que acreditaban que realmente realizaba las actividades que postulaban sus estatutos.
- f) Por otro lado, se argumenta que la sentencia impugnada resulta inconstitucional ya que se controvierte lo previsto en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 73 y 77, fracción II, del mismo ordenamiento, y 107, fracción II, de la Constitución Federal. Esto porque la concesión del amparo no tendría ningún efecto restitutivo en los derechos de la parte quejosa, pues ésta puede llevar a cabo su objeto social sin que exista una restricción para acudir ante los órganos competentes a accionar la impartición de justicia.
- g) Lo anterior resulta del artículo QUINTO transitorio del Decreto de la reforma constitucional en materia de justicia cotidiana, dado que en dicho precepto se estableció que los procedimientos civiles y familiares se seguirían substanciando ante los órganos competentes conforme a los códigos procesales actuales. Así, la Quejosa no cuenta con la posibilidad de defender de manera diferenciada los derechos que se pretendieron avanzar con la reforma constitucional de mérito. En todo caso, su interés en defenderlos es genérica, pues del objeto social de la Quejosa se desprende que ésta solo se dedica a garantizar la legalidad y constitucionalidad de los actos de autoridad.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

- h) Resulta contraria a derecho la sentencia reclamada al declarar la omisión legislativa y lo procedente era que el Juez de Distrito negara el amparo.

20. **Agravios de la Cámara de Diputados.** La Cámara de Diputados hizo valer los siguientes argumentos:

- a) Como cuestión previa, se señala que la Suprema Corte es competente para conocer del caso y, en su defecto, se estima que se cumplen los requisitos respectivas para ejercer la facultad de atracción.
- b) Dicho lo anterior, se argumenta que es incorrecta la resolución recurrida y que debe revocarse. Por un lado, porque se actualiza de manera clara y manifiesta la improcedencia prevista en los artículos 5, fracción I, 61, fracciones XII y XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con el 107, fracción I, de la Constitución Federal. Esto en la medida en que la omisión que se atribuye a la Cámara de Diputados no le genera perjuicios jurídicamente tutelados a la parte quejosa y que sean susceptibles de análisis en este medio de control constitucional.
- c) El Juez de Distrito le reconoció un interés a la Quejosa y que su objeto social le permitía impugnar omisiones legislativas. Sin embargo, esa decisión es inadecuada, pues la quejosa no probó ante el juez ningún interés jurídico ni legítimo: no demostró que con motivo de las omisiones reclamadas se hubiera producido un efecto adverso en su esfera jurídica. Tampoco demostró la existencia de un vínculo entre su persona y su pretensión.
- d) Los puntos anteriores, sostiene, no se prueban con el hecho de que el objeto social de la Quejosa comprenda la protección y defensa de los intereses individuales y colectivos de sus asociados, o la pugna por el mejoramiento de la administración de justicia y la correcta aplicación del derecho. Más bien, la Quejosa debía demostrar su interés a través de pruebas que acreditaran la realización de estas actividades. Esto de acuerdo con lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte en el Amparo en Revisión 1359/2015, en donde se acreditó que la quejosa de ese caso tenía un interés legítimo porque se acreditó que efectivamente realiza las actividades vinculadas con su objeto social.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

- e) Asimismo, tanto el interés jurídico como el legítimo presuponen la tutela jurídica del interés que aduce el promovente del amparo. En el caso, sin embargo, la omisión que se reclama no le causa ningún agravio jurídico a la Quejosa. Esto sin perjuicio de que le pueda generar otro tipo de agravios, como podrían ser los meramente económicos, los que no pueden abordarse en la vía de amparo.
- f) Se insiste, la Quejosa no evidencia con medios probatorios fehacientes cómo el acto reclamado o sus consecuencias afectan directa o indirectamente sus derechos fundamentales; tampoco señala cuál es su especial situación frente al orden jurídico que se vería afectada o beneficiada con la concesión o negativa del amparo, ni demuestra cuál sería el beneficio real y específico que esperaría recibir.
- g) En suma, la Quejosa no demostró su condición diferenciada frente al interés que tiene toda persona en defender los derechos fundamentales. No todos los interés de los individuos adquieren relevancia en la acción constitucional de amparo; es decir, no todas las aspiraciones son consideradas como susceptibles de tutela jurídica en instancias federales.
- h) La exigencia de que los efectos del amparo generen un beneficio jurídico actual en la esfera jurídica de la parte quejosa tampoco se cumple en el caso concreto, pues en todo caso el beneficio que se alcanzaría con el amparo recaería en toda la sociedad.
- i) Por otro lado, se aduce que el presente caso debe distinguirse del Amparo en Revisión 323/2014, pues ahí el reconocimiento del interés legítimo partió de la naturaleza especial del derecho a la educación; por lo que, incluso, era necesario que el juez evaluara la naturaleza de los derecho en cuestión (acceso a la justicia y seguridad jurídica) para poder concluir que le asiste un interés legítimo a la Quejosa.
- j) Además, la omisión legislativa reclamada pertenece al ámbito de la legalidad, no al de constitucionalidad, y la concesión del amparo fue más bien incorrecta.

## VII. PROCEDENCIA DEL RECURSO

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

21. El recurso de revisión que nos ocupa **cumple con los requisitos de procedencia** exigidos constitucional y legalmente, de acuerdo con las consideraciones que se detallan a continuación.

### Reglas de competencia originaria y delegada

22. En primer lugar, debe destacarse que del contenido de los artículos 107, fracción VIII, incisos a) y b) de la Constitución Federal<sup>7</sup> y 83 de la Ley de Amparo,<sup>8</sup> el recurso de revisión en amparo indirecto es de la **competencia originaria** de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando en la demanda de amparo se hayan reclamado normas generales por estimarlas directamente violatorias de la Ley Fundamental o en la sentencia recurrida se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal y **subsista en el recurso el problema de constitucionalidad**. En los demás supuestos corresponde conocer del recurso a los tribunales colegiados de circuito; con la salvedad de los casos en los que se ejerza la facultad de atracción para conocer de algún asunto que revista interés y trascendencia.

23. Criterio que, para efectos del envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los tribunales colegiados de circuito, se detalla en el Acuerdo General 5/2013, en sus Puntos Cuarto, fracción I, inciso A) y Noveno, fracciones I, II y III:

[...] **CUARTO.** De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los Puntos Segundo y Tercero de este Acuerdo General, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito:

---

<sup>7</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: [...]

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.

<sup>8</sup> **Artículo 83.** Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, cuando habiéndose impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad. [...]



## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

I. Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, cuando:

A) No obstante haberse impugnado una ley federal o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o se hubiere planteado la interpretación directa de uno de ellos, en la sentencia recurrida no se hubiere abordado el estudio de esas cuestiones por haberse sobreseído en el juicio o habiéndose pronunciado sobre tales planteamientos, en los agravios se hagan valer causas de improcedencia.

Lo anterior se concretará sólo cuando el sobreseimiento decretado o los agravios planteados se refieran a la totalidad de los quejosos o de los preceptos impugnados, y en todos aquellos asuntos en los que la materia de la revisión no dé lugar a que, con independencia de lo resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito, deba conocer necesariamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación [...].

**NOVENO.** En los supuestos a que se refiere el inciso A) de la fracción I del Punto Cuarto del presente Acuerdo General, el Tribunal Colegiado de Circuito procederá en los términos siguientes:

I. Verificará la procedencia de los recursos de revisión, así como de la vía y resolverá, en su caso, sobre el desistimiento o la reposición del procedimiento;

II. Abordará el estudio de los agravios relacionados con las causas de improcedencia del juicio y, en su caso, examinará las formuladas por las partes cuyo estudio hubieren omitido el Juez de Distrito o el Magistrado Unitario de Circuito, así como las que advierta de oficio;

III. De resultar procedente el juicio, cuando el asunto no quede comprendido en los supuestos de competencia delegada previstos en el Punto Cuarto, fracción I, incisos B), C) y D), de este Acuerdo General, el Tribunal Colegiado dejará a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y le remitirá los autos, sin analizar los conceptos de violación expuestos, aun los de mera legalidad [...].

24. Por ello, conforme a las normas recién citadas, el conocimiento de los recursos de revisión en amparo indirecto corresponde a los tribunales colegiados de circuito por delegación de competencia cuando se hubiera impugnado una ley federal o un tratado internacional, siempre y cuando: i) en la sentencia recurrida no se hubieran estudiado los planteamientos de constitucionalidad por haberse sobreseído en el juicio respecto de la totalidad de los preceptos impugnados o ii) existiendo un pronunciamiento al respecto, en los agravios se hagan valer causas de improcedencia. Asimismo, los tribunales colegiados de circuito conocerán de aquellos asuntos en los que la materia de la revisión no dé lugar a que, con independencia de lo resuelto por el tribunal colegiado, deba conocer necesariamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

25. Siendo una regla general que, en los casos en que no se actualice alguno de estos supuestos de competencia delegada, el tribunal colegiado de circuito tiene la **obligación de analizar los agravios relacionados con las causales de improcedencia** del juicio y, en su caso, **examinar las formuladas por las partes cuyo estudio hubiera omitido el juez de distrito** o el magistrado unitario de circuito, así como las que advierta de oficio. Luego, si el juicio de amparo resulta procedente y subsiste el problema de constitucionalidad planteado, dejará a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, remitiendo los autos respectivos.
26. Por lo tanto, para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda conocer de un amparo en revisión en el que se estime que subsiste uno o más temas de su competencia originaria y subsiste el problema de constitucionalidad, es necesario que el tribunal colegiado de circuito examine previamente la **totalidad de las cuestiones de procedencia** que hubieren sido planteadas por las partes o las que se hayan advertido en el juicio de forma oficiosa.<sup>9</sup>
27. **No obstante lo anterior**, es criterio reiterado que hay ocasiones en las que aun cuando los tribunales colegiados no agoten el análisis de procedencia y el asunto corresponde a la competencia originaria, **esta Corte puede realizar dicho estudio y entrar al fondo del asunto sin que sea necesario regresar los autos al tribunal del conocimiento**. Esto en atención al principio de economía procesal y a que en ciertos supuestos la devolución de autos representaría una dilación inútil del procedimiento. Las normas del Acuerdo General 5/2013, como cualquier otra de segundo orden, admiten

---

<sup>9</sup> Por identidad de razones resultan aplicables los siguientes criterios de las Primera y Segunda Salas de esta Corte: Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, jurisprudencia 1a./J. 85/2002, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, diciembre de 2002, página 207, registro electrónico 185321, de rubro: “**REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. SI EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO NO AGOTA EL ESTUDIO DE TODAS LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA QUE IMPIDAN ANALIZAR EL PROBLEMA DE CONSTITUCIONALIDAD PLANTEADO, DEBE DEVOLVERSE EL EXPEDIENTE PARA QUE LO HAGA (ACUERDO GENERAL 5/2001 DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN)**”, y Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, jurisprudencia 2a./J. 61/2005, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, mayo de 2005, página 523, registro electrónico 178317, de rubro: “**REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTÁ FACULTADA PARA DEVOLVER LOS AUTOS A LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO CUANDO ADVIERTA QUE NO FUE ESTUDIADA ALGUNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR LAS PARTES (ACUERDO GENERAL PLENARIO 5/2001).**”

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

excepciones cuando su objetivo es el respeto y salvaguarda de principios constitucionales.

28. En el Amparo en Revisión 1094/2019, por ejemplo, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión planteó una causal de improcedencia en su informe justificado cuyo estudio fue omitido tanto por el Juez de Distrito como por el Tribunal Colegiado. Esta Primera Sala consideró que no resultaba necesario devolver el asunto al órgano colegiado conforme a las reglas previstas en el citado Acuerdo General *“ya que su estudio a ningún fin práctico llevaría, en la inteligencia de que dicha causal resulta infundada”* (resultando importante subrayar que la causal cuyo estudio se había omitido versaba sobre el interés legítimo de la quejosa<sup>10</sup>).
29. Misma situación ocurrió en los Amparos en Revisión 336/2019,<sup>11</sup> 14/2020<sup>12</sup> y 253/2020.<sup>13</sup> En éstos se advirtió que los tribunales colegiados que nos habían precedido en el conocimiento de los asuntos habían incumplido con el Acuerdo General 5/2013; sin embargo, se llegó a la conclusión que no era necesario regresar los autos para que estudiaran las causales de improcedencia omitidas en atención al principio de economía procesal y porque la devolución *“sólo incidiría en una dilación inútil en [estos] procedimiento[s].”*<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Sentencia del veintinueve de julio de dos mil veinte, fallada por unanimidad de votos de las y los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (Presidente y Ponente), párrs. 21-22.

<sup>11</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 336/2019, sentencia del seis de mayo de dos mil veinte, fallada por unanimidad de votos de las y los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (quien manifestó que está con el sentido, pero con consideraciones adicionales), Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (quien se reservó su derecho a formular voto concurrente), y Juan Luis González Alcántara Carrancá (Presidente).

<sup>12</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 14/2020, sentencia del veintiuno de octubre de dos mil veinte, fallada por unanimidad de votos de las y los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (Presidente).

<sup>13</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 253/2020, sentencia del veinticinco de noviembre de dos mil veinte, fallada por unanimidad de votos de las y los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (Ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (Presidente).

<sup>14</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 14/2020, *Op. Cit.* p. 19.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

30. Por su parte, también consta que esta postura ha sido adoptada por la Segunda Sala: entre otros, en el Amparo en Revisión 953/2019<sup>15</sup> (que le fue remitido en virtud de su competencia originaria). En este caso se abordó en el fallo tanto las causales de improcedencia que habían sido omitidas como los argumentos de agravio expuestos por el quejoso para controvertir el sobreseimiento que había declarado el Juez de Distrito del conocimiento; estudiándose en concreto si el quejoso contaba con interés legítimo para promover el amparo.
31. En consecuencia, si bien la regla general que deriva de la Constitución Federal, la Ley de Amparo y el Acuerdo General 5/2013 consiste en que, tratándose de recursos de revisión en amparo indirecto en donde se hayan cuestionado normas generales por estimarlas inconstitucionales o se establezca la interpretación directa de un precepto de rango constitucionales, los tribunales colegiados de Circuito del conocimiento deben agotar los aspectos relacionados con cuestiones de improcedencia y cumplir lo previsto en el Acuerdo 5/2013; empero, en atención al principio de economía procesal, esta Suprema Corte puede decidir no devolver el asunto ante el incumplimiento de estas reglas (y, por ende, reasumir su competencia originaria) y conocer de esos aspectos a fin de no retrasar de manera injustificada el derecho de acceso a la justicia del accionante.

### Análisis del caso concreto

32. Ahora bien, dicho lo anterior y como se adelantó, el **recurso de revisión que nos ocupa cumple con los requisitos de procedencia** en términos de los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Federal y 83 de la Ley de Amparo, así como a lo establecido en los puntos Primero, Segundo, Tercero y Cuarto del Acuerdo Número 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

---

<sup>15</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 953/2019, sentencia del seis de mayo de dos mil veinte, fallada por unanimidad de votos de la y los Ministros Alberto Pérez Dayán (Ponente), Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (con reservas), Yasmín Esquivel Mossa (quien votó en contra de la procedencia del asunto) y Javier Laynez Potisek (Presidente). La y los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales y Yasmín Esquivel Mossa se reservaron su derecho para formular voto concurrente, pp. 14-43.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

33. En suma, se trata de un recurso en el que se cuestionó una sentencia dictada en audiencia constitucional por un Juez de Distrito en amparo indirecto, que derivó de una demanda en la que se solicitó la inconstitucionalidad de omisiones absolutas atribuibles al Congreso de la Unión por incumplimiento de los artículo segundo y cuarto transitorios del Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Federal, publicado el quince de septiembre de dos mil diecisiete. Consecuentemente, al impugnarse esta decisión por las Cámaras de Diputados y Senadores, **subsiste el problema de constitucionalidad** de competencia originaria de esta Suprema Corte.
34. No se pasa por alto que existe una causal de improcedencia que no fue analizada por el Juez de Distrito y que el Tribunal Colegiado no cumplió entonces a cabalidad con todas las actuaciones que se exigen en el citado Acuerdo General 5/2013 en relación con los aspectos de procedencia. Sin embargo, basándonos en los precedentes citados en el sub-apartado anterior, por economía procesal y en atención al derecho de acceso a la justicia expedita, esta Suprema Corte estima que **no es necesario devolver el asunto** al colegiado, por lo que se realizará el análisis de toda la materia del recurso de revisión.
35. A saber, de la demanda de amparo se advierte que la Quejosa impugnó lo siguiente:
- a) La omisión absoluta de emitir la legislación única en materia procesal civil y familiar o Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares (relativa a la reforma al artículo 73 constitucional);
  - b) La omisión absoluta de emitir las adecuaciones necesarias a las leyes generales y federales correspondientes en materia del principio de legalidad en los procedimientos orales (relativa a la reforma al artículo 16 constitucional); y
  - c) La omisión absoluta de emitir las adecuaciones necesarias a las leyes generales y federales correspondientes en materia de solución de fondo del conflicto (relativa a la reforma al artículo 17 constitucional).

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

36. Al dar contestación a la demanda, en sus respectivos informes justificados, las autoridades responsables hicieron valer las siguientes causales de improcedencia:

<b>Autoridad responsable</b>	<b>Razonamiento de justificación de la causal de improcedencia</b>	<b>Normas citadas para apoyar la causal de improcedencia</b>
<p><u>Cámara de Diputados</u></p>	<p>a) En primer lugar, esta autoridad sostuvo que las omisiones legislativas no son justiciables por medio del juicio de amparo, pues – argumenta – los artículos 103 y 107 constitucionales únicamente se refieren a omisiones en el actuar de autoridades no legislativas.</p> <p>b) En segundo lugar, sostuvo que los eventuales efectos de la concesión del amparo violarían el principio de relatividad, por lo que el mismo resulta improcedente en términos del artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 73 y 77, fracción II, del mismo ordenamiento y el 107, fracción II, de la Constitución Federal.</p> <p>c) En tercer lugar, planteó que el principio de división de poderes establecido en el artículo 49 constitucional implica que el Poder Judicial no puede revisar cuestiones relacionadas con omisiones legislativas en el contexto de un juicio de amparo.</p> <p>d) Finalmente, argumentó que la Quejosa no cuenta con interés jurídico o legítimo para promover el presente juicio de amparo.</p>	<p>Artículos 61, fracción XXIII, y 73 de la Ley de Amparo en relación con los artículos 103, fracción I, y 107, fracciones IV y VII de la Constitución Federal.</p> <p>Artículos 61, fracción XXIII, 63, fracción V, y 73, primer párrafo, de la Ley de Amparo en relación con el artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal.</p> <p>Artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo en relación con el artículo 49 de la Constitución Federal.</p> <p>Artículos 5, fracción I, 61, fracciones XII y XXIII, de la Ley de Amparo en relación con el artículo 107, fracción I de la Constitución Federal.</p>
<p><u>Cámara de Senadores</u></p>	<p>a) Como primer argumento de improcedencia, esta autoridad planteó que la técnica de amparo permite desarrollar un ejercicio de <i>previsibilidad</i> sobre los efectos de una eventual sentencia protectora; con el propósito de visualizar si la restitución podrá alcanzarse y, sólo en ese caso, ser procedente la</p>	<p>Artículos 61, fracción XXIII, de la Ley de amparo en relación con los artículos 73 y 77, fracción II, de ese mismo ordenamiento y 107, fracción II, de la Constitución Federal.</p>

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

	<p>acción de amparo. Situación que no se actualiza en el caso concreto, ya que la omisión reclamada no le impide a la Quejosa llevar a cabo su objeto social.</p> <p><b>b)</b> En su segundo argumento de improcedencia, de manera análoga a la Cámara de Diputados, adujo que los eventuales efectos de la concesión del amparo violarían el principio de relatividad.</p>	<p>Artículos 61, fracción XXIII, de la Ley de amparo en relación con los artículos 73 y 77, fracción II, de ese mismo ordenamiento y 107, fracción II, de la Constitución Federal.</p>
--	---	--

37. En su sentencia, el Juez de Distrito se ocupó de: **i)** los supuestos de improcedencia referidos a la justiciabilidad de las omisiones legislativas en la vía de amparo (causales “a” y “c” de la Cámara de Diputados); **ii)** la falta de interés jurídico y legítimo de la Quejosa (causal “d” de la Cámara de Diputados), y **iii)** la contravención al principio de relatividad (causales “b” tanto de la Cámara de Diputados como de Senadores). Ello, argumentando lo siguiente:

- a) En torno a la improcedencia relativa a la injusticiabilidad de las omisiones legislativas a través del juicio de amparo (invocada por la Cámara de Diputados), el juzgador sostuvo que la propia Constitución Federal, en su artículo 103, fracción I, le dio la facultad a los Tribunales Federal de resolver cualquier controversia “por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen derechos humanos [...]”. Bajo esta premisa y tomando en cuenta que no existe ninguna norma expresa que limite la procedencia del amparo en contra de omisiones legislativas, concluyó que la causal invocada era infundada.
  
- b) En cuanto al motivo de improcedencia relativo al principio de relatividad (invocado por la Cámara de Diputados), el Juez de Distrito recurrió a la tesis 2a. LXXXIII/2018 (10a.) de la Segunda Sala de esta Suprema Corte.<sup>16</sup> A partir de este criterio argumentó que la generalidad de los

<sup>16</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis aislada LXXXIII/2018 (10a.), Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 58, septiembre de 2018, Tomo I, página 1216, registro electrónico 2017783, de rubro: “OMISIONES LEGISLATIVAS ABSOLUTAS. SU IMPUGNACIÓN NO CONFIGURA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.”

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

efectos de la sentencia de amparo eran una consecuencia indirecta de la naturaleza de la violación reclamada, y que sería inaceptable que en nuestra Constitución justifique su propia vulneración por la inacción de los órganos legislativos bajo el argumento de que se infringiría el principio de relatividad. También declaró infundado el argumento según el cual el principio de separación de poderes provoca que el Poder Judicial no pueda revisar en amparo las omisiones de los órganos legislativos. Para ello, volvió a destacar como el artículo 103, fracción I, constitucional le otorga la facultad a los Tribunales Federales para ser “órganos de control constitucional,” cuya facultad de revisión se activa incluso ante omisiones que violen derechos fundamentales. Además, sostuvo que esto no representa una invasión de esferas competenciales, ya que lo único que se busca es el apego a la Constitución.

- c) Por su parte, en cuanto al alegato de falta de interés de la Quejosa, el juzgador concluyó a la luz de la jurisprudencia 2a./J. 51/2019 (10a.)<sup>17</sup> de la Segunda Sala que si se acreditaba en el caso concreto. Esto en la medida en que el objeto social de la Quejosa comprende “*pugnar por el mejoramiento de la administración de justicia y la correcta aplicación del derecho*”; lo que a su juicio le daba a la Quejosa un interés diferenciado al resto de la sociedad y la vincula directamente con el objeto del amparo promovido.

**38. No obstante, el juzgador en ningún momento se pronunció sobre la causal de improcedencia relativa a que, haciendo un juicio de previsibilidad, la concesión del amparo a la Quejosa no tendría ningún efecto restitutivo (causal sintetizada bajo el inciso “a)” de la Cámara de Senadores)<sup>18</sup>. Conforme a las reglas del juicio de amparo y nuestros**

---

<sup>17</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, jurisprudencia 2a./J. 51/2019 (10a.), Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 64, Tomo II, marzo de 2019, registro electrónico 2019456, de rubro: “**INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**”

<sup>18</sup> Véase textualmente la forma en que fue expuesto este argumento en el respectivo informe (negrita añadida):

“CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y MOTIVOS DE SOBRESEIMIENTO



## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

precedentes, este argumento de improcedencia ameritaba una respuesta específica por parte del Juez de Distrito, pues aunque esta causal tiene cierto tipo de relación con los alegatos de falta de interés o la afectación al principio de relatividad (causales de improcedencias que sí fueron contestadas), las mismas no pueden confundirse.

39. Dicho de otra manera, para la Cámara de Senadores, el primer problema de procedencia del juicio de amparo se relaciona con la *previsibilidad* de los efectos de una eventual sentencia protectora; desde su punto de vista, en aquellos casos en los que esa restitución no pueda alcanzarse a través de la sentencia de amparo, el juicio debe declararse improcedente. Por ello, si bien este motivo de improcedencia se puede relacionar de algún modo con argumentos relativos a la ausencia de interés o afectación a la relatividad, se considera que la pretensión de la Cámara de Senadores en el caso concreto no se agotó en esos supuestos. Lo que la autoridad responsable buscó fue evidenciar que, desde su postura, haciendo un juicio de *previsibilidad* sobre los efectos de una sentencia condenatoria, éstos no daban lugar a efecto alguno benéfico en la esfera jurídica de la Quejosa distinto al que ya goza conforme a la normatividad procesal civil y familiar que sigue vigente.

---

Primera.- La establecida en el artículo 61, fracción XXIII de la Ley de Amparo, en relación con los numerales 73 y 77, fracción II -interpretado a *contrario sensu*-, de ese mismo ordenamiento y 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ya que una eventual concesión del amparo, no produciría efecto alguno en la hoy quejosa.

A fin de establecer la causal que se formula, es necesario precisar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de justicia (*sic*) de la Nación, ha determinado que la técnica del juicio de amparo permite desarrollar un ejercicio de **previsibilidad** sobre los efectos de una eventual sentencia protectora, ello con el propósito de visualizar si la restitución del quejoso en el goce del derecho violado se podría alcanzar, toda vez que en caso contrario, constituye un motivo de improcedencia que esa restitución resulte inalcanzable.

En este orden de ideas, en el juicio que nos ocupa, una eventual concesión del amparo, (*sic*) no tendría ningún efecto restitutivo toda vez que la parte quejosa (\*\*\*\*\*), puede llevar a cabo su objeto social sin que exista una restricción de acción u omisión para acudir ante los órganos competentes a accionar la impartición y administración de justicia, ya que el artículo QUINTO transitorio del *DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cotidiana (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares)*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2017, permite que los ordenamientos civiles y familiares sigan substanciándose ante los órganos respectivos, hasta en tanto entre en vigor la legislación correspondiente; en este sentido la concesión de la protección federal no otorgaría beneficio alguno a la parte quejosa, ya que a la fecha puede desempeñar su objeto social. [...].”

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

40. En ese tenor, para esta Suprema Corte, aunque cabe una relación entre este motivo de improcedencia y algún otro de los tratados por el juzgador,<sup>19</sup> se estima que la parte sustancial de su argumento se relaciona con la *previsibilidad* de la reparación más que con la relatividad o la ausencia de interés; consiguientemente, debió haber sido abordado explícitamente por el Juez de Distrito en la sentencia de amparo (por ejemplo, argumentando que tal cuestión es un aspecto relacionado con el fondo) y, en su caso, dicha omisión debió haber sido advertida por el Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto.
41. **No obstante lo anterior** y como se adelantó, por economía procesal y en atención al principio de acceso a la justicia expedita, **no es pertinente devolver el asunto**, pues el estudio de la referida causal por parte del Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del recurso a ningún fin práctico llevaría (dado que por criterio de esta Corte es que tal improcedencia es infundada); por el contrario, tal devolución sólo generaría en una dilación inútil en el procedimiento. Esta Primera Sala está en condiciones de ocuparse de este planteamiento de improcedencia.
42. Por su parte, tampoco se pasa por alto que parte de los agravios de los recursos de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión se enfocan en el interés legítimo de la Quejosa; aspecto que formó parte del análisis de las causales de improcedencia por parte del Juez de Distrito y que, por ende, por regla general, su examen cabría en la obligación que tiene todo Tribunal Colegiado de agotar el estudio de los supuestos de procedencia.

---

<sup>19</sup> Ello, incluso, porque la Cámara de Senadores fundamentó el argumento de improcedencia recién transcrito con los mismos artículos que regulan el principio de relatividad de las sentencia (artículos 107, fracción II, de la Constitución Federal y 73, primer párrafo, de la Ley de Amparo)

### **Constitución Federal**

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

II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda. [...]

### **Ley de Amparo**

**Artículo 73.** Las 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. [...]

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

43. Sin embargo, dadas las particularidades del interés legítimo en casos de omisiones legislativas absolutas atribuidas al Congreso de la Unión y toda vez que el análisis de este interés presupone de alguna manera un estudio de las normas sustantivas que rigen al fondo de la controversia (valoración de la existencia o no de un deber legislativo, así como del derecho humano que se dice violado), se estima que **tampoco se actualiza la devolución del asunto** al colegiado para que analice los agravios relativos a los razonamientos del juzgador relativos a la causal de improcedencia de interés legítimo. Será esta Primera Sala la encargada de resolver esta cuestión al guardar una relación indisoluble con el problema de constitucionalidad planteado en la demanda, que sí es de competencia originaria de esta Suprema Corte.<sup>20</sup>

### VIII. ANÁLISIS DE CAUSAL DE IMPROCEDENCIA OMITIDA

44. El primer argumento de improcedencia hecho valer por la Cámara de Senadores, cuyo estudio fue omitido, se fundamenta en la jurisprudencia

---

<sup>20</sup> No se pasa desapercibido el criterio de esta Primera Sala asentado en el **Amparo en Revisión 982/2018** (fallado el cuatro de marzo de dos mil veinte por unanimidad de votos de las y los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (Ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (Presidente), quien se reservó el derecho a formular voto concurrente). En ese caso se ordenó la reposición del procedimiento en un caso de omisión legislativa bajo el razonamiento de que no se integró debidamente la relación procesal porque el Juez de Distrito no llamó a juicio a todas las autoridades responsables; en particular, al Poder Ejecutivo.

Empero, el asunto que nos ocupa presenta diferencias sustanciales que nos hacen considerar que no podemos aplicar este criterio por analogía; principalmente, porque: en aquel caso se trataba de impugnación tanto de omisiones legislativas absolutas y **relativas** de los Estados de la República en las que (principalmente en las relativas) tuvo una injerencia en el procedimiento legislativo el Poder Ejecutivo respectivo; mientras que en la omisión legislativa absoluta que se reclama en el presente caso (falta de emisión del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares y falta de adecuación de la legislación general y federal correspondiente), la intervención del Ejecutivo Federal no tiene una incidencia determinante en el debido cumplimiento del deber de legislar establecido en la Constitución Federal.

Además, en el **Amparo en Revisión 1359/2015**, fallado también por esta Primera Sala, se señaló lo siguiente:

*“[E]sta Primera Sala advierte que los quejosos señalaron a las Cámaras del Congreso de la Unión como únicas autoridades responsables, sin incluir al Presidente de la República y al Secretario de Gobernación. No obstante, dicha circunstancia no hace improcedente el juicio de amparo. En efecto, si bien es cierto que el Presidente y el Secretario de Gobernación deben ser señalados como autoridades responsables cuando se impugna la constitucionalidad de una ley —en la medida en que son autoridades que participan en el procedimiento legislativo—, esto no es necesario en el caso de las omisiones legislativas.*

*Al respecto, la fracción I del artículo 89 constitucional señala como facultad y obligación del Presidente “[p]romulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.” De esta manera, resulta evidente que tanto la participación del Presidente como la del Secretario de Gobernación en el proceso legislativo sólo se requiere cuando ya existe una ley aprobada por el Congreso de la Unión, que es precisamente la omisión que se reclama en el presente asunto”.*

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

2a./J. 35/2012 (10a.) de la Segunda Sala de esta Suprema Corte.<sup>21</sup> De acuerdo con ésta, es factible que en los juicios de amparo se realice un ejercicio de *previsibilidad* sobre los efectos de la eventual sentencia para determinar su procedencia, pues si se sabe que la restitución en el goce del derecho violado resultaría inalcanzable (por no poderse ejecutar o violar normas que rigen el juicio de amparo), la consecuencia debería ser sobreseer el amparo.

45. En particular, dice la Cámara de Senadores en su informe, porque la concesión del amparo no tendría ningún efecto restitutivo para la parte Quejosa (que en alguna parte de su escrito lo denomina como “beneficio”), pues el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se emitió la reforma en materia de justicia cotidiana prevé que la legislación procesal civil de la federación y las entidades federativas continuará vigente hasta que se expida y entre en vigor el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.<sup>22</sup> En esta medida, la Quejosa puede llevar a cabo su objeto social sin que exista ninguna restricción para que acuda ante los órganos competentes para accionar la impartición y administración de justicia.

---

<sup>21</sup> La Cámara de Senadores no transcribió esta jurisprudencia, pero se refiere indirectamente a ella. Esto porque sí señaló que su argumento se basa en un pronunciamiento de la Segunda Sala según el cual es necesario hacer un ejercicio de *previsibilidad* sobre los eventuales efectos de una sentencia de amparo para verificar su procedencia, y es justamente en la jurisprudencia mencionada donde se estableció este criterio.

La jurisprudencia de mérito es la de número 2a./J. 35/2012 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro VII, abril de 2012, Tomo 2, página 1059, registro electrónico 2000583, de rubro y texto: **“IMPROCEDENCIA. SE ACTUALIZA EN EL JUICIO DE AMPARO SI EL JUZGADOR ADVIERTE QUE LOS EFECTOS DE UNA EVENTUAL SENTENCIA PROTECTORA PROVOCARÍAN LA TRANSGRESIÓN DE SUS NORMAS O PRINCIPIOS RECTORES.** La técnica del juicio de amparo permite que, antes de examinar el fondo de un asunto, se anticipe el efecto de la eventual concesión de la protección constitucional en favor del quejoso, y así prever si la restitución en el goce del derecho violado resultaría alcanzable, pues carecería de lógica y sentido práctico analizar el acto reclamado, si de antemano se advierte que la declaración de inconstitucionalidad no tendría ejecutividad. El fundamento de este proceder se apoya, por regla general, en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con otras normas de ese mismo ordenamiento o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo enlace armónico ofrece una variedad de causas de improcedencia que impiden el dictado de sentencias estimatorias cuyo cumplimiento fuera inaccesible. En esos términos, si a partir de un ejercicio de *previsibilidad* sobre los efectos de una eventual sentencia protectora, el juzgador advierte que la restitución del derecho provocaría la infracción de normas o principios rectores del juicio de amparo, entonces la acción intentada resulta improcedente por dictar una sentencia carente de ejecutividad, porque el restablecimiento citado llegaría al extremo de desencadenar consecuencias contrarias a la naturaleza del juicio de amparo y, por ende, a la regularidad constitucional que busca preservar”.

<sup>22</sup> **Quinto.** La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional, adicionada mediante el presente Decreto, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea. Los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación procesal civil federal y la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

46. Esta Primera Sala **no comparte** este razonamiento de improcedencia. Por un lado, el argumento de la Cámara de Senadores se relaciona sólo con la impugnación de la primera omisión reclamada por la Quejosa; esto es, la necesidad de que el Congreso de la Unión expida la legislación única en materia procesal civil y familiar. Así, aun cuando fuera correcta su postura, las omisiones de adaptar las leyes federales y generales al contenido de los artículo 16 y 17 constitucionales no se verían afectadas.
47. Por otro lado, con independencia de esta deficiencia argumentativa, se advierte que la \*\*\*\*\* no impugnó la omisión legislativa absoluta del Congreso de la Unión bajo el argumento de que no podía acceder a las instituciones impartidoras de justicia bajo las condiciones procesales existentes (es decir, con la legislación procesal civil que se aplica actualmente). Más bien, su motivo de agravio consiste en que la citada legislación única y las reformas a las leyes vendrían a mejorar el acceso a la justicia y la seguridad jurídica (esto conforme a la exposición de motivos de la reforma constitucional en materia de justicia cotidiana<sup>23</sup>); de modo que la

---

<sup>23</sup> El proceso legislativo que culminó con esta reforma constitucional estuvo integrado por dos iniciativas, la primera referente a la reforma del artículo 73 y la segunda sobre los artículos 16 y 17 constitucionales. La exposición de motivos a la que se hace referencia en este punto es la primera, específicamente, la cual es del tenor siguiente:

"[La] diversidad de contenidos en las normas procesales del país, ha generado diversos obstáculos para que las personas puedan acceder a una justicia expedita en la materia civil y familiar debido a la existencia de reglas, plazos, términos, criterios y sentencias distintas y a veces contradictorias entre sí, en relación a un mismo procedimiento. Lo anterior, provoca en el ciudadano un estado de incertidumbre respecto a la aplicación y sentido de la justicia.

Las relaciones civiles y familiares son los cimientos para una convivencia armónica y pacífica en nuestra sociedad, es decir, son las relaciones que las personas perciben en el día a día, en la cotidianidad. Por ello, resulta indispensable establecer una misma base regulatoria que fije los elementos necesarios para fortalecer, unificar y agilizar este tipo de justicia en todo el país, y darle a las personas una mayor seguridad y certidumbre jurídica en los procedimientos del orden civil y familiar.

En ese orden de ideas, se requiere de procedimientos homologados en todo el territorio nacional para dirimir las controversias entre particulares, por ello se propone con esta reforma constitucional habilitar al Congreso de la Unión para que expida la legislación única en materia procesal civil y familiar, la cual permitirá prever procedimientos expeditos y uniformes en toda la República; minimizar las formalidades en las actuaciones judiciales y eliminar la diversidad de criterios judiciales sobre una misma institución procesal.

En virtud de lo anterior, estas nuevas reglas deberán atender a los más altos estándares internacionales en materia de acceso a un recurso sencillo, rápido y efectivo, que permitan eficientar y agilizar el desarrollo de los procedimientos y juicios en materia civil y familiar.

[...]

Asimismo, con la adición al artículo 73 de la Constitución Política que se propone, se podrán establecer políticas públicas para mejorar de manera transversal la administración e impartición de justicia civil y familiar, detectar las áreas de oportunidad e identificar e implementar las buenas prácticas en esta materia, a fin de que las personas obtengan soluciones efectivas a sus problemas cotidianos.

Es importante señalar que la presente Iniciativa forma parte de las soluciones propuestas para mejorar el acceso a la justicia en México por las mesas de trabajo de los Diálogos por la Justicia

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

omisión en su expedición y la falta de adecuación de otras leyes generales y federales conllevaba una afectación a su objeto social y, consiguientemente, a sus derechos humanos.

48. En consecuencia, a juicio de esta Primera Sala y para efectos del ejercicio de *previsibilidad* sobre los posibles efectos de la sentencia de amparo en el caso concreto, la pregunta que debemos responder no es si la vigencia de los códigos procesales civiles y familiares vigentes permite que la Quejosa acuda ante los tribunales a hacer valer alguna acción (como lo pretende hacer valer la Cámara de Senadores). La interrogante que resulta relevante, a la luz de la idea de *previsibilidad*, es si la expedición de la legislación única en materia procesal civil y familiar y la adecuación de otras leyes en cumplimiento de una norma transitoria de la Constitución tiene o no una incidencia en los derechos de la Quejosa que lleve a la concesión del amparo y, por lo tanto, si esa orden de restitución de derechos provocará o no una infracción a normas constitucionales que rigen el juicio de amparo (distinta a la de relatividad o interés).
49. Así las cosas, se insiste, no se coincide con la petición de improcedencia de la Cámara de Senadores. Primero, el análisis de *previsibilidad* en el caso concreto implica necesariamente un examen del estudio sustantivo de los argumentos de invalidez y de las normas constitucionales aplicables al caso; ello, pues para adoptar una conclusión debe analizarse, por lo menos, la existencia o no del deber legislativo, su acatamiento o incumplimiento y las consecuencias de ello en los derechos de la Quejosa para efectos de valorar la concurrencia de un beneficio. Circunstancia que lleva a entrar al estudio de fondo del asunto, mas que a declarar la improcedencia.
50. Segundo, la vigencia de la normatividad procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas (en términos del artículo Quinto

---

Cotidiana, en las que participaron diversos representantes de organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, colegios de abogados, organismos constitucionales autónomos y representantes de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, del ámbito federal como locales. Dichas mesas de trabajo concluyeron, de manera general, que ante los ojos de la ciudadanía el sistema de justicia civil y familiar es lento, incierto, discriminatorio, complicado y costoso.

En suma, contar con procedimientos homologados en todo el país reducirá costos para los particulares, acelerará la solución de los conflictos y evitará disparidades en los criterios judiciales entre los distintos tribunales del país, lo que favorece a la seguridad jurídica.” (Énfasis añadido).

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

Transitorio del Decreto de reforma constitucional de quince de septiembre de dos mil diecisiete) que se encontraba previa a la reforma constitucional, así como la eventualidad de que a partir de estas normas la Quejosa lleve a cabo acciones que tiendan al cumplimiento de su objeto social, no es un obstáculo para que el presente amparo le resulte favorable en caso de ser concedido. El objetivo del Poder Constituyente al reformar los artículos 16, primer párrafo, y 17, tercer párrafo, y al adicionar la fracción XXX del artículo 73, de la Constitución Federal, fue homogeneizar los procesos civiles en toda la República y fortalecer la justicia cotidiana a fin de mejorar la administración de justicia.

51. Por ello, lo que la Quejosa pretende conseguir a través de este juicio de amparo no es mejorar el acceso a la justicia de cualquier modo ni acceder a la justicia de cualquier forma; lo que busca es que se ordene al Congreso de la Unión el acatamiento de un mandato constitucional de legislar a fin de poder **cumplir realmente su objeto social con base en los presupuestos procesales y sustantivos ordenados por el Poder Constituyente en la Constitución** en materia civil y familiar que, a su juicio, son el fundamento necesario para una correcta impartición de justicia en el país. Insistiendo en que, la falta de acatamiento de este deber de legislar efectivamente genere una violación a sus derechos humanos (dando lugar a una reparación concreta en su esfera jurídica), es un pronunciamiento que sólo puede hacerse a partir de un análisis de los elementos imbricados con el estudio de fondo del asunto.

52. Y tercero, partiendo de la premisa anterior y atendiendo a las circunstancias del caso, el efecto de la eventual concesión del amparo a la Quejosa (y, por ende, la eventual restitución en el goce de sus derechos violados) resulta **alcanzable** a través de una sentencia de amparo, al ser válidamente posible dictar un fallo en el que se ordene emitir/adecuar la legislación respectiva conforme a nuestra doctrina constitucional.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

53. Siguiendo nuestros precedentes (en particular, el Amparo en Revisión 1359/2015<sup>24</sup>), las *omisiones legislativas propiamente dichas* (como la que se pretende reclamar en este caso) existirán cuando concorra “*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*”<sup>25</sup>. Así, contrario a una idea restringida de la *previsibilidad* de la restitución favorable de los derechos humanos de una persona en caso de omisiones legislativas absolutas atribuibles al Poder Legislativo, no hay razón para considerar que existe un impedimento infranqueable para que un juez constitucional condene al Congreso de la Unión a emitir cierta legislación cuando se haya incumplido un deber de legislar de rango constitucional: sí tiene ejecutividad la declaración de inconstitucionalidad por violación de un derecho humano ante omisiones legislativas absolutas.

---

<sup>24</sup> Fallado por esta Primera Sala el quince de noviembre de dos mil diecisiete por mayoría de cuatro votos de la y los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente y la Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quien también se reservó el derecho de formular voto concurrente, en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>25</sup> Este criterio se refleja en la tesis 1a. LVIII/2018 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 55, Junio de 2018, Tomo II, página 965, de rubro y texto: “**JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA OMISIONES LEGISLATIVAS.** De una interpretación sistemática de la fracción I del artículo 103 y la fracción VII del artículo 107 de la Constitución, en conexión con la fracción II del artículo 107 de la Ley de Amparo, se desprende que el juicio de amparo indirecto es procedente contra omisiones legislativas propiamente dichas, es decir, cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente. En efecto, si el Poder Legislativo puede considerarse autoridad responsable para efectos del juicio de amparo y la Constitución acepta que las omisiones pueden ser actos reclamados, en principio esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia considera que desde una óptica constitucional el juicio de amparo indirecto es procedente contra omisiones legislativas. Con todo, para poder sostener de manera concluyente que el juicio de amparo indirecto es procedente, además debe descartarse que ese impedimento procesal pueda desprenderse de los principios constitucionales que disciplinan al juicio de amparo. En este orden de ideas, se estima que en este caso no se vulnera el principio de relatividad porque dicho principio debe ser reinterpretado a la luz del nuevo marco constitucional que disciplina al juicio de amparo y, por tanto, es perfectamente admisible que al proteger a la persona que ha solicitado el amparo de manera eventual y contingente se pueda llegar a beneficiar a terceros ajenos a la controversia constitucional. De todo lo anterior, se desprende que el juicio de amparo indirecto es procedente para combatir omisiones legislativas absolutas”.

Asimismo, guarda aplicabilidad el criterio que se refleja en la tesis 1a. XVIII/2018 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 52, Marzo de 2018, Tomo I, página 1107: de rubro y texto: “**TIPOS DE OMISIONES COMO ACTOS DE AUTORIDAD PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO.** Pueden identificarse al menos tres tipos de omisiones en función del ámbito de competencia de las autoridades a las que se atribuye el incumplimiento de un deber: omisiones administrativas, omisiones judiciales y omisiones legislativas. Dentro de las omisiones legislativas puede a su vez distinguirse entre las omisiones legislativas absolutas y las relativas. Ahora, según lo resuelto por el Pleno en la controversia constitucional 14/2005, las primeras se presentan cuando el órgano legislativo “simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido”; en cambio, las segundas ocurren cuando el “órgano legislativo [ha] ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes”.



## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

54. El Congreso, por más que se trata de un órgano que goza de representatividad democrática, es un órgano constituido a partir de la propia Constitución Federal y, por lo tanto, se encuentra sujeto al cumplimiento invariable de su contenido. La decisión entonces de amparar a una persona con la consecuente orden de acatamiento del deber de legislar no es una decisión discrecional por parte de un juez o que intervenga injustificadamente en el procedimiento legislativo, sino una consecuencia de que se haya identificado un deber de legislar y que se haya incumplido dicho mandato constitucional.
55. Cuando la Constitución establece un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de la facultad de legislar deja de ser discrecional y se convierte en una *competencia de ejercicio obligatorio*. En este escenario, la única manera de mantener un estado de regularidad constitucional es que los tribunales de amparo estén en aptitud de determinar si en un caso concreto una omisión de legislar se traduce además en una vulneración a los derechos de las personas; con independencia de que se trate de una acción o una omisión, ni de la jerarquía o naturaleza de la autoridad a la que se le atribuya ese acto.
56. Además, la probable concesión del amparo a la Quejosa, aun cuando conlleve una orden de legislar, no genera una violación a otras normas de rango constitucional rectoras del juicio de amparo (distintas a las de interés o relatividad). Como se resolvió en el citado Amparo en Revisión 1359/2015, las omisiones legislativas absolutas propiamente dichas pueden ser categorizadas como un acto reclamado en el juicio de amparo. La fracción I del artículo 103 de la Constitución Federal y la fracción II del artículo 107 de la Ley de Amparo no hacen distinciones sobre el tipo de omisiones que pueden ser reclamadas. Tampoco en ninguna otra disposición constitucional o de la Ley de Amparo se excluyen a las omisiones atribuidas al legislador.

## IX. ESTUDIO DE LOS RECURSOS

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

57. Una vez superado el aspecto de procedencia cuyo análisis había quedado pendiente, nos encontramos en posibilidad de entrar en el estudio de los recursos de revisión.

58. Al respecto, vistos de manera conjunta, las Cámaras del Congreso de la Unión plantearon los siguientes cuatro razonamientos de agravio en sus recursos de revisión (no necesariamente en este orden):

- Primero, la Cámara de Senadores reiteró su argumento sobre la necesidad de realizar un ejercicio de previsibilidad sobre los efectos de la eventual sentencia, del que resultaría la improcedencia del amparo.
- Segundo, la Cámara de Diputados señaló que la materia del amparo es de mera legalidad.
- Tercero, ambas Cámaras del Congreso cuestionaron el reconocimiento del interés legítimo de la Quejosa para reclamar la omisión legislativa absoluta.
- Y cuarto, ambas Cámaras del Congreso manifestaron genéricamente que lo argumentado en la sentencia era incorrecto y que, más bien, debió haberse negado el amparo en su caso; en particular, porque no se hizo realmente un análisis de violación de un derecho humano y fue inadecuada la condena por omisión legislativa<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Atendiendo a la causa de pedir, esta Primera Sala estima que los argumentos de las Recurrentes también están orientados a controvertir que la omisión legislativa reclamada constituya una violación del derecho de acceso a la justicia de la Quejosa.

De un estudio íntegro de sus recursos de revisión se desprende un planteamiento de agravio respecto a la consideración del Juez de Distrito de que esta omisión es inconstitucional por violar derechos fundamentales. Lo anterior porque, a la hora de controvertir el interés legítimo de la Quejosa, las Cámaras (particularmente la de Senadores) no solo cuestionaron el vínculo de la \*\*\*\*\* con el derecho de acceso a la justicia; más bien, plantearon que aun cuando se les obligara a cumplir con la omisión reclamada, la Quejosa no vería ningún efecto positivo en su esfera jurídica en relación con el derecho de acceso a la justicia. A nuestro entender, esto presupone necesariamente que la omisión legislativa reclamada no constituye una violación al derecho mencionado.

Además, debemos recordar el argumento de la Cámara de Senadores sobre la vigencia de los códigos de procedimientos y familiares estatales y de la Ciudad de México (vigencia derivada del artículo quinto transitorio del Decreto de la reforma constitucional en materia de justicia cotidiana). Según vimos, lo que planteó esta Cámara es que el hecho de que estos ordenamientos continúen vigentes implica que la omisión reclamada no le causa ningún agravio a la Quejosa en su derecho de acceso a la justicia, lo que nuevamente presupone que la omisión de mérito no es violatoria de este derecho.

Así, de una lectura íntegra de los recursos y atendiendo a la causa de pedir, nos resulta evidente que existe un cuestionamiento de fondo en cuanto a la inconstitucionalidad de la omisión legislativa reclamada; en específico, se controvierte que esta omisión resulte en un menoscabo del derecho de acceso a la justicia.

En este punto cobra aplicación la jurisprudencia P./J. 69/2000 del Pleno de esta Suprema Corte, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, agosto de 2000, página 5, de rubro: “**AGRAVIOS EN RECURSOS INTERPUESTOS DENTRO DEL JUICIO**”

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

59. El primer argumento debe declararse **infundado** por las razones expuestas en el apartado de procedencia de esta ejecutoria, en donde se estudió el planteamiento de la Cámara de Senadores. De igual forma, el segundo argumento también resulta **infundado**, pues es claro que el objeto de la impugnación en la demanda de amparo consiste en la falta de implementación de una *reforma constitucional*, y de la simple lectura de la demanda de amparo se desprende que se alega una *violación de derechos fundamentales* y de diversos artículos de la *Constitución Federal*. Así, es evidente que no nos encontramos en un caso en el que solo se hayan alegado cuestiones de legalidad.
60. En cuanto a las líneas de **agravio tercera y cuarta**, relativas al cuestionamiento sobre el interés legítimo de la Quejosa y el fondo del asunto, como se ha venido señalando, esta Primera Sala estima que son aspectos que se encuentran íntimamente interrelacionados por vincularse con el derecho humano al acceso a la justicia. Asimismo, es notorio que requieren un análisis detallado en atención a las particularidades del caso concreto. Por lo tanto, para facilitar la exposición argumentativa, **el presente considerando se dividirá en dos sub-apartados** (los cuales tendrán a su vez subdivisiones): el **primer sub-apartado** consistirá en el estudio del aspecto relativo al **interés legítimo (A)** y, **en el segundo**, se estudiará la inconformidad de **fondo** respecto a la concesión del amparo por actualizarse una omisión legislativa absoluta inconstitucional (**B**).

### A. Examen del interés legítimo

61. Tal como se describió al inicio de la sentencia, el Juez de Distrito reconoció el interés legítimo de la **\*\*\*\*\*** para cuestionar las omisiones legislativas reclamadas a partir de un análisis de tres gradas. Primero se preguntó si existía una norma constitucional en la que se estableciera o tutelara un interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; segundo, se cuestionó si las omisiones reclamadas transgredían ese interés difuso y, por

---

DE AMPARO. PARA QUE SE ESTUDIEN BASTA CON EXPRESAR EN EL ESCRITO RELATIVO, RESPECTO DE LAS CONSIDERACIONES QUE SE CONTROVIERTEN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, LA CAUSA DE PEDIR”.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

último, evaluó si la Quejosa pertenecía a la colectividad a la que estaba dirigido el interés difuso previamente identificado.

62. Respecto al primer requisito, sostuvo que del artículo 73, fracción XXX, constitucional se desprende un interés difuso de la colectividad en que exista uniformidad en todo el país en las normas que deben regir los procedimientos civiles y familiares, lo que atiende a razones de seguridad jurídica. También consideró que se actualizaba el segundo requisito en la medida en que el Congreso de la Unión ha incumplido el mandato de la Constitución Federal de (i) expedir el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, y (ii) adecuar las leyes generales y federales que corresponda de acuerdo con los artículos 16 y 17 constitucionales, lo que genera inseguridad jurídica. Finalmente, adujo que la Quejosa pertenece a la colectividad a la que está dirigido el interés colectivo, pues su objeto social comprende “*pugnar por el mejoramiento de la administración de justicia y la correcta aplicación del derecho;*” además, consideró importante destacar que se trata de una asociación integrada por “profesionistas del derecho.”
63. En contra de estas consideraciones, las recurrentes plantearon una gran variedad de agravios que pueden sintetizarse en dos líneas argumentativas. Por un lado, sostuvieron que el objeto social de la Quejosa es insuficiente para acreditar los elementos del interés legítimo, pues era necesario acreditar que efectivamente ha ejercido ese objeto social; así, dado que la única prueba que obra en el expediente es su acta constitutiva y sus estatutos, el Juez no le debía reconocer un interés legítimo. Por otro lado, señalaron que no se acreditaba el interés ya que en realidad la Quejosa no tiene una situación especial frente al ordenamiento jurídico y no tendrá un beneficio jurídico actual en su esfera jurídica; además, se manifestó que esta equivocada apreciación sobre el interés legítimo se demuestra ante la ausencia de un estudio específico del derecho involucrado por parte del Juez de Distrito (desatendiéndose lo fallado en el Amparo en Revisión 323/2014)<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Resuelto por esta Primera Sala el once de marzo de dos mil quince por unanimidad de votos.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

64. Adelantando nuestras conclusiones, esta Primera Sala considera **infundados** todos estos razonamientos de agravio. A nuestro juicio, **la Quejosa sí cuenta con interés legítimo** para impugnar las omisiones legislativas absolutas reclamadas.
65. Para explicar estas conclusiones, el presente sub-apartado se dividirá a su vez en tres secciones. En la primera se dará cuenta de la doctrina constitucional de esta Corte sobre el interés legítimo y se harán algunas precisiones en atención al caso concreto (**A.1**). En la segunda nos detendremos en la naturaleza del derecho de acceso a la justicia por ser el derecho fundamental en cuestión y destacaremos el rol de las barras de abogados en su protección (**A.2**). A la luz de estas consideraciones, en la tercera sección, se analizarán los agravios de las recurrentes relativos al interés legítimo de la Quejosa (**A.3**).

### **A.1. Doctrina constitucional sobre el interés legítimo**

66. El concepto de interés legítimo fue introducido a nuestro orden jurídico con la reforma constitucional del seis de junio de dos mil once. A partir de una modificación a la fracción I del artículo 107, se estableció que el juicio de amparo podría instarse por *“quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.”*<sup>28</sup>

#### Criterio general

---

<sup>28</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa; [...]

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

67. La línea de precedentes sobre este concepto inicia con el **Amparo en Revisión 366/2012**, en donde esta Primera Sala aventuró una primera definición mínima del interés legítimo, al que se caracterizó 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, se precisó que *“dicho interés deberá estar garantizado por un derecho objetivo, sin que dé lugar a un derecho subjetivo; debe haber una afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra índole.”*<sup>29</sup>
68. El siguiente precedente relevante fue la **Contradicción de Tesis 111/2013**, en donde el Pleno de esta Suprema Corte precisó los alcances del interés legítimo.<sup>30</sup> Al tratarse de una contradicción de tesis, el asunto permitió un análisis abstracto de este concepto, lo que dio paso a que se estableciera el marco general dentro del cual se ha movido esta Corte al estudiar el interés legítimo a la luz de los casos particulares.<sup>31</sup>
69. En primer lugar, en este precedente se señaló que el interés legítimo se ubica en un plano intermedio entre el *interés jurídico* y el *interés simple*, pues *“no se exige acreditar la afectación a un derecho subjetivo [como en el caso del interés jurídico], pero tampoco implica que cualquier persona pueda promover la acción [como sería con el interés simple].”* Más bien, el interés legítimo *“requiere de una afectación a la esfera jurídica entendida en un sentido amplio, ya sea porque dicha intromisión es directa, o porque el agravio deriva de una situación particular que la persona tiene en el orden jurídico.”*<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 366/2012, fallado el cinco de septiembre de dos mil doce por unanimidad de votos, pár. 49.

<sup>30</sup> Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Contradicción de Tesis 111/2013, fallada el cinco de junio de dos mil catorce por mayoría de ocho votos en relación con el resolutivo tercero (que es el que aquí se comenta).

<sup>31</sup> Entre otros, véanse los Amparos en Revisión 216/2014, 323/2014, 566/2015, 1359/2015, todos de esta Primera Sala. Del lado de la Segunda Sala se puede citar como uno de los precedentes más recientes en el tema el Amparo en Revisión 839/2019.

<sup>32</sup> Ibid. p. 37. Cabe apuntar que estas consideraciones se retomaron desde el Amparo en Revisión 366/2012, en donde ya se había afirmado esta posición intermedia (párrafo 45 de la sentencia).

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

70. En segundo lugar, se señaló que el interés legítimo requiere de un “*vínculo entre una persona y una pretensión, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto.*” En este sentido, el requisito de que el beneficio o efecto positivo sea “cierto” implica que sea “real y actual, no hipotético”.
71. Bajo estas premisas, el Pleno determinó que la existencia de un interés legítimo requiere “*la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica – no exclusivamente en una cuestión patrimonial–, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad.*” Así, la eventual sentencia protectora debe implicar “*la obtención de un beneficio determinado, el cual no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse.*”<sup>33</sup>
72. Aclarándose que dicho parámetro de razonabilidad, sin embargo, “*no se refiere a los estándares argumentativos empleados por esta Suprema Corte para analizar la validez de normas jurídicas, sino al hecho de que la afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio debe ser posible, esto es, debe ser razonable la existencia de tal afectación. Por tanto, dicho término se refiere a la lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida.*”<sup>34</sup>
73. Asimismo, se determinó que el interés legítimo está sujeto a prueba; es decir, no es suficiente con que el quejoso manifieste tener dicho interés, sino que debe acreditarlo. Sin que para ello se requiera forzosamente de una prueba directa, pues puede inferirse.<sup>35</sup> De igual manera, se afirmó que el interés legítimo tiene una aplicación particularmente útil para la protección de los intereses colectivos, por lo que ha resultado adecuado para justificar la

---

<sup>33</sup> Ibid. p. 37-38.

<sup>34</sup> Ibid. p. 38.

<sup>35</sup> Sobre este punto, vale apuntar desde ahora que los medios de inferencia que ha utilizado esta Corte no se restringen a las pruebas que obran en los expedientes, sino que también se ha recurrido a *hechos notorios* (esto particularmente en el Amparo en Revisión 1359/2015, el cual será materia de comentario más adelante).

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

legitimación a entidades de base asociativa, tales como asociaciones civiles u organizaciones no gubernamentales.<sup>36</sup>

74. Bajo estas premisas, el Pleno sintetizó las notas características del interés legítimo de la siguiente manera:

- a) Implica la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso.
- b) El vínculo no requiere de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico; más bien, la persona con interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante.
- c) Consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata de un interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple. Es decir, implica el acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos. En otras palabras, debe existir un vínculo con una norma jurídica, pero basta que la misma establezca un derecho objetivo, por lo que no se exige acreditar la afectación a un derecho subjetivo, pero tampoco implica que cualquier persona pueda promover la acción.
- d) La concesión del amparo se traduciría en un beneficio jurídico en favor del quejoso; es decir, un efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto, mismo que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse.
- e) Debe existir una afectación a la esfera jurídica del quejoso en un sentido amplio, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad y no sólo como

---

<sup>36</sup> Este vínculo, se dijo, entre un interés difuso o colectivo y el interés legítimo es contingente; el primero responde al número de personas que pueden tener un interés en especial, y el segundo se refiere al grado de afectación que recibe la esfera jurídica de uno o varios gobernados



## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

una simple posibilidad, esto es, una lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida.

- f) Así, el quejoso tiene un interés propio distinto del de cualquier otro gobernado, consistente en que los poderes públicos actúen de conformidad con el ordenamiento jurídico, cuando con motivo de tales fines se incide en el ámbito de dicho interés propio.
- g) La situación jurídica identificable surge por una relación específica con el objeto de la pretensión que se aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial.
- h) Si bien en una situación jurídica concreta pueden concurrir el interés colectivo o difuso y el interés legítimo, lo cierto es que tal asociación no es absoluta e indefectible. Esto implica que un aspecto es el concepto de interés atendiendo al número de personas que se ven afectadas (interés individual o colectivo/difuso) y otro muy distinto el concepto de interés atendiendo al nivel de afectación o intensidad de relación con la esfera jurídica de que se trate (interés simple, legítimo o jurídico). Así, el interés legítimo no es sinónimo ni puede equipararse al interés colectivo/difuso.
- i) Debido a su configuración normativa, la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos del interés legítimo deberá ser producto de la labor cotidiana de los juzgadores de amparo al aplicar dicha figura jurídica. Es decir, el criterio contenido en la presente sentencia no constituye un concepto cerrado o acabado sobre el interés legítimo, sino que contiene los elementos suficientes para adaptarse a diversas situaciones, así como notas distintivas para no confundirse con otros tipos de interés.
- j) Finalmente, el interés debe responder a la naturaleza del proceso del cual forma parte, es decir, el interés legítimo requiere ser armónico con

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

la dinámica y alcances del juicio de amparo, consistentes en la protección de los derechos fundamentales de las personas.<sup>37</sup>

75. Siendo importante enfatizar que todas estas características se definieron en un plano de abstracción y su aplicación particular, se dijo, debía hacerse poniendo especial atención en los hechos del caso concreto. Como se manifestó en el propio precedente, la construcción jurisprudencial del interés legítimo “*deberá ser producto de la labor cotidiana de los diversos juzgadores de amparo [...] a la luz de los lineamientos emitidos por esta Suprema Corte.*” De aquí que en otro asunto esta Sala haya considerado que nuestros precedentes proveen “una definición *mínima y flexible* [...] cuyo contenido se alimenta de elementos aproximativos,” y los casos concretos requieren una aproximación “*evaluativa y no mecánica.*”<sup>38</sup> Por ello, el tejido entre precedentes debe ser muy fino y hay que ser cuidadosos a la hora de pretender analogías entre los distintos casos.

76. Ahora bien, en complemento a lo anterior y a partir de lo fallado en otros precedentes (a los que aludiremos más adelante), es posible **distinguir algunas variables que han llevado a esta Suprema Corte a prestar atención a distintos factores sobre la configuración del interés legítimo.**

- Una primera variable depende de quién se presenta como peticionario del amparo: persona física o persona moral. En este último caso resulta relevante el tipo de persona jurídica (asociación civil, sociedad anónima, organización no gubernamental, entre otras), sus fines particulares (su objeto social) y su fecha de creación (para determinar si es esperable que haya ejercido su objeto social).
- Otra variable sumamente importante es si el interés legítimo del que se trata es *individual y/o colectivo*, lo que se relaciona íntimamente

---

<sup>37</sup> De este asunto derivó la jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.) del Tribunal Pleno, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, registro electrónico 2007921, de rubro: “**INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**”

<sup>38</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 216/2014, fallado el cinco de noviembre de dos mil catorce por mayoría de cuatro votos, pár. 120. En el mismo sentido se pronunció esta Sala en el Amparo en Revisión 323/2014, fallado el once de marzo de dos mil quince por unanimidad de votos, pp. 39-40.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

con la naturaleza del derecho que se pretende lesionado (que recordemos que no debe ser un derecho subjetivo). De este modo, tendrá que distinguirse si el derecho es de carácter preponderantemente individual (como el derecho a votar), colectivo (como el derecho al medio ambiente sano), o si admite una naturaleza dual (como la libertad de expresión).<sup>39</sup>

77. En los párrafos que siguen abundaremos sobre estas variables, ya que su identificación y valoración son de especial relevancia para el caso que nos ocupa: el derecho en torno al cual gira la controversia es el de acceso a la justicia y la quejosa aduce que su violación se da en su vertiente colectiva. Además, la Quejosa es una *asociación civil*, por lo que ha sido peculiar la forma en que esta Suprema Corte ha determinado la manera en que se identifica su interés legítimo; por ejemplo, valorando su objeto social y su actuación en el ámbito jurídico (un ejemplo claro se dio en el Amparo en Revisión 1359/2015, donde se reconoció el interés legítimo de una persona moral dedicada a promover la libertad de expresión en contra de una omisión legislativa absoluta).

### El reconocimiento del interés legítimo

78. En relación con la segunda variable referida en el párrafo anterior, el primer asunto en el que esta Sala se pronunció sobre las características del **interés legítimo y su relación con derechos de naturaleza colectiva** fue en el **Amparo en Revisión 323/2014**.<sup>40</sup> En este caso, una asociación civil reclamó diversas omisiones por parte de varias autoridades federales, las cuales repercutían negativamente en el **derecho a la educación**.

79. Por las características particulares del asunto, esta Sala apreció el interés legítimo **de una forma diferenciada** a como lo había hecho anteriormente, reconfigurando la jurisprudencia; ello, pues en los casos de interés legítimo fallados con anterioridad a este precedente, se habían resuelto controversias

---

<sup>39</sup> En cierta medida, esta distinción explica el tratamiento particular y con ciertas notas diferentes del interés legítimo en los Amparos en Revisión 216/2014 (relativo al derecho de propiedad), 307/2016 (relativo al derecho al medio ambiente sano) y 1359/2015 (relativo a la libertad de expresión e información).

<sup>40</sup> Citado *supra*, nota 28.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

en torno a un *interés legítimo* relacionado con el goce *individual* de un derecho humano:

- Por ejemplo, en el **Amparo en Revisión 366/2012**,<sup>41</sup> el quejoso era una *persona física* que impugnó la omisión del Congreso de la Unión de expedir la nueva Ley de Amparo: se determinó que carecía de un interés que lo diferenciara del resto de la población pues, aunque dijo ser abogado, su reclamo era desde una perspectiva individual y su sola profesión no lo diferenciaba del resto de la población en un interés *particular e individualizado* en la protección de este derecho.
- Tiempo después, en la **Contradicción de Tesis 553/2012**<sup>42</sup> se determinó que una *persona particular* puede tener un interés legítimo cuando reciente una afectación colateral por la aplicación de un acto del cual no es destinatario, sino un tercero que tiene una relación particular con la persona que sí es destinataria. Empero, se dijo que esta afectación debe tener un impacto particular en el tercero que sea individual, actual y real.
- Esta misma línea es la que se siguió en el **Amparo en Revisión 152/2013**<sup>43</sup> y en el **Amparo en Revisión 216/2014**<sup>44</sup>. En este último se resolvió que los quejosos no alegaban un interés jurídico colectivo que los uniera para solicitar el amparo, sino que eran sujetos individuales que formaron un litisconsorcio activo voluntario para promover el juicio.
- El hilo que unía a todos estos precedentes era que la vulneración alegada era de carácter individual, de modo que la pregunta sobre el interés legítimo fue contestada desde una visión atomista. En parte, esta metodología de estudio atendió a que en todos los casos los quejosos eran personas físicas y, con excepción del Amparo en Revisión 152/2013, el derecho con el que se relacionaban (o pretendían relacionarse) de un modo diferenciado era de corte individual o dual en su vertiente individual.

---

<sup>41</sup> Citado *supra*, nota 30.

<sup>42</sup> Fallada por esta Primera Sala de la Suprema Corte el seis de marzo de dos mil trece por unanimidad de votos en cuanto al fondo del asunto.

<sup>43</sup> Primera Sala de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, fallado el veintitrés de abril de dos mil catorce por mayoría de cuatro votos.

<sup>44</sup> Citado *supra*, nota 19.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

80. No obstante, como se aprecia explícitamente del propio fallo del citado Amparo en Revisión 323/2014, este estándar no era el más adecuado para resolver tal asunto, en donde era una asociación civil la que se presentaba como quejosa y el vínculo jurídico hecho valer era con el derecho a la educación en su faceta social o colectiva. Esto llevó a que el estudio del interés legítimo partiera de un análisis integral de la naturaleza del derecho y del objeto social de la quejosa, y con base en estos elementos se estudió cómo se integraba el uno con el otro en la petición del amparo.
81. Así, lo primero que se hizo fue definir a la educación como un derecho social con una **estructura jurídica compleja**, la cual se integra por distintas relaciones y cuyas obligaciones y derechos no recaen en un solo individuo; más bien, su cumplimiento efectivo requiere de un esfuerzo de coordinación entre el Estado y la sociedad civil. Posteriormente, se hizo referencia al objeto social de la quejosa y se dio cuenta de cómo este objeto social encajaba con la estructura jurídica compleja del derecho a la educación.
82. En este análisis cobró particular relevancia el hecho de que la quejosa era una asociación civil; por lo que aun cuando se reconoció que no era la beneficiaria tradicional de este derecho (como lo sería un niño en particular), se trataba de una persona moral con un rol particular en la garantía del derecho en cuestión. Esto provocaba que su agravio fuera *diferenciado* y le concedía un *particular beneficio* con la concesión del amparo, aun cuando dicho beneficio también se extendería a más personas de la colectividad.
83. Misma metodología de análisis y conclusión se adoptó al fallar el citado **Amparo en Revisión 1359/2015**. Aquí el centro del debate giró en torno al derecho a la libertad de expresión. Aunque el acto omisivo reclamado (la omisión del Congreso de la Unión de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional) podía considerarse que afectaba a diversos sectores de la población (como a los medios de comunicación), esta Primera Sala **reconoció un interés especial a la asociación quejosa** en atención a su actividad en materia de libertad de expresión. El punto medular fue la **dimensión colectiva** del derecho a la libertad de expresión y la

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

posición especial en la que se encontraba la parte quejosa en relación con la omisión impugnada y el ejercicio de este derecho humano.

84. Idéntica particularidad sobre la dimensión colectiva de los derechos humanos se identificó en el **Amparo en Revisión 307/2016**.<sup>45</sup> Si bien las quejas en este asunto eran personas físicas, esta Corte realizó un énfasis en el carácter colectivo del derecho al medio ambiente sano y se puso en relieve su calidad de **bien público**; esto es, de un bien cuyo acceso no presenta *rivalidad* (el aprovechamiento del medio ambiente por parte de un individuo no bloquea o dificulta que otro individuo lo aproveche) ni *exclusión* (una vez que mejora la calidad ambiental no se puede excluir a los individuos de este beneficio).<sup>46</sup>
85. A partir de ello, y en atención al *principio de participación ciudadana* que rige la materia ambiental (parecido a lo que ocurre en materia educativa), se concluyó que los juzgadores de amparo “*sólo [deberán] determinar si quien alega ser titular del derecho ambiental se beneficia o aprovecha los servicios ambientales que presta el ecosistema que alega vulnerado.*” Análisis que debía hacerse de acuerdo con el *principio de precaución*, de modo que la falta de evidencia científica sobre el daño ambiental alegado no fuera una excusa para negar el interés legítimo (modulaciones en el criterio de esta Corte sobre el interés legítimo que atendieron a la naturaleza particular del medio ambiente como un bien público).
86. Por su parte, también debe subrayarse que la Segunda Sala comparte nuestra apreciación sobre la importancia del carácter colectivo de los derechos al momento de identificar un interés legítimo. En el **Amparo en Revisión 839/2019**,<sup>47</sup> la Segunda Sala planteó que la naturaleza del derecho en cuestión (derecho al medio ambiente sano) no era de corte individual, sino que se configuraba como un **bien público global** que estaba sujeto a las condiciones mencionadas de *no rivalidad ni exclusión*; reconociéndose el interés a una asociación civil que se presentó como quejosa.

---

<sup>45</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fallado el catorce de noviembre de dos mil dieciocho por unanimidad de votos.

<sup>46</sup> Sobre estas características asociadas a los bienes públicos véase Hardin, R. (2003) *The Free Rider Problem*. Stanford Encyclopedia of Philosophy, pp. 4-5.

<sup>47</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 839/2019, fallado el seis de mayo de dos mil veinte por mayoría de tres votos.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

87. Siendo relevante resaltar que, esta condición de bien público global, provocaba que la protección del medio ambiente esté sujeta a un problema que se puede categorizar como de “polizón” o del “free rider”. Para la Segunda Sala, esto significaba que no existen incentivos para que los individuos en particular o de manera aislada defiendan el bien público en cuestión, pues aun cuando el beneficio social que se obtendría puede ser grande, el beneficio particular es mínimo y el costo de oportunidad suele ser alto. Es decir, los individuos esperan a que sean otros (como el Estado u otras personas) los que se preocupen por defender estos bienes, pero eso no les impedirá beneficiarse de esta defensa.<sup>48</sup>
88. Por eso, se consideró que la provisión o garantía de este tipo de bienes no depende únicamente del Estado, ya que el derecho al medio ambiente sano apareja un deber de cuidado como contracara del mismo derecho, y ese deber es generalizado (aplica tanto a individuos privados como agentes gubernamentales). En este sentido, resultaba entonces fundamental la participación de la sociedad civil, y las asociaciones civiles y demás personas colectivas están particularmente bien posicionadas para este fin.
89. Resaltándose por la Segunda Sala que existe una divergencia en la acreditación del interés legítimo en relación con el derecho al medio ambiente sano cuando se trata de una persona física y una asociación civil. Para las primeras se pueden tener exigencias como “[habitar] en la localidad donde se aduce la existencia de un daño.” En cambio, para las **asociaciones civiles**, lo importante son “*los elementos que [puedan] aportar a la protección medioambiental*”; es decir, su capacidad objetiva de proteger al medio ambiente (en atención precisamente a su posición especial como asociaciones civiles).

\*\*\*\*\*

---

<sup>48</sup> Cfr. Hardin, R. citado *supra*, nota 30. Para un ejemplo particular de la aplicación de este concepto a la materia ambiental, véase Hardin, G. (1968) *The Tragedy of the Commons*. The Garret Hardin Society.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

90. En suma, el elemento común de estos precedentes es que todos versan sobre un interés legítimo en el que cobró una relevancia particular la naturaleza difusa o colectiva de los derechos implicados y se habló, por ende, de una *estructura jurídica compleja* del derecho a la educación, de la *dimensión colectiva* de la libertad de expresión y del carácter de *bien público* del medio ambiente. Si bien estos tres conceptos tienen sus importantes diferencias, todos se utilizaron para destacar a su vez la importancia que tiene la sociedad civil en su protección, en cuya tarea las sociedades colectivas cobran un papel determinante.
91. Por lo tanto, es posible concluir que para evaluar el interés legítimo de una persona en el juicio de amparo (que alega es colectivo) debe partirse de la pregunta por la naturaleza del derecho implicado y la relación particular que una sociedad colectiva pueda tener con la dimensión colectiva de dicho derecho (su estructura compleja, su plano social, su carácter de bien público o alguna característica análoga). Además, a diferencia de lo que sucede con el interés jurídico visto desde un plano meramente individual, aquí, en principio, no será relevante que la afectación al derecho con el acto, ley u omisión reclamada sea más generalizada y que, consecuentemente, el beneficio del amparo también pueda alcanzar a más personas. Eso, en su caso, es una consecuencia del reconocimiento de ese interés legítimo.

### La acreditación del interés legítimo de las asociaciones civiles

92. Aunado a lo anterior, como se adelantó, en casos de interés legítimo, existe una singularidad en la forma en que puede acreditarse por parte de las personas jurídicas (como las asociaciones civiles); aspecto en el que debemos hacer ciertas aclaraciones adicionales pues, se reitera, uno de los argumentos principales de las Recurrentes es que la Quejosa no cumplió con su carga de la prueba en esta materia.
93. Al respecto, cobran particular relevancia tres de los precedentes comentados en la sección previa: los **Amparos en Revisión 323/2014, 1359/2015 y 839/2019**. Estos casos guardan una fuerte analogía con el presente, pues en todos ellos los quejosos fueron *asociaciones civiles* y, según vimos, los



## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

derechos que se estimaron vulnerados eran de contenido social o lo fueron en su aspecto colectivo.

94. En el Amparo en Revisión 323/2014, para acreditar el ejercicio del objeto social de la quejosa se recurrió a diversas *pruebas documentales* que ésta había aportado al juicio de amparo. Con base en este material probatorio se tuvo por demostrada una relación especial y real de la quejosa con el derecho a la educación y su rol activo como parte de la sociedad civil en la protección de dicho derecho (en términos simples, demostrar su “compromiso social” con la educación).
95. El Amparo en Revisión 1359/2015 difirió de este asunto en cuanto a la presencia de pruebas documentales en el juicio. No obstante, esta Sala se basó en diversos *hechos notorios* para tener por acreditado el interés legítimo de la quejosa. En este sentido, se tomó en cuenta desde la información publicada en su página de internet hasta los diferentes litigios en los que ha colaborado y que han sido resueltos por esta Corte.
96. Por su parte, en el Amparo en Revisión 839/2019 la quejosa presentaba la particularidad de que su objeto social no contenía como fin específico la protección del derecho al medio ambiente sano, sino la protección de los derechos humanos en general. Sin embargo, esto no fue un impedimento para reconocer su interés legítimo, pues la Segunda Sala estimó que, al tratarse del derecho al medio ambiente sano, era suficiente con la cláusula genérica. Además, consideró que en esta materia tampoco es necesario que la quejosa acreditara una actividad previa en la defensa del medio ambiente. Si bien este último criterio puede considerarse como restringido a la materia ambiental y algunos derechos con el mismo tipo de repercusiones sociales (tal como lo especificó la Segunda Sala en su sentencia),<sup>49</sup> se estima que el criterio seguido en los otros dos precedentes comentados sí es susceptible de generalización.

---

<sup>49</sup> En el párrafo 268 de la sentencia se afirma lo siguiente: “se estima que la legitimación por interés legítimo de las asociaciones civiles que defienden genéricamente derechos humanos se encuentra reconocida, en modo más flexible, exclusivamente para la defensa de derechos con repercusión social, como el derecho al medio ambiente y a la protección de la salud; sin que esta sentencia pretenda ampliarlo a otros casos de derechos eminentemente individuales.”

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

97. De este modo, conforme a nuestros precedentes, se concluye que **el interés legítimo de una asociación civil se puede acreditar a partir tanto de pruebas específicas que se aportan al juicio (documentales, por ejemplo) como de otro tipo de pruebas, como los hechos notorios sobre la actividad de la asociación de mérito.** Es decir, no es necesario forzosamente una prueba directa de tipo documental, por lo que dicho interés puede inferirse por el juzgador a través de otro tipo de pruebas directas o indirectas.

### A.2. El derecho de acceso a la justicia

98. El derecho que se encuentra imbricado en el asunto y que la Quejosa sostiene que resulta afectado primordialmente por las omisiones reclamadas es el derecho de acceso a la justicia. Éste se encuentra reconocido, entre otros, en los artículos 14, 17, 20, apartados B y C, de la Constitución Federal, y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

#### Contenido del derecho

99. Al respecto, debe destacarse que es criterio reiterado de esta Primera Sala que uno de los elementos integrales del acceso a la justicia es el *derecho a la tutela jurisdiccional efectiva*, el cual se define como el “*derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute tal decisión.*”<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.), Primera Sala, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, registro electrónico 2015591, de rubro y texto: “**DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN.** De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente. Ahora bien, en la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, de rubro: “GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

100. A partir de esta definición, esta Sala ha desprendido que este derecho comprende tres etapas, a las que corresponden tres derechos: *“(i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que concierne el derecho al debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas.”*<sup>51</sup>
101. Asimismo, esta Corte ha destacado la *importancia dual* del acceso a la justicia. Por un lado, constituye un derecho fundamental autónomo. Empero, por otro lado, es el medio principal para hacer efectivos y restituir las violaciones de los otros derechos fundamentales. Así, se ha reconocido una ***dimensión procedimental*** del acceso a la justicia, la cual se extiende como una garantía generalizada para toda la sociedad e implica un deber positivo por parte del Estado de proveer el acceso a las vías jurisdiccionales y eliminar las barreras que limiten o impidan dicho acceso.<sup>52</sup>
102. En este mismo sentido se han pronunciado los Relatores Especiales sobre la independencia de los magistrados y abogados del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. En sus diferentes informes, dichos relatores han hablado del *“carácter amplio del acceso a la justicia”*, el cual implica que *“la ausencia de medios idóneos de acceso a la justicia, en última*

---

POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.”, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió el acceso a la tutela jurisdiccional como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute tal decisión; de ahí que este derecho comprenda tres etapas, a las que corresponden tres derechos: (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que concierne el derecho al debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas. Ahora, los derechos mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante Jueces y tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales.”

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> La caracterización del acceso a la justicia como un “derecho procedimental” fue adoptada por esta Sala en el Amparo en Revisión 352/2012, fallado el diez de octubre de dos mil doce por unanimidad de votos. Esta caracterización fue reafirmada en el Amparo Directo en Revisión 1159/2014, fallado el diez de septiembre de dos mil catorce por mayoría de cuatro votos.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

*instancia, priva a las personas del ‘derecho al derecho,’ al negarle los medios reales para su efectivo ejercicio”. En definitiva, “la fijación de objetivos [en materia de acceso a la justicia e imparcialidad judicial] debería reflejar el hecho de que esos conceptos son, a la vez, **finés en sí mismos, y medios para hacer valer otros derechos humanos.**”<sup>53</sup>*

103. Para esta Sala, esta segunda dimensión del acceso a la justicia le da un **carácter de derecho fundamental dual**; esto es, tiene tanto una dimensión de naturaleza *individual* como una **colectiva**. Tal como se afirmó en el Amparo en Revisión 839/2019 respecto al derecho al medio ambiente sano,<sup>54</sup> si bien el acceso a la justicia puede repercutir en el ámbito de cada individuo en particular, **las decisiones y políticas públicas sobre este derecho afectan a toda la sociedad**. Por usar nuevamente las palabras del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, las decisiones en esta materia tienen la potencialidad de incidir en el “*derecho al derecho*” de todos nosotros. Lo mismo sucede respecto al acceso a la justicia.

104. Por su parte y bajo estas premisas, también es posible reconocer al acceso a la justicia como un **bien público**. Con esto no pasamos por alto que existe un amplio debate doctrinal sobre si este bien presenta las características de *no rivalidad y no exclusión*,<sup>55</sup> no obstante, nuestra concepción del acceso a la justicia como un bien público no se basa en un estudio descriptivo sobre sus características económicas, sino en la razón normativa de que constituye un derecho fundamental.

---

<sup>53</sup> Despouy, L. (2008) *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados A/HRC/8/4, párr. 58; y Knaul, G. (2014) *Independencia de los jueces y abogados*. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados A/69/294, párrs. 58 y 88. En el mismo sentido véase García-Sayán, D. (2017) *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados A/HRC/35/31, párr. 67.

<sup>54</sup> Segunda Sala, *Op. Cit.* Amparo en Revisión 839/2019, párr. 217.

<sup>55</sup> Este debate se ha dado principalmente en el ámbito del análisis económico del derecho. Para una posición a favor de la caracterización del acceso a la justicia como un bien público véase Núñez, R. y Carrasco, N. (2015) *Análisis Económico de la Administración de Justicia: ¿La Justicia como Bien Público o Privado?* Revista Chilena de Derecho Vol. 42, No. 2, pp. 593-613. Posiciones en contra pueden encontrarse en Correa, J. *et al.* (2000) *¿Es la Justicia un Bien Público?* Revista Perspectivas, Universidad de Chile, vol. 3, No. 2, pp. 389-409; y Mery, R. (2006) *Una aproximación Teórica y Empírica a la Litigación Civil en Chile*. Universidad Diego Portales, Centro de Investigación y Desarrollo Empresarial.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

105. Así, el acceso a la justicia debe garantizarse a todos sin que exista un límite en el número de personas que lo esté ejerciendo en un determinado momento, y no se debe excluir a nadie de la posibilidad de acceder a este servicio; es decir, no debe existir *rivalidad* ni *exclusión* en la garantía del acceso a la justicia por su carácter de derecho humano.
106. Esta imposibilidad normativa de rivalidad y exclusión también ha sido reconocida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) al interpretar el artículo 25 de la CADH. En específico, el Tribunal Interamericano ha dicho que “*los Estados deben promover recursos accesibles a toda persona para la protección de sus derechos;*” de este modo, “*si una determinada acción es el recurso destinado por la ley para obtener la restitución del derecho que se considera violado, toda persona que sea titular de dicho derecho debe tener la posibilidad real de interponerlo.*”<sup>56</sup>
107. Además, la **mera existencia formal** de un recurso procesal, ya sea en la ley o la Constitución, es **insuficiente para cumplir con el derecho de acceso a la justicia**. La Corte IDH ha sido enfática en que dicho recurso debe ser efectivo e idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla.<sup>57</sup> Por ende, cuando existe denegación de justicia, cuando hay un retardo en la impartición de la misma o cuando se presenta un impedimento sobre el acceso a los recursos judiciales, la tutela jurisdiccional se vuelve ilusoria.<sup>58</sup>
108. Asimismo, es posible derivar este carácter de *bien público* del derecho de acceso a la justicia de la propia estructura que provee nuestra Constitución en su artículo 17.<sup>59</sup> Para dar cuenta de ello, resulta útil transcribir los primeros dos párrafos de dicha disposición:

---

<sup>56</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *caso Castañeda Gutman Vs. México*, Sentencia de 6 de agosto de 2008 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párr. 106.

<sup>57</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-9/87, “Garantías judiciales en estados de emergencia”*, sentencia del 6 de octubre de 1987, párr. 24.

<sup>58</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú*, Sentencia de 6 de febrero de 2001 (Reparaciones y Costas), párr. 137.

<sup>59</sup> La interpretación el derecho de acceso a la justicia que se expone a continuación parte de lo dicho por esta Primera Sala en el Amparo Directo en Revisión 993/2015, fallado el diecisiete de febrero de dos mil dieciséis por unanimidad de cuatro votos, párrs. 54-56.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

**Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

109. Como se observa, el primer párrafo proscribe la venganza privada y la posibilidad de los individuos de hacerse “justicia por propia mano;” a continuación, el artículo establece la obligación del Estado de impartir justicia a través de las instituciones y procedimientos previstos para tal efecto. A interpretación de esta Primera Sala, ambos párrafos son correlativos y funcionan como un sistema: debido a la imposibilidad de los particulares de “hacerse justicia,” el Estado tiene la obligación de administrarla; dado que la primera prohibición es generalizada y aplicada a todo individuo, el deber estatal no puede ni debe excluir a nadie.
110. En otro aspecto, la misma disposición establece que el servicio de administración de justicia será gratuito, por lo que prohíbe las costas judiciales. Como lo ha reconocido un sector de la doctrina,<sup>60</sup> esta prohibición se opone directamente a la posibilidad de concebir al acceso a la justicia como un bien privado, pues representa la eliminación de una de las barreras más grandes que podrían existir para acceder al sistema jurisdiccional; en otras palabras, es una manera de hacer al bien no exclusivo.
111. En adición a todo lo anterior, es notable que la promoción y defensa del acceso a la justicia puede sufrir de un problema caracterizado como “*polizón*” o “*free rider*” (como lo entendió la Segunda Sala en el precedente citado para otro derecho). **La mejora en el sistema general de administración de justicia por lo general es muy costosa en términos individuales y, aunque su beneficio social puede ser grande, el beneficio individual suele no superar los costos para una persona en lo individual.** De aquí que sea tan valiosa la participación de la sociedad civil en la defensa de este derecho.

---

<sup>60</sup> Núñez, R. y Carrasco, N. *Op. Cit.* p. 603.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

112. Por su parte, las exigencias del derecho de acceso a la justicia no solo se dan en términos *cuantitativos*; es decir, no basta con que más personas tengan acceso al sistema jurisdiccional. De manera conjunta, este derecho tiene un aspecto *cualitativo* que debe avanzarse en la mayor medida posible. Esto no solo implica mejorar en aspectos como la escuela judicial o en las tareas que dependen directamente del Poder Judicial, sino que también comprende tener mejores leyes y ordenamientos que faciliten y eficienten la administración de justicia.
113. Finalmente, cabe resaltar que en complemento a esta visión dual del acceso a la justicia, el acceso a la justicia implica necesariamente obligaciones tanto negativas como positivas<sup>61</sup> (tal como se ha reiterado por la doctrina especializada y por los precedentes de esta Suprema Corte) que evidencian a su vez que el contenido de este derecho no es lineal, sino que es multifacético. Además, este derecho es el fundamento de la independencia judicial, principio base del funcionamiento de la judicatura como garantía orgánica.
114. Sobre estos aspectos, la visión de que la mayoría de los derechos implican acciones negativas y positivas fue recalcada al resolverse el Amparo en Revisión 1351/2015, en donde el derecho sujeto a análisis fue la libertad de expresión; un derecho que se ha concebido siempre en el centro de los derechos de libertad. En dicho precedente, como ya vimos, esta Sala destacó que la libertad de expresión no se circunscribe a la “esfera íntima” de los individuos (lo que implicaría únicamente un deber de abstención por parte del Estado de no intervenir con esta esfera), sino que tiene un plano *colectivo* que le impone deberes positivos al Estado; en particular, sostuvimos que éste

---

<sup>61</sup> La relevancia de este planteamiento radica en que rompe con la concepción de que los derechos civiles y políticos (como lo es el acceso a la justicia) únicamente implican obligaciones de abstención por parte del Estado, mientras que los derechos económicos sociales y culturales entrañan obligaciones de hacer.

Conforme a esta posición, los derechos civiles y políticos solo obligarían al Estado a *no hacer* ciertas cosas y, en particular, a no interferir con la esfera de libertad de los individuos; así, bastaría con limitar la actividad estatal para garantizarlos. Los derechos económicos, sociales y culturales (generalizados bajo la denominación de “derechos sociales”), por el contrario, exigirían prestaciones positivas, por lo que demandarían que el Estado destine recursos para su cumplimiento. Para esta Suprema Corte, esta división tajante es insostenible en el marco de nuestro régimen constitucional. Entre otra tanta bibliografía especializada en el tema que aborda sobre esta dicotomía, véase Abramovich, V. y Courtis, C. (2002) *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Editorial Trotta, Madrid, España.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

debe intervenir y eliminar los obstáculos en el debate público de las ideas. Este entendimiento fue lo que justificó nuestra consideración de que el Congreso de la Unión había vulnerado el derecho a la libertad de expresión por no haber expedido la legislación que debía regular el gasto gubernamental en materia de comunicación social.<sup>62</sup>

115. Así, se insiste, nos parece que estamos en el mismo escenario en cuanto al acceso a la justicia. En efecto, si la justicia debe impartirse por “*tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes*”, es evidente que el Estado debe garantizar la existencia de estos “tribunales” y expedir las “leyes” que fijen los “plazos y términos” en que opera la justicia. No hay duda sobre la existencia de obligaciones positivas a cargo del Estado.

116. Lo anterior es acorde con la interpretación del artículo 25 de la CADH<sup>63</sup> por parte de la Corte Interamericana. Al respecto, en el caso *Cantos vs. Argentina* este Tribunal señaló que dicho artículo “*establece la obligación **positiva** del Estado de conceder a todas las personas bajo su jurisdicción un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales.*”<sup>64</sup> Lo que conlleva que la mera existencia formal de un recurso procesal es insuficiente para cumplir con el derecho de acceso a la justicia. Los recursos, para la Corte IDH, debe ser efectivo e idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Amparo en Revisión 1359/2015, *Op. Cit.* pp. 46-62.

<sup>63</sup> **Artículo 25.** Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

<sup>64</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *caso Cantos vs. Argentina*, Sentencia de 28 de noviembre de 2002 (fondo, reparaciones y costas), párr. 52.

<sup>65</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-9/87, “Garantías judiciales en estados de emergencia”*, sentencia del 6 de octubre de 1987, párr. 24.



## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

117. Misma afirmación se hizo en el caso “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala, en donde se destacó que el artículo 25 de la CADH, en interpretación sistemática con el 1.1, implica “que el Estado tiene la responsabilidad de diseñar y consagrar normativamente un recurso eficaz, pero también la de asegurar la debida aplicación de dicho recurso por parte de sus autoridades judiciales.”<sup>66</sup> Estos pronunciamientos no solo indican que el acceso a la justicia implica obligaciones positivas, sino que también prescriben el contenido de estas obligaciones y, de forma implícita, refieren a qué órganos del Estado les corresponde cumplirlas. Interpretando las palabras de la Corte IDH de acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional, resulta que al Poder Legislativo le toca “diseñar y consagrar normativamente” el marco con el cual debe operar la impartición de justicia, y se debe asegurar que éste sea lo más eficaz posible; es decir, que sea expedito, que los recursos procesales sean sencillos y accesibles, y que sirva realmente para hacer efectivos los derechos sustantivos.<sup>67</sup>

118. En estos términos, la obligación de proveer un marco normativo para acceder a los tribunales no se agota con la simple consagración de instituciones procesales a nivel formal. Esta obligación también tiene un aspecto cualitativo, lo que nos lleva a entender el derecho de acceso a la justicia como un principio que opera en el razonamiento jurídico como un *mandato de optimización*: ordena que el acceso efectivo a la justicia se realice en la mayor medida atendiendo a las posibilidades fácticas y jurídicas.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala, Sentencia de 19 de noviembre de 1999 (fondo), párr. 237.

<sup>67</sup> En esta ejecutoria no abordaremos el papel que tiene que jugar el Poder Judicial en la garantía del derecho de acceso a la justicia por no ser el tema a debate. No obstante, cabe destacar que figuras como el principio *in dubio pro actione* apuntan justamente al rol activo que los jueces deben tomar en la garantía del derecho de acceso a la justicia por medio de la interpretación judicial. Sobre este punto véase el Amparo Directo en Revisión 1080/2014, fallado por esta Primera Sala el veintiocho de mayo de dos mil catorce por unanimidad de votos.

<sup>68</sup> La concepción de los derechos fundamentales como mandatos de optimización tiene su origen en la teoría de Robert Alexy (Alexy, R. (1993) *Teoría de los derechos fundamentales*. CEC, Madrid, España, pp. 86-87). En cuanto a los precedentes de esta Corte, en el Amparo Directo en Revisión 2044/2008, esta Sala ya había acudido a esta concepción, la cual fue reiterada por el Pleno en el Amparo en Revisión 7/2009 (Véase Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo Directo en Revisión 2044/2008, sentencia de diecisiete de junio de dos mil nueve, fallada por unanimidad de votos, p. 16, y Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 7/2009, sentencia de quince de marzo de dos mil once, fallada por unanimidad de votos, pp. 29-31). Asimismo, el test de proporcionalidad que esta Corte ha utilizado para resolver varios asuntos (el Amparo en Revisión 237/2014, por ejemplo) constituye una expresión práctica de la idea de los derechos fundamentales como mandatos de optimización, pues su objetivo es precisamente el de maximizar el derecho en cuestión.

Sobre el ejercicio ponderativo de los derechos fundamentales como un proceso de optimización, cabe citar la tesis aislada P. XII/2011, Tribunal Pleno, Novena Época, publicada en el Semanario

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

119. Sobre este último punto, cabe recordar las palabras del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados en el sentido de que el acceso a la justicia constituye el “derecho al derecho.” Esta concepción, la cual compartimos, apunta a la apremiante necesidad de contar con un marco normativo que maximice el acceso a la justicia, pues con esto se garantiza la eficacia de los demás derechos sustantivos. En otras palabras, la relación indisoluble entre las garantías procesales (correspondientes al acceso a la justicia) y los derechos sustantivos implica que una mejora en las primeras implica la de los segundos. De aquí la importancia excepcional de que el Estado tome acciones efectivas para garantizar y optimizar el acceso a la justicia.
120. Por último, es importante destacar que esta Corte también se ha pronunciado sobre las obligaciones negativas implicadas por el acceso a la justicia. En el caso que nos ocupa el énfasis está claramente en las obligaciones positivas, pero por no dar una imagen parcial del derecho en cuestión, vale citar la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, en la que establecimos que “*el poder público - en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial- no*

---

Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 23, registro electrónico 161368, de rubro y texto (subrayados y negritas añadidos): **“CONFLICTOS QUE INVOLUCRAN DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RESOLUCIÓN JURÍDICA.** Los derechos fundamentales, siendo en su definición más básica pretensiones jurídicas destinadas a establecer los límites que los representantes de los ciudadanos no pueden traspasar en el desarrollo de sus responsabilidades normativas, no son en sí mismos ilimitados. En efecto, su estructura normativa típica no es la propia de las reglas -normas jurídicas con condiciones de aplicación razonablemente detalladas y determinadas, que se aplican mediante razonamientos subsuntivos- sino la que caracteriza a los principios, que son imperativos jurídicos con condiciones de aplicación definidas de modo muy abierto, lo cual los destina naturalmente a entrar en interacción, en los casos concretos, con otras normas con contenidos jurídicos que apuntan en direcciones no idénticas. Es por eso que suele decirse que **los derechos fundamentales operan en el razonamiento jurídico como mandatos de optimización**, porque su protección y reconocimiento en los textos constitucionales presuponen naturalmente que sus exigencias normativas entrarán en conflicto con otras en los casos concretos, supuesto en el que será necesario desarrollar un ejercicio de ponderación para articular el resultado de su aplicación conjunta en esos casos. Así, en las democracias constitucionales actuales la resolución jurídica de los conflictos que involucran derechos fundamentales no parte cada vez de cero, sino que el sistema jurídico contiene un abanico más o menos consensuado de reglas o criterios que expresan lo que puede o no considerarse un equilibrio adecuado entre ellos en distintos contextos o escenarios aplicativos. Así, algunas de estas reglas están consagradas expresamente en los tratados de derechos humanos o en las Constituciones mismas, y otras se van explicitando a medida que la justicia constitucional va resolviendo casos, incluidos aquellos en los que se juzga la constitucionalidad de los límites a los derechos incluidos en las leyes. De ahí que el legislador es competente genéricamente para emitir normas que regulan y limitan derechos, pero no puede hacerlo como prefiera, sino bajo determinadas condiciones relacionadas tanto con fines como con medios, en tanto que su labor normativa -llegado el caso- debe ser cuidadosamente examinada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para garantizar que los límites que de ella derivan estén justificados por la necesidad de proteger a su vez derechos e intereses constitucionalmente amparados, y no haya sido adoptada sobre bases arbitrarias o insuficientemente sensibles a su impacto en las condiciones de goce del derecho involucrado” (subrayado añadido).

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

*puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador.”<sup>69</sup>*

121. En términos análogos, la Corte IDH ha sostenido que el derecho de acceso a la justicia implica “que los Estados no deben interponer trabas a las personas que acudan a los jueces o tribunales en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos.” Bajo esta interpretación, “cualquier norma o medida del orden interno que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso de los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al precitado artículo 8.1 de la [CADH].”<sup>70</sup>

### Acceso a la justicia y su relación con ciertas personas

122. Ahora bien, partiendo de lo anterior, si bien es acertado que de acuerdo con nuestro artículo 17 constitucional el primer obligado a garantizar el acceso a la justicia es el Estado (esto bajo las condiciones de no exclusión y no

---

<sup>69</sup> Jurisprudencia 1a./J. 42/2007, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, abril de 2007, página 124, registro electrónico 172759, de rubro y texto: “**GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.** La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos -desembarazados, libres de todo estorbo- para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público -en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial- no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos.”

<sup>70</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Cantos vs. Argentina*, Op. Cit. párr. 50.

rivalidad descritas anteriormente), no puede pasarse por alto que hay otros sujetos que también integran la profesión legal y que son esenciales para el funcionamiento de nuestro sistema jurídico. Ente ellas encontramos, por ejemplo, a las escuelas de derecho y a diversas asociaciones de la sociedad civil, tales como los colegios de abogados.

123. Sobre esta última clase de sujetos, la **tendencia internacional ha sido la de reconocerlos como actores fundamentales en la promoción del Estado de Derecho, los derechos humanos y el acceso a la justicia**. Una muestra clara de esta actitud se expresa en los Principio Básicos sobre la Función de los Abogados de las Naciones Unidas (en adelante, los “Principios Básicos”),<sup>71</sup> en donde la **comunidad internacional enfatizó el rol de estas asociaciones en la educación continua de la profesión jurídica**, la garantía de la ética por parte del gremio y, **sobre todo, su función cooperativa con los Estados en el avance del acceso a la justicia**. El párrafo noveno del preámbulo es particularmente claro en este respecto:

Considerando que las asociaciones profesionales de abogados tienen que desempeñar la función esencial de velar por las normas y la ética profesionales, proteger a sus miembros contra persecuciones y restricciones o injerencias indebidas, facilitar servicios jurídicos a todos los que los necesiten, y cooperar con las instituciones gubernamentales y otras instituciones para impulsar los fines de la justicia y el interés público,

124. Además del preámbulo, en los artículos 3, 4, 9 y 25 se reconoce claramente la función de los colegios de abogados en la materia. En la primera de estas disposiciones, después de una referencia al deber de los gobiernos de prestar asistencia jurídica a las personas de bajos recursos, se especifica que *“las asociaciones profesionales de abogados colaborarán en la organización y prestación de [estos] servicios, medios materiales y otros recursos.”*<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Los Principios Básicos fueron adoptados el siete de septiembre de mil novecientos noventa en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Si bien no constituyen un tratado internacional con obligaciones vinculantes para México, el hecho de que nuestro país y 126 Estados más hayan participado en dicho Congreso y en la adopción de los principios nos da una muestra clara de la opinión de la comunidad internacional sobre el tema.

<sup>72</sup> **3.** Los gobiernos velarán por que se faciliten fondos y otros recursos suficientes para asistencia jurídica a las personas pobres, y, en caso necesario, a otras personas desfavorecidas. Las

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

125. Adicionalmente, los artículos 4 y 9 hacen referencia al rol educativos e informativo de los colegios de abogados, quienes se encargan no solo de la formación profesional y ética de los abogados, sino también de instruir al público en general sobre sus derechos y obligaciones, así como la manera de hacerlas efectivas ante un tribunal.<sup>73</sup> Finalmente, el artículo 25 vale citarlo íntegramente por su relación particular con el tema que nos ocupa:

**25. Las asociaciones profesionales de abogados cooperarán con los gobiernos para garantizar que todas las personas tengan acceso efectivo y en condiciones de igualdad a los servicios jurídicos y que los abogados estén en condiciones de asesorar a sus clientes sin injerencias indebidas, de conformidad con la ley y con las reglas y normas éticas que se reconoce a su profesión. (énfasis añadido)**

126. Otro ejemplo de esta concepción sobre la labor de los colegios de abogados la encontramos en la Recomendación R(2000)21 del Comité de Ministros del Consejo de Europa (que aunque claramente no es vinculante ni forma parte de nuestro Derecho, se hace referencia a ella como un mero insumo contextual). Entre otras cosas, este Comité recomendó a los Estados parte que “alentaran” a los colegios y otras asociaciones profesionales de abogados a “*promover y defender las causas de la justicia,*” a participar en “*esquemas que garanticen el acceso a la justicia de las personas con bajos recursos*” y que “*apoyen nuevas reformas legales y promuevan la discusión sobre la legislación existente y sus propuestas de cambio.*”<sup>74</sup>

---

asociaciones profesionales de abogados colaborarán en la organización y prestación de servicios, medios materiales y otros recursos.

<sup>73</sup> 4. Los gobiernos y las asociaciones profesionales de abogados promoverán programas para informar al público acerca de sus derechos y obligaciones en virtud de la ley y de la importante función que desempeñan los abogados en la protección de sus libertades fundamentales. Debe prestarse especial atención a la asistencia de las personas pobres y de otras personas menos favorecidas a fin de que puedan probar sus derechos y, cuando sea necesario, recurrir a la asistencia de un abogado.

9. Los gobiernos, las asociaciones profesionales de abogados y las instituciones de enseñanza velarán por que los abogados tengan la debida formación y preparación, y se les inculque la conciencia de los ideales y obligaciones éticas del abogado y de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico nacional e internacional.

<sup>74</sup> Principle V – Associations

[...]

4. Bar associations or other profesional lawyers' associations should be encouraged to ensure the independence of lawyers and, *inter alia*, to:

a. promote and uphold the couse of justice, without fear;

[...]

c. promote the participation of lawyers in shemes to ensure the Access to justice of persons in an economically weak position, in particular the provision of legal aind and advice;

d. promote and support law reform and discusión on existing and proposed legislation;

[...]

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

127. Con base en los mencionados Principios Básicos y citando en algunas ocasiones esta Recomendación, los sucesivos Relatores Especiales sobre la independencia de los magistrados y abogados de las Naciones Unidas también han hecho énfasis los aportes de los colegios de abogados a la práctica jurídica en general y el acceso a la justicia en particular. En el Informe A/64/181 a la Asamblea General de las Naciones Unidas, por ejemplo, el Relator Especial destacó como una de las funciones positivas de estas asociaciones el hecho de que “[*permiten*] que [*sus*] miembros participen eficazmente en debates sobre el perfeccionamiento del sistema jurídico y judicial y lograr la incidencia deseable en otros actores del sistema de justicia.”<sup>75</sup>
128. En el mismo sentido encontramos los Informes A/HRC/14/26<sup>76</sup> y A/HRC/23/43,<sup>77</sup> el primero sobre el rol educativo de estas asociaciones y el segundo sobre sus aportes en el establecimiento de los sistemas de asistencia jurídica a las personas con bajos recursos. Asimismo, en el Informe A/HRC/35/31 el Relator Especial remarcó que “*los colegios de abogados deberían desempeñar la función esencial de velar por las normas y la ética profesionales, proteger a sus miembros, facilitar servicios jurídicos y cooperar con las instituciones gubernamentales y otras instituciones para impulsar los fines de la justicia y el interés público.*”<sup>78</sup>
129. Es importante destacar que todos estos pronunciamientos internacionales no tienen un carácter prospectivo sobre las funciones deseables que podrían adoptar los colegios de abogados en un futuro, sino que se basan en la experiencia concreta de los aportes que estas asociaciones han hecho al

---

<sup>75</sup> Despouy, L. (2009) *Promoción y protección de los derechos humanos: cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales*. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados A/64/181, párr. 24.

<sup>76</sup> Knaul, G. (2010) *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados A/HRC/14/26.

<sup>77</sup> Knaul, G. (2013) *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados A/HRC/23/43.

<sup>78</sup> García-Sayán, D. *Op. Cit.* párr. 91.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

acceso a la justicia y el Estado de Derecho.<sup>79</sup> Además, los colegios se perciben a sí mismos como obligados a avanzar estos fines, tal como muestra un reporte del Colegio de Abogados Internacional (*International Bar Association*) en el que se presentaron las conclusiones extraídas de una serie de cuestionarios formulados a diversos colegios nacionales de alrededor del mundo (entre ellos, la \*\*\*\*\*).<sup>80</sup>

130. Finalmente, también como mero insumo valorativo, cabe hacer referencia a dos instancias en que un Tribunal de última instancia de otro país, la Corte Suprema de los Estados Unidos, se ha pronunciado sobre la valor público de las actividades desarrolladas por los colegios de abogados. Primero, en *Lathrop vs. Donohue*,<sup>81</sup> este Tribunal refirió que era razonable pensar que las actividades del Colegio de Abogados de Wisconsin pueden “avanzar la calidad de los servicios legales disponibles para las personas del Estado,” y que “no puede negarse que esta es una finalidad legítima de política estatal.”<sup>82</sup>

131. Tiempo después, en *Keller vs. State Bar of California*<sup>83</sup> se discutió sobre la obligación existente en el Estado de California en donde todo abogado, para poder ejercer, debe formar parte de la Barra Estatal y pagar sus respectivas contribuciones. Al respecto, la Corte estadounidense comentó que esta obligación “está justificada por el interés Estatal en regular la profesión legal y en mejorar la calidad de los servicios legales.”<sup>84</sup>

---

<sup>79</sup> Cfr. Teitgen, F. (2000) *Welcoming Remarks: The Paris Bar: Access to Justice and Access to Legal Advice*. Fordham International Law Journal, Vol. 24, No. 6, pp. 219-224 (describiendo como la Barra de París ha sido un actor esencial en la garantía del acceso a la justicia en Francia), y Johnstone, Q. (1996) *Bar Associations: Policies and Performances*. Yale Law & Policy Review, Vol. 15, No. 1, pp. 193-243 (explicando el papel de las barras de abogados en Estados Unidos y sus contribuciones en favor de los abogados en lo individual, la profesión legal y la sociedad estadounidense en general).

<sup>80</sup> International Bar Association (2018) *Stakeholder Submission to the Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers on the role, composition and functions of bar associations*. Londres, Reino Unido.

<sup>81</sup> Corte Suprema de los Estados Unidos (1961) *Lathrop vs. Donohue*, 367 US 820.

<sup>82</sup> Ibid. “Both in purport and in practice the bulk of State Bar activities serve the function, or at least so Wisconsin might reasonably believe, of elevating the educational and ethical standards of the Bar to the end of improving the quality of the legal service available to the people of the State, [...]. It cannot be denied that this is a legitimate end of state policy”.

<sup>83</sup> Corte Suprema de los Estados Unidos (1990) *Keller vs. State Bar of California*, 496 US 1.

<sup>84</sup> Ibid. “Here the compelled association and integrated bar are justified by the State's interest in regulating the legal profession and improving the quality of legal services.”

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

132. Con estas referencias no pretendemos establecer una analogía exacta entre las condiciones de los colegios de abogados en Estados Unidos y nuestro país; reconocemos que la regulación de estas asociaciones es diversa, y en México al día de hoy no existe una obligación de colegiación para poder ejercer la profesión de abogado. No obstante, lo que buscamos destacar es la función de los colegios de abogados en la protección del Estado de Derecho y los derechos fundamentales es una cuestión reconocida internacionalmente, incluso por nuestros homólogos.
133. En esta medida, si bien el Estado mantiene la obligación primigenia de garantizar el acceso a la justicia, la sociedad civil también tiene un papel en la protección de este derecho, y los colegios de abogados constituyen las instancias idóneas para avanzar este fin. Esto en atención a su propia naturaleza como asociaciones integradas exclusivamente por profesionistas del derecho y su consecuente cercanía con las instituciones impartidoras de justicia. Es a la luz de esta posición idónea que debemos evaluar si un colegio de abogados en particular cuenta con interés legítimo en un caso como el presente.

### A.3. Estudio de los agravios sobre el interés legítimo

134. Expuesto todo lo anterior, como se adelantó y de conformidad con los agravios sintetizados en los primeros párrafos de este estudio de fondo, los planteamientos de las autoridades recurrentes se pueden traducir en dos líneas argumentativas: una destinada a señalar que no fue probado el interés por la parte Quejosa; otra, destinada a señalar que no existe una especial situación de la Quejosa frente al ordenamiento jurídico ni concurre un beneficio en su esfera jurídica y que la sentencia de amparo carece de un análisis específico sobre el pretendido interés y el derecho humano que se dice violado para efectos precisamente de delimitar el interés legítimo (desatendiéndose a su vez lo fallado por esta Suprema Corte en el citado Amparo en Revisión 323/2014).
135. Esta Primera Sala considera **infundados** todos estos planteamientos. Para dar cuenta de esta conclusión, a continuación exponremos nuestros



## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

razonamientos de acuerdo a cada línea argumentativa avanzada por las Recurrentes.

### Primera línea argumentativa

136. De conformidad con los estatutos sociales de la Quejosa, uno de sus objetivos consiste en “*pugnar por el mejoramiento de la administración de justicia y la correcta aplicación del derecho.*”<sup>85</sup> A decir de las Recurrentes, era necesario que la Quejosa probara que efectivamente ha llevado acciones en línea con este objetivo, pues la aseveración de que tiene este objeto social equivale a una afirmación al aire que resulta insuficiente para acreditar un interés legítimo.
137. En principio, cabe subrayar que la premisa de la que parten las Recurrentes es correcta. Desde la Contradicción de Tesis 111/2013, esta Corte ha sostenido reiteradamente que el interés jurídico debe probarse y, para ello, en diversos precedentes hemos acreditado este supuesto a partir de la valoración de pruebas sobre su actividad.<sup>86</sup> **Sin embargo, el que esta premisa sea correcta no lleva a declarar fundado el agravio.** Más bien, los recurrentes caen en una confusión: las asociaciones civiles quejasas no deben acreditar esta cuestión forzosa y únicamente a través de pruebas directas de tipo documental.
138. Por ejemplo, en el Amparo en Revisión 1359/2015, esta Sala desprendió que la quejosa acreditaba un compromiso particular con la libertad de expresión a partir de *hechos notorios*, entre los que obraba la página de internet de la quejosa, su participación en diversos litigios y la publicación de estudios sobre la libertad de expresión.<sup>87</sup> De manera análoga, se estima que en este caso existen hechos notorios suficientes y demás pruebas para tener por

---

<sup>85</sup> Estatutos Sociales

**Artículo 2.** El objeto y fin de la Asociación es: [...]

II. Pugnar por el mejoramiento de la administración de justicia y la correcta aplicación del derecho. [...]

<sup>86</sup> Entre otros, esto así se ha hecho en los Amparos en Revisión 323/2014, 566/2015 y 1359/2015. Un precedente en el que esta prueba no fue requerida es el Amparo en Revisión 839/2019 de la Segunda Sala, pero esto atendió a la particular naturaleza del medio ambiente sano y al hecho de que la quejosa era una asociación civil.

<sup>87</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Op. Cit.* Amparo en Revisión 1359/2015, pp. 38-41.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

acreditado que la Quejosa ha ejercido su objeto social y que, con esto, demuestra su compromiso particular con el derecho de acceso a la justicia.

139. En primer lugar, la \*\*\*\*\* es una asociación civil constituida en mil novecientos veintidós con cuatro finalidades: defender los intereses individuales y colectivos de sus asociados, supervisar el ejercicio ético de los abogados, velar por la correcta aplicación del derecho y el respeto a la justicia, y moralizar al gremio y al actuar de los jueces.<sup>88</sup> Asimismo, la quejosa cuenta con capítulos en 20 entidades de la república.

140. En otro aspecto, la Quejosa ha participado en varios asuntos ante esta Suprema Corte, ya sea presentado *amicus curiae*<sup>89</sup> o siendo la parte quejosa. De estos casos destaca el **Amparo en Revisión 122/2019**,<sup>90</sup> en donde la \*\*\*\*\* había impugnado dos omisiones por parte del Congreso de la Unión y del Ejecutivo Federal; a saber, (i) la omisión legislativa absoluta de hacer las adecuaciones necesarias a la legislación secundaria para adaptarla a la reforma constitucional de veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete en materia laboral, y (ii) la omisión del ejecutivo de someter a la Cámara de Senadores la terna para la designación del titular del organismo descentralizado que se encargará de atender los asuntos relacionados con el registro de contratos colectivos de trabajo y organizaciones sindicales. Si bien este amparo se terminó sobreseyendo, es importante apuntar que esto no atendió a consideraciones sobre el interés legítimo de la Quejosa, sino a la **cesación de efectos** de las omisiones reclamadas.

141. Además de este asunto, es notable que en el año dos mil la \*\*\*\*\* constituyó a la \*\*\*\*\* que hoy en día lleva el nombre de la \*\*\*\*\* El objetivo de esta asociación es brindar orientación y apoyo jurídico gratuito a los sectores vulnerables de la sociedad mexicana; en esta medida, una de sus actividades principales es representar *pro bono* a las personas

---

<sup>88</sup> Como hecho notorio, véase, \*\*\*\*\*; *Nosotros*, en línea, disponible en: <http://www.bma.org.mx/nosotros.html>

<sup>89</sup> Por ejemplo, en el Amparo en Revisión 807/2017, el cual versó sobre la constitucionalidad de la Ley para el Ejercicio de Actividades Profesionales del Estado de Jalisco, y fue resuelto por la Segunda Sala el siete de febrero de dos mil dieciocho por unanimidad de votos.

<sup>90</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 122/2019, fallado el veintidós de mayo de dos mil diecinueve por unanimidad de votos.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

vulnerables ante los órganos jurisdiccionales, lo que indudablemente impulsa el acceso a la justicia.<sup>91</sup>

142. También es destacable que la Quejosa ha celebrado convenios con esta Suprema Corte e incluso con la Corte IDH, en los que ha mostrado su compromiso con el avance del acceso a la justicia en el país. Como muestra, a continuación citamos algunos apartados de ambos convenios:

### **Convenio entre la \*\*\*\*\* y esta Suprema Corte** CLÁUSULAS.

PRIMERA. OBJETO. El presente convenio tiene como objeto coordinar esfuerzos y fortalecer las relaciones de cooperación entre “LAS PARTES” y profundizar en el conocimiento del derecho y la difusión de la cultura jurídica y jurisdiccional en materia de protección y defensa de los derechos, a través de acciones coordinadas de los miembros de las instituciones que lo suscriben. De igual manera, estudiar y analizar jurídicamente de manera conjunta los cuerpos normativos emanados de las iniciativas y reformas relevantes presentadas en el Congreso de la Unión. [...]

### **Convenio entre la \*\*\*\*\* y la Corte IDH** CONSIDERANDO

[...]

Que [la \*\*\*\*\*] tiene entre sus fines procurar el decoro y la dignidad de la abogacía y que su ejercicio se ajuste estrictamente a las normas de la moral, del derecho y del Código de Ética Profesional adoptados por la asociación y asimismo, pugnar por el mejoramiento de la administración de justicia y correcta aplicación del derecho por parte de las autoridades. [...]

### ACUERDAN

PRIMERA: Ambas Instituciones se comprometen a coordinar esfuerzos para fortalecer sus relaciones, profundizar el conocimiento del derecho y difundir los instrumentos internacionales para la promoción y defensa de los derechos humanos, todo en beneficio de mejorar la administración de justicia. [...]

143. Finalmente, la \*\*\*\*\* también ha colaborado con el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de las Naciones Unidas y con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. En este sentido, la Quejosa contribuyó en la “Presentación de las partes interesadas al Relator Especial sobre la independencia de jueces y abogados en materia de la composición y

---

<sup>91</sup> De acuerdo con la página web de esta asociación, su “misión” es “brindar servicios legales Pro Bono, mediante profesionales del derecho altamente calificados a personas de escasos recursos y grupos vulnerables,” y su “visión” consiste en “ser la organización que logre dar acceso a la justicia en México de manera gratuita.” Véase \*\*\*\*\* , *La Fundación*. En línea, disponible en: <https://fbma.org.mx/la-fundacion/>

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

funciones de los colegios de abogados”<sup>92</sup> y en el “Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México.”<sup>93</sup>

144. Tomando en cuenta todo lo anterior, para esta Sala es claro que la Quejosa ha ejercido su objeto social en general, y ha “[pugnado] por el mejoramiento de la administración de justicia y la correcta aplicación del derecho” en particular. De este modo, se estima que la \*\*\*\*\* **ha acreditado su especial interés en la promoción y el avance del acceso a la justicia**; es decir, acreditó adecuadamente en el juicio su objeto social y su especial interés. Esto, reiteramos, sin que se haya necesitado aportar otros medios de prueba al juicio de amparo adicionales a su acta constitutiva y sus estatutos. Su interés se tiene acreditado a través de estas pruebas directas como de otros elementos convictivos directos e indirectos que esta Corte tiene la capacidad de apreciar sin afectar las reglas que rigen el juicio de amparo.

### Segunda línea argumentativa

145. Las autoridades Recurrentes alegan que existió un indebido estudio del interés legítimo en la sentencia de amparo. A partir de su lectura, dicen, se aprecia que el Juez de Distrito no realizó un análisis integral y exhaustivo sobre la naturaleza del derecho de acceso a la justicia al momento de pronunciarse sobre el interés legítimo.

146. En ese tenor, en principio, podría pensarse que esto no presenta problema alguno, pues en un apartado anterior planteamos que el estudio del interés legítimo es eminentemente casuístico y esto puede llevar a un juez constitucional a fijar su atención particular en distintos factores a la hora de resolver sobre el interés legítimo. Empero, también especificamos que este estudio del interés debe realizarse “a la luz de los lineamientos emitidos por esta Suprema Corte.”

---

<sup>92</sup> International Bar Association, citado *supra*.

<sup>93</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. (2003) *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*. Ciudad de México, México.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

147. En todos los casos sobre interés legítimo colectivo que se han presentado ante esta Sala se ha puesto particular atención a la conexión entre la naturaleza del derecho que se estima afectado y el objeto social de las asociaciones civiles quejasas.<sup>94</sup> De este modo, una lectura adecuada de nuestros precedentes revela que este caso también exigía este tipo de análisis para determinar si la Quejosa cuenta con interés legítimo, lo cual no fue desarrollado a cabalidad por el juzgador.
148. No obstante lo anterior, **esta deficiencia en la argumentación por parte del Juez no lleva a revocar la sentencia de amparo**. A nuestro juicio, la \*\*\*\*\* **sí cuenta con interés legítimo** (como lo argumentó en su demanda de amparo); ello, atendiendo a las bases sobre el derecho de acceso a la justicia delineadas en el segundo sub-apartado de este considerando y a los requisitos que describimos deben acreditarse para tener por satisfecho este presupuesto procesal.
149. En primer lugar, como se advierte de la demanda, **concorre una pretensión** por parte de la parte Quejosa a través de la acción de amparo indirecto: la cual consiste en que se declare la violación de su derecho de acceso a la justicia (y concomitantemente el de seguridad jurídica) con motivo de la actualización de omisiones legislativas de tipo absoluto por parte del Congreso de la Unión, en desatención a un mandato impuesto por virtud de una reforma constitucional.
150. En segundo lugar, el **derecho de acceso a la justicia** se encuentra **reconocido como un derecho objetivo** de rango constitucional y esta Primera Sala estima que la Quejosa se encuentra en una **especial situación frente a este derecho**, que hace que este interés sea cualificado, actual, real y jurídicamente relevante.
151. Como lo señalamos, el derecho de acceso a la justicia es de contenido complejo y multifacético. Comprende posiciones de ejercicio individual de acceso, de debido proceso y de eficacia de las resoluciones; en donde se

---

<sup>94</sup> El acercamiento de la Segunda Sala con el interés legítimo de una asociación civil fue diferente en el Amparo en Revisión 839/2019. Sin embargo, esto se explica por la naturaleza del derecho al medio ambiente sano.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

pone especial énfasis en la independencia e imparcialidad de los tribunales, en la razonabilidad de los requisitos y supuestos de acceso y en el respeto a las formalidades esenciales del procedimiento. Sin embargo, también es un derecho con una **dimensión procedimental (como vertiente colectiva)** que, además, se puede concebir como un bien constitucional público.

152. Es decir, es un derecho que se extiende como una garantía generalizada para toda la sociedad e implica un deber positivo por parte del Estado de proveer el acceso a las vías jurisdiccionales y eliminar las barreras que limiten o impidan dicho acceso; en particular, porque **las decisiones y políticas públicas sobre este derecho afectan a toda la sociedad y porque es un principio que, a su vez, es un fin en sí mismo y un medio para hacer valer otros derechos humanos.** Adicionalmente, es un derecho que visto como un bien público presenta el problema que puede caracterizarse como de “*polizón*” o “*free rider*”.

153. Bajo este tenor, no hay duda alguna que aunque el primer sujeto obligado en la garantía de este derecho es el Estado y, por ende, es el responsable en respetarlo, protegerlo y salvaguardarlo. No obstante, nuestros precedentes evidencian como ciertas personas y, particularmente, **ciertas asociaciones civiles, son sujetos idóneos en la labor de protección y garantía de bienes públicos y derechos colectivos; como puede ser el derecho de acceso a la justicia visto en esta dimensión colectiva.**<sup>95</sup>

154. En concreto, las asociaciones como los colegios de abogados se encuentran en mejor posición para la defensa y promoción de este derecho. Como relatamos, existe un amplio consenso internacional sobre el papel que estas asociaciones han jugado en el avance del derecho de acceso a la justicia, pues usualmente son canales que permiten a la sociedad promover los cambios que requiere el aparato de justicia.

155. De este modo, **esta Primera Sala advierte que existe un vínculo suficiente entre el derecho humano reclamado y la Quejosa que**

---

<sup>95</sup> Para un estudio doctrinal sobre como esta intervención es fundamental en todo el sistema interamericano de derechos humano véase Soley, X. (2019), *The Crucial Role of Human Rights NGOs in the Inter-American System*. AJIL Unbound, 113, pp. 355-359.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

**comparece al proceso que nos ocupa.** Uno, porque la Quejosa es un destinatario directo de la legislación omitida, cuyo interés principal es dotar de nuevas condiciones en el acceso a la justicia. Dos, porque a partir de nuestro estudio sobre el objeto social de la Quejosa (llevado a cabo en la sección anterior) y la forma en que lo ha ejercido por varios años y a partir de varias actuaciones, **es posible observar cómo los fines que persigue esta asociación se alinean con el derecho en cuestión, particularmente con su referida dimensión colectiva.**

156. Dicho de otra manera, la búsqueda en la protección de este derecho puede ser avanzada por la sociedad civil, particularmente por los colegios de abogados. Así, el acceso a la justicia no mejora únicamente cuando más personas pueden acudir a hacer valer sus pretensiones ante los órganos jurisdiccionales; aunado a este criterio *cuantitativo*, existe un aspecto *cualitativo* que comprende, entre otras cosas, contar con mejores leyes y ordenamientos que faciliten y eficienten la administración de justicia; más cuando esa finalidad es lo que llevó al Poder Constituyente a reformar los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Federal.

157. En ese contexto, se subraya, la asociación civil Quejosa está en una situación especial frente al derecho cuestionado, pues no se está reclamando la protección de un derecho tradicional, en el que fácilmente pueda identificarse o individualizarse un derecho subjetivo. Se trata de un derecho compuesto por diversas relaciones jurídicas y que además se conceptualiza como un bien público; por lo que aun cuando la Quejosa no es el beneficiario único de este derecho, es titular de obligaciones y derechos que se encuentran comprendidos dentro del mismo y su objeto como persona jurídica es **reivindicar y apoyar** las causas que lleven a una mejor impartición de justicia a fin lograr su efectividad como lo exige la Constitución.

158. Por eso, el agravio diferenciado que detenta la Quejosa (distinto al de cualquier persona) es que se trata de una entidad jurídica que fue constituida primordialmente para la defensa y avance de este derecho y, tanto en el derecho internacional como la comunidad jurídica nacional e internacional, se aboga la importancia que tienen este tipo de asociaciones en la protección

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

y salvaguarda del derecho humano de acceso a la justicia como fin en sí mismo y como medio para hacer valer otros derechos humanos.

159. Así, a nuestro juicio, la pretensión que se plantea entonces en el presente juicio de amparo no se refiere sólo a la defensa en abstracto del derecho al acceso a la justicia, sino que se trata de una defensa que se encuentra estrechamente relacionada con el objeto para el cual fue constituida la Quejosa; por lo que impedirle el acceso al juicio de amparo a través de la ausencia de reconocimiento de interés legítimo, implicaría negar su capacidad de cumplir con uno de los fines para la que fue creada: la salvaguarda del derecho de acceso a la justicia en su dimensión colectiva.
160. Motivo por el cual, aun cuando en cierto punto el interés de cualquier ciudadano y el de la asociación pudieran coincidir (ya que ambos podrían tener un interés para verificar que se mejore el acceso a la justicia a través del cumplimiento de la Constitución), se recalca, el agravio diferenciado se actualiza en virtud de la naturaleza como bien público de este derecho y las actividades y actuaciones que ha llevado a cabo la Quejosa por varios años para salvaguardar este derecho.
161. Por otro lado, es posible afirmar que ante la existencia de este vínculo, la eventual declaración de inconstitucionalidad de la omisión legislativa reclamada **generará un beneficio específico a la Quejosa**. Si al final se identifica la existencia de un deber legislativo constitucional y se advierte su incumplimiento por parte del Congreso de la Unión, el efecto de la sentencia de amparo consistirá en ordenar que se cumpla dicho mandato constitucional, lo cual invariablemente repercutirá en la esfera jurídica de la Quejosa.
162. El hecho de que tal cuestión vaya a conllevar la emisión/reforma de normas generales no ocasiona ni ausencia de un beneficio específico ni, mucho menos, se insiste, la falta de reconocimiento del interés legítimo. El interés viene dado por la especial situación que guarda la Quejosa frente al acto reclamado, de la dimensión del derecho humano que se dice violado y del hecho de que el efecto que se le dará a la sentencia tendrá necesariamente



## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

una incidencia en su esfera jurídica; esto, precisamente porque a través de la exigencia de emisión de normas generales con motivo del acatamiento de la sentencia de amparo la Quejosa cumplió y podrá cumplir su objeto social como persona jurídica.

163. No estamos así ante el escenario identificado en el citado Amparo en Revisión 366/2012. En ese caso se trataba de una persona que cuestionó la omisión en la emisión de la Ley de Amparo. No se le reconoció interés legítimo porque no se afectaba su esfera jurídica y, consiguientemente, no se le estaba privando de un beneficio, ya que las nuevas reglas aplicables al juicio de amparo tenían una ejecución desde la Constitución; por lo que la ausencia de una legislación secundaria en nada afectaba su derecho de acceso al juicio de amparo conforme a los nuevos principios constitucionales.
164. Por el contrario, en el presente caso, consideramos que la concesión del amparo sí generará un beneficio específico a la Quejosa. El que no se desarrolle en ley los supuestos establecidos en los artículos 16, párrafo primero (relativo a la oralidad), y 17, párrafo tercero (relativo a la orden de privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales), de la Constitución Federal, ni se haya emitido la legislación única para toda la República en materia procesal civil y familiar, **incide y cambia por completo** las condiciones en que la Quejosa desempeña su labor como asociación civil y la forma en que, además, interactúa/accede a la justicia para proteger y salvaguardar los derechos de sus agremiados y de la colectividad.
165. Por ejemplo, pueden existir normas que obstaculizan la solución de conflictos bajo excusas procedimentales y siguen vigentes las normas procesales civil y familiar de la Federación y los Estados, con todas las implicaciones y efectos negativos de su falta de homologación. Circunstancias que precisamente fueron las que llevaron al Poder Reformador a modificar la Constitución y a exigir expresamente la adecuación de leyes generales/federales y la emisión de una legislación única. Por lo tanto, a diferencia del citado precedente, **la ausencia de desarrollo en legislación**

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

**secundaria de las normas constitucionales no es indiferente** para la esfera jurídica de la Quejosa.

166. Finalmente, **el que la eventual concesión del amparo beneficie también a otras personas,<sup>96</sup> tampoco impide el reconocimiento del interés legítimo** de la Quejosa ni genera una desarmonización con la dinámica y alcances del juicio de amparo.
167. Primero, se insiste, porque estamos en presencia de un bien constitucional de carácter público. Y segundo, porque es criterio reiterado de esta Suprema Corte que: i) las omisiones del Poder Legislativo entran dentro del tipo de omisiones reclamables por medio del juicio de amparo y ii) que la orden de legislar por incumplimiento de un mandato constitucional no atenta contra el principio de relatividad de las sentencias, pues lo que este principio significa es 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.”<sup>97</sup>*

### **B. La omisión legislativa del Congreso de la Unión**

168. Reconocido el interés, el cual a su vez se encuentra íntimamente relacionado con el análisis de fondo sobre la violación o no de un derecho humano, pasamos a analizar el argumento de las Recurrentes sobre lo correcto o no de conceder el amparo.
169. Advirtiendo la causa de pedir, el planteamiento de las autoridades Recurrentes consiste en que la omisión legislativa reclamada no es

---

<sup>96</sup> Tampoco estamos ante el escenario fallado en el **Amparo en Revisión 366/2012**, en el que se impugnó la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley de Amparo y esta Primera Sala sostuvo que el quejoso no tenía interés legítimo para promover el juicio de amparo. En el caso concreto el requisito en cuestión ha quedado satisfecho de acuerdo con lo expuesto en líneas anteriores; por ello, más bien, nos encontramos ante el escenario advertido en los citados **Amparos en Revisión 323/2014 y 1359/2015**, entre otros, en los que se reconoció el interés legítimo en atención a las particularidades de los derechos involucrados y las personas quejosas.

<sup>97</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 1359/2015, *Op. Cit.* p. 30.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

inconstitucional en la medida en que no resulta violatoria del derecho de acceso a la justicia. Para dar respuesta a este punto, siguiendo la metodología establecida por el Amparo en Revisión 1359/2015, el presente sub-apartado se dividirá a su vez en dos secciones: primero analizaremos si existe el mandato legislativo de legislar y si éste fue o no incumplido (**B.1**), para entonces después analizar si la omisión en cuestión supone o no una vulneración de los derechos fundamentales de la Quejosa (**B.2**).<sup>98</sup>

### B.1. Deberes de legislar y su incumplimiento

170. A diferencia de lo que ha ocurrido en otros casos de esta Suprema Corte en los que hemos abordado temáticas de omisiones legislativas, en sus agravios, las Cámaras del Congreso de la Unión no cuestionaron frontalmente la existencia, en sí misma, del mandato de legislar; en ese sentido, es un aspecto que no cabe cuestionar en esta instancia.<sup>99</sup> Sin embargo, dado que es un elemento indispensable para poder analizar si concurre o no su incumplimiento y si se afectan o no los derechos de la Quejosa, debemos iniciar esta sección aludiendo a su alcance.

171. Lo primero a recordar es el contenido que se implementó en la Constitución Federal por virtud del Decreto de reforma constitucional en materia de justicia cotidiana:

---

<sup>98</sup> Ibid. p. 43.

<sup>99</sup> El principio de instancia de parte agraviada encuentra su fundamento en el artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal, el cual prescribe que “el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada [...]”. En materia de la revisión en un amparo indirecto, este principio indica que solo se atenderán las cuestiones planteadas por el recurrente, salvo los casos de excepción previstos en el artículo 79 de la Ley de Amparo. En este sentido se pronunció la Segunda Sala de esta Suprema Corte en la jurisprudencia 2a./J. 86/2019 (10a.), Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 68, Tomo II, julio de 2019, registro electrónico 2020234, de rubro: “**AMPARO EN REVISIÓN. SALVO LOS CASOS DE EXCEPCIÓN PREVISTOS EN EL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 79 DE LA LEY DE AMPARO, POR REGLA GENERAL, EN MATERIAS DE ESTRICTO DERECHO LA EXPRESIÓN DE AGRAVIOS EN EL RECURSO SÍ CONSTITUYE UN REQUISITO FORMAL QUE CONDICIONA SU PROCEDENCIA.**” También cobra aplicación por analogía la jurisprudencia 1a./J. 62/2006 de esta Primera Sala, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, registro electrónico 174177, de rubro y texto: “**REVISIÓN EN AMPARO. LAS CONSIDERACIONES NO IMPUGNADAS DE LA SENTENCIA DEBEN DECLARARSE FIRMES.** Cuando la sentencia recurrida se apoya en dos o más consideraciones desvinculadas entre sí y cada una de ellas sustenta la declaratoria de inconstitucionalidad de distintos preceptos o actos, no deben estimarse inoperantes los agravios expresados por la parte recurrente que controvierten sólo una de esas consideraciones, pues al tratarse de razonamientos que revisten autonomía, el recurrente se encuentra en posibilidad legal de combatir únicamente la parte de la sentencia que estime contraria a sus intereses. En ese orden de ideas, cuando alguna consideración de la sentencia impugnada afecte a la recurrente y ésta no expresa agravio en su contra, tal consideración debe declararse firme.”

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

**Artículo 16.-** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

**Artículo 17. [...]**

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

**Artículo 73. [...]**

XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, [...]

### TRANSITORIOS

**PRIMERO.** El presente Decreto **entrará en vigor al día siguiente de su publicación** en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en el transitorio siguiente.

**SEGUNDO.** La reforma del primer párrafo del **artículo 16** y la adición de un nuevo tercer párrafo al **artículo 17** constitucional **entrarán en vigor a los ciento ochenta días naturales siguientes al de su publicación** en el Diario Oficial de la Federación. Para tal efecto, y en los casos en que se requiera, **el Congreso de la Unión** y las Legislaturas de las entidades federativas **deberán adecuar a las modificaciones en cuestión, respectivamente, las leyes generales y las leyes federales,** así como las leyes de las entidades federativas.

**CUARTO.** El **Congreso de la Unión deberá expedir la legislación procedimental a que hace referencia la fracción XXX del artículo 73** constitucional adicionado mediante el presente Decreto, **en un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.**

172. Como se observa, todos estos preceptos gozan del mismo rango constitucional, pues es criterio reiterado de esta Suprema Corte que no existe jerarquía formal entre las normas constitucionales y que, las disposiciones transitorias, gozan de la misma obligatoriedad que los artículos constitucionales previstos en las denominadas parte dogmática u orgánica de la Constitución; esto tal como se afirmó en el Amparo en Revisión 1359/2015, en donde se retomó la doctrina establecida por el Pleno de esta Corte en la Acción de Inconstitucionalidad 33/2002 y su acumulada

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

34/2002,<sup>100</sup> así como en el Amparo Directo en Revisión 1250/2012<sup>101</sup> y la Acción de Inconstitucionalidad 99/2016,<sup>102</sup> en donde se examinó la constitucionalidad de ciertas leyes confrontando su texto con artículos transitorios de la Constitución Federal.

173. Partiendo de ello, es notorio que los artículos recién transcritos implementan **dos deberes diferenciados de contenido materialmente legislativo** dirigidos al Congreso de la Unión; los cuales se traducen en obligaciones precisas de legislar<sup>103</sup> que, incluso, fueron acompañados en sus transitorios con plazos expresos de cumplimiento.

174. **Por un lado**, conforme al segundo transitorio, al Congreso de la Unión se le asignó el **deber de adecuar las leyes generales/federales al nuevo contenido de los artículos 16 y 17 constitucionales**; para eso, se previó que tal reforma entraría en vigor en un plazo de 180 días naturales contados a partir de la publicación del Decreto y que, sería en ese rango de tiempo, en el que el Congreso tendría que hacer las adecuaciones respectivas; esto significa que el Legislativo tenía hasta el catorce de marzo de dos mil dieciocho para hacer las modificaciones correspondientes.

175. La utilización de ciertas expresiones condicionales en el transitorio no demerita la existencia del deber legislativo. La conducta a llevar a cabo de manera obligatoria es precisa y no se trata de una mera referencia a las competencias legislativas. Por ejemplo, cuando se alude a “*para tal efecto*”, significa que precisamente la *vacatio legis* de la reforma constitucional buscaba otorgar tiempo al legislador para realizar las modificaciones en

---

<sup>100</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 33/2002, sentencia de dieciocho de febrero de dos mil tres.

<sup>101</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo Directo en Revisión 1250/2012, sentencia de catorce de abril de dos mil quince.

<sup>102</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 99/2016, sentencia de veintisiete de junio de dos mil diecisiete.

<sup>103</sup> Como lo hemos reiterado en varios precedentes, existen diferentes tipologías de omisiones legislativas (concepto que puede entenderse en sentido amplio). Las omisiones legislativas no son un fenómeno en que puede incurrir únicamente el Congreso de la Unión ni todo deber legislativo de rango constitucional se encuentra establecido en forma de regla, a través de la especificación de un plazo determinado y en normas transitorias (véase, lo argumentado en las páginas 17 y 18 del citado Amparo en Revisión 1359/2015). Lo que esta Suprema Corte sí ha señalado es que, tratándose de las omisiones legislativas propiamente dichas (que son las atribuidas al Poder Legislativo), éstas concurrirán 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*” (página 20 del recién citado amparo en revisión). No hay que confundir expreso con preciso.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

cuestión. Además, la expresión “*en los casos en que se requiera*”, no da pie a la inexistencia del mandato constitucional de legislar, sino que hay cierto grado de apreciación por parte del legislador al momento de acatarlo.

176. Lo anterior se evidencia a partir de lo expresado en la Iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo y en los Dictámenes de reforma emitidos por la Cámara de Senadores y por la Cámara de Diputados. En la Iniciativa, el Presidente fue explícito al mencionar que uno de los objetivos de la reforma era dar cuenta de la preocupación surgida en los Diálogos por la Justicia Cotidiana, consistente en que se “*requiere de **una revisión profunda** del orden jurídico en todos los niveles para identificar y ajustar aquellas disposiciones contenidas en las leyes generales, federales y de las entidades federativas que per se impidan el acceso a la justicia o que fomentan que se atiendan aspectos formales o de proceso de detrimento de la resolución de la controversia*”.

177. La Cámara de Senadores coincidió con esta finalidad, señalando que “*en un procedimiento judicial o en un procedimiento seguido en forma de juicio, deben garantizarse los derechos de las partes, particularmente el de igualdad o estricto equilibrio para conocer, actuar y probar, sobre la base del principio constitucional del debido proceso. Sin embargo, las previsiones legales de carácter técnico sobre las cuestiones de forma y las formalidades del procedimiento no deben constituirse en obstáculos a que el juzgador desentraña de y se pronuncie sobre la resolución de la cuestión efectivamente planteada por quienes accionan ante el Tribunal u órgano de impartición de justicia*”; y que la reforma pretendida al primer párrafo del artículo 16 constitucional, “*busca fortalecer la oralidad en los procedimientos judiciales, como una norma que fortalezca la transparencia y la diligencia que la oralidad brinda al desahogo de la función de dictar resoluciones en los conflictos de que conocen las autoridades judiciales o las autoridades administrativas que resuelven mediante procedimientos seguidos en forma de juicio*”.

178. Además, dado que el Poder Ejecutivo no implementó un régimen transitorio exhaustivo, fue la Cámara de Senadores la que propuso fechas diferenciadas

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

de entrada en vigor de las distintas modificaciones constitucionales y explicitó el deber concreto del Congreso de la Unión de realizar las adecuaciones necesarias en materia de solución de fondo del conflicto (negritas añadidas):

Séptima. En el conjunto de disposiciones transitorias del proyecto de Decreto que se propone, se atiende lo relativo a la entrada en vigor de las disposiciones modificadas al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, **salvo en lo relativo** a la reforma del primer párrafo del artículo 16 y la adición de un nuevo tercer párrafo al artículo 17, en que se proponen que entren en vigor a los 180 días naturales posteriores a dicha publicación. **Se establece ese periodo para que el Congreso de la Unión** y las Legislaturas de las entidades federativas **adecúen las leyes generales y las leyes federales, así como las leyes de las entidades federativas en los casos que así se requiera.**

Por otro lado, se establece un plazo general de 180 días posteriores a la entrada en vigor del Decreto de reformas y adiciones constitucionales para que las legislaturas de las entidades federativas lleven a cabo las reformas a sus Constituciones para adecuarlas al contenido de las modificaciones que nos ocupan.

A su vez, se dispone que el Congreso de la Unión expedirá la ley procedimental única en materia civil y familiar, dentro de los 180 días posteriores a la entrada en vigor de las reformas planteadas.

179. Posteriormente, la Cámara de Diputados respaldó la opinión de su colegisladora y afirmó que (negritas añadidas):

### **A. Resolución del Fondo del Conflicto [...]**

La Justicia Cotidiana precisamente tiene como objetivo acercar la justicia a las personas, resolver los problemas del día a día, y poner en el centro de la discusión la resolución de las controversias por encima de otros aspectos que puedan entorpecer la efectiva administración de justicia.

Para lograr lo anterior, el **Congreso de la Unión** y los congresos locales **deberán llevar a cabo las adecuaciones legislativas** que permitan cumplir con lo que será un nuevo mandato constitucional. **Identificar aquellas normas que impiden el acceso a la justicia, eliminar los procesos excesivos e innecesarios** y, en consecuencia, permitir a las autoridades que centren su atención en estudiar los problemas planteados, darles una solución y resolverlos en beneficio de las personas. [...].

180. De estas consideraciones del procedimiento legislativo **se hace evidente** que la **intención del Poder Constituyente**, en el referido segundo transitorio, **no fue solamente aludir o reiterar la competencia** que tiene el Poder Legislativo Federal para regular los procesos judiciales orales o las reglas procesales en general. La **pretensión del Constituyente fue que el Congreso realizara** un sesudo **proceso de revisión** de la legislación

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

general y federal a fin de identificar normas que impidieran el acceso a la justicia con el objeto de salvaguardar y hacer cumplir los nuevos mandatos constitucionales tanto en el ámbito de los procesos orales como en privilegiar el fondo frente a la forma. Como se transcribió, así lo concibió expresamente la Cámara de Diputados.

181. **Por otro lado**, en el artículo cuarto transitorio, **se ordenó a su vez al Congreso que debía emitir la legislación única en materia procesal civil y familiar** que rigiera en toda la República Federal (el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares); para ello se estableció un plazo de 180 días contados a partir de la entrada en vigor del Decreto de reforma constitucional que fue el dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete (conforme al artículo primero transitorio del mismo decreto): así, la fecha máxima en la que el Congreso debía expedir tal Código fue el quince de marzo de dos mil dieciocho.
182. Tomando en cuenta lo anterior, como lo razonó el Juez de Distrito, **es notorio para esta Suprema Corte que existen mandatos constitucionales consistente en deberes precisos de legislar y que, a la fecha de la emisión de la presente sentencia, el Congreso de la Unión los ha incumplido; lo cual actualiza propiamente una omisión legislativa inconstitucional que deriva del incumplimiento de ambos transitorios.**
183. Nos explicamos más exhaustivamente. Esta Suprema Corte advierte que la reforma constitucional que dio lugar a los referidos mandatos constitucionales derivó de un proceso legislativo complejo que tuvo como finalidad mejorar el acceso a la justicia. En particular, consta que el veintisiete de noviembre de dos mil catorce, el Titular del Ejecutivo Federal solicitó al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) que organizara una serie de foros de consulta para que diagnosticara el estado de la administración de justicia y realizara recomendaciones puntuales.
184. A raíz de estos foros, el Gobierno Federal, el CIDE y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IJ-UNAM) convocaron a los *Diálogos por la Justicia Cotidiana*, en los que participaron diversos actores de la



## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

sociedad civil, académicos, especialistas y autoridades de los tres Poderes de la Unión. Esto dio como resultado un reporte en el que se explicaron diversos problemas que aquejan al sistema actual de administración de justicia y se hicieron diversas propuestas para atenderlos.<sup>104</sup>

185. En consecuencia, el veintiocho de abril de dos mil dieciséis, el Poder Ejecutivo Federal presentó ante la Cámara de Senadores doce iniciativas de reforma y una iniciativa de decreto para mejorar el acceso a la justicia cotidiana en el país. Tales iniciativas fueron:

- i. Iniciativa de reforma constitucional en materia de justicia laboral;
- ii. Iniciativa de reforma legal en materia de justicia laboral;
- iii. **Iniciativa de reforma constitucional en materia de resolución del fondo del conflicto;**
- iv. **Iniciativa de reforma constitucional en material procesal civil y familiar;**
- v. Iniciativa de reforma constitucional en materia del sistema nacional de impartición de justicia y organización de poderes judiciales;
- vi. Iniciativa de Ley General para Armonizar y Homologar Registros Públicos Inmobiliarios y Personas Morales y Catastros;
- vii. Iniciativa de reforma constitucional en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias;
- viii. Iniciativa de reforma constitucional en materia de mejora regulatoria;
- ix. Iniciativa de reforma constitucional en materia de justicia cívica e itinerante;
- x. Iniciativa de reforma constitucional en materia de registros civiles;
- xi. Iniciativa de reforma a diversas disposiciones del Código de Comercio;
- xii. Iniciativa de reformas y adiciones a la Ley General de Salud; y el
- xiii. Decreto de Conciliación entre la Administración Pública Federal y los Particulares.

---

<sup>104</sup> Gobierno Federal, CIDE y IJ-UNAM (2016) *Diálogos por la Justicia Cotidiana. Diagnósticos conjuntos y soluciones.* En línea, disponible en: <https://www.gob.mx/justiciacotidiana/articulos/diagnosticos-conjuntos-y-soluciones-27457?idiom=es>

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

186. Durante el dos mil dieciséis y principios de dos mil diecisiete se solventaron la mayoría de las iniciativas. Las relativas a la materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registros civiles dieron pie al Decreto de reforma constitucional de cinco de febrero de dos mil diecisiete; mientras que la relativa a la justicia laboral produjo el Decreto de reforma constitucional de veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete.
187. Por lo que hace a las iniciativas relevantes para el caso que nos ocupa (destinadas a que sólo existiera un Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, se priorizara la solución de fondo de los conflictos judiciales por encima de los aspectos procesales y se diera mayor efectividad al principio de oralidad), la Cámara de Senadores las dictaminó favorablemente de manera conjunta; lo cual fue respaldado por la Cámara de Diputados y por la mayoría de los Congresos de las entidades federativas, dando lugar al **Decreto de reforma constitucional** que ahora nos compete: el publicado el **quince de septiembre de dos mil diecisiete**.
188. **Ahora bien, analizando la labor legislativa tras esta última reforma constitucional**, se estima que el **Congreso de la Unión no ha acatado ninguno de los deberes legislativos** exigidos por el Poder Constituyente.
189. **Por una parte, no se ha emitido la legislación única en materia procesal civil y familiar**. Se aprecia que existen iniciativas y/o procedimientos de dictamen sobre esta temática que se encuentran en revisión.<sup>105</sup> Sin embargo, este trabajo legislativo no impide la concurrencia de la omisión legislativa. El deber legislativo es preciso, tenía como límite el quince de marzo de dos mil dieciocho y el Congreso lo ha incumplido de manera absoluta.

---

<sup>105</sup> Es posible identificar, al menos, cuatro iniciativas en este sentido: (i) la iniciativa que expide el Código Nacional de Procedimientos Familiares, a cargo de la Diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional; (ii) la iniciativa que expide el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares y reforma la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, la Ley General de Población y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en materia de adopción, a cargo de la Senadora Yolanda de la Torre Valdez, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; (iii) una segunda iniciativa que expide el Código Nacional de Procedimientos Familiares, a cargo de la Diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, y (iv) la iniciativa que expide el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, a cargo de la Diputada Ma. del Pilar Ortega Martínez, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

190. **Por otra parte**, en cuanto a la prevalencia de la solución de fondo de los conflictos judiciales por encima de los aspectos procesales y a la exigencia constitucional en torno a los procesos en los que rige el principio de oralidad, **también existe una omisión legislativa absoluta**. El Congreso de la Unión no ha realizado ningún proceso de revisión de la legislación general/federal a fin de cumplir el nuevo contenido de los artículos 16 y 17 constitucionales.
191. No se pasa por alto que tras la aludida reforma constitucional, el Congreso ha reformado diversas leyes que regulan procedimientos seguidos en forma de juicio, incluyendo algunos que son de tipo oral<sup>106</sup> (como los procesos penales, de justicia para adolescentes y comerciales). Por ejemplo, se han realizado reformas al Código Nacional de Procedimientos Penales, a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, al Código de Comercio, a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, a la Ley de Amparo, a la Ley Federal del Trabajo, entre otras. Empero, debe destacarse que **ninguna de estas reformas tuvo como objeto el cumplimiento del citado artículo transitorio**, sino modificaciones atinentes a la regulación formal o sustantiva de esas materias; en particular, se advierte que la reforma a la legislación laboral obedeció a la reforma constitucional en materia de justicia laboral, no a la reforma constitucional que señalamos en párrafos precedentes.
192. Sobre este aspecto, esta Primera Sala estima que uno de los razonamientos en contra de identificar la existencia de esta omisión legislativa sería la posición argumentativa consistente en que, implícitamente, el Congreso de la Unión ha estimado que no existe ninguna disposición normativa que necesite ser adecuada a partir de lo dispuesto en los artículos 16 y 17 constitucionales y que, por eso, no ha actuado. El problema con esta postura

---

<sup>106</sup> Esta Primera Sala advierte que en el Código Nacional de Procedimientos Penales (artículos 44, 51, 61, etc.) y en el Código de Comercio (artículo 1,390 Bis 26) existen reglas que se relacionan con el contenido reformado del párrafo primero del artículo 16 constitucional (que indica que en los procedimientos que rija la oralidad, basta que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza), así como que en la Ley de Amparo (artículo 189) se cuentan con normas que se relacionan con la adición constitucional al artículo 17 constitucional; sin embargo, esos contenidos fueron incorporados a tales leyes previo al Decreto de reforma constitucional de quince de septiembre de dos mil diecisiete, por lo que lógicamente no es un contenido derivado de un actuar legislativo del Congreso tras la reforma constitucional a la que estamos aludiendo.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

es que el Congreso de la Unión es un órgano jurídico complejo, que no actúa como si fuera una persona física cuya intención puede expresarse directamente por medio de una sola voz. El Congreso de la Unión actúa a través de su trabajo legislativo, en el que intervienen sus diferentes integrantes a partir de las reglas que regulan dicho procedimiento legislativo.

193. En ese sentido, aun tomando como viable esta postura y partiendo obviamente que es el propio Congreso el que tiene la potestad legislativa y representatividad democrática, **no encontramos en su trabajo legislativo ningún indicativo de que al interior de alguna de las Cámaras del Congreso se haya realizado una revisión para identificar normas que impidan el acceso a la justicia o que no resulten acordes a la exigencia constitucional sobre el principio de oralidad**; tampoco se advierte algún ejercicio de revisión de leyes generales/federales que hubiere sido sometido al procedimiento legislativo y se hubiere concluido por alguna de las Cámaras (o ambas) que no resultaba necesario ningún tipo de modificación legal como consecuencia de la reforma constitucional. Si esto fuera así, se podría rebatir si se actualiza o no una omisión, dado el lenguaje en que fue implementado el respectivo deber legislativo en el citado artículo segundo transitorio constitucional.

194. Sin embargo, se insiste, no estamos ni siquiera en ese escenario. El Congreso no puede esperar que su **absoluta inacción** se valore como el cumplimiento de un mandato constitucional. El Poder Constituyente pretendió, al menos, que se realizara un proceso de revisión por parte del Congreso para cumplir cabalmente los nuevos contenidos de los artículos 16 y 17 constitucionales. **Ese proceso de revisión ha sido completamente inexistente.**

\*\*\*\*\*

195. Por todo lo anterior, consideramos que el Congreso de la Unión ha incurrido en una omisión legislativa absoluta tanto en lo referente a lo exigido en el artículo segundo transitorio como lo exhortado en el artículo cuarto

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

transitorio, ambos del Decreto de reforma constitucional de quince de septiembre de dos mil diecisiete.

### **B.2. Vulneración del derecho de acceso a la justicia**

196. Una vez determinado que el Congreso de la Unión ha incurrido en omisiones legislativas absolutas, dado que estamos en un juicio de amparo, es necesario analizar si dichas omisiones han generado una violación en los derechos humanos de la parte accionante o si las autoridades Recurrentes aciertan en que, más bien, debió haberse negado el amparo ante la falta de violación de un derecho.
197. Al respecto, como se adelantó, la Quejosa en su demanda de amparo sostuvo que la omisión legislativa en la que incurre el Congreso de la Unión desatiende los artículos segundo y cuarto transitorios del Decreto de reforma constitucional en materia de justicia cotidiana, transgrediendo sus derechos humanos de acceso a la justicia y seguridad jurídica, entre otros. Esto, fundamentalmente, porque la inacción del Congreso de la Unión constituye un obstáculo a los objetivos de la reforma constitucional de mérito, la cual fue ideada justamente para avanzar la protección y garantía de estos derechos fundamentales. Además, porque la omisión absoluta constituye un obstáculo irracional en el acceso a la justicia cotidiana.
198. El Juez de Distrito acogió estos argumentos y declaró fundado el concepto de violación, concediendo la protección de la justicia federal. En desacuerdo, las Recurrentes plantean que la omisión legislativa reclamada no es inconstitucional, pues no resulta violatoria del derecho de acceso a la justicia; de hecho, aducen que aun cuando se concediera el amparo y se les obligara a legislar, la Quejosa no recibiría ningún beneficio en su esfera jurídica en relación con el acceso a la justicia. De igual manera, argumentan que la Quejosa no encuentra ningún impedimento para acceder a los tribunales, pues los códigos procesales civiles de las entidades federativas continúan vigentes en términos del artículo quinto transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia de justicia cotidiana; por lo que, a su juicio, no hay ninguna afectación en su derecho de acceso a la justicia.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

199. Como lo adelantamos, no compartimos esta postura, por lo que deben declararse **infundados** los agravios de las autoridades Recurrentes. Las omisiones legislativas en las que ha incurrido el Congreso de la Unión sí generan una violación al derecho de acceso a la justicia (que opera en el razonamiento jurídico como un mandato de optimización) en su vertiente colectiva, con implicaciones actuales y reales en la esfera jurídica de la Quejosa.
200. Insertando en esta sección todo lo que ya expusimos sobre el contenido y alcance del derecho de acceso a la justicia, es claro que este principio impone obligaciones tanto negativas como positivas a todos los poderes del Estado. En lo referente al Poder Legislativo, a éste le corresponde, entre otras cosas, proveer el marco normativo-procesal con el que cual se harán efectivos los derechos sustantivos de todas las personas sujetas a su jurisdicción; aspecto donde cobra especial relevancia la consideración cualitativa sobre el acceso a la justicia: este marco normativo tiene que potenciar en la mayor medida posible que los justiciables tengan acceso un recurso judicial idóneo y que puedan hacer efectivos sus derechos sustantivos, pues esa fue la finalidad del Poder Constituyente al reformar la Constitución.
201. Esto no significa que la concepción del acceso a la justicia como un principio implique que el Estado se encuentre en un perpetuo incumplimiento por el simple hecho de que siempre se puede maximizar aún más este derecho. Al final, todo derecho fundamental se encuentra sujeto a diversas restricciones, las cuales pueden ser tanto fácticas como jurídicas; de aquí que esta Corte haya referido en infinidad de ocasiones que los derechos no son absolutos, sino *prima facie*.<sup>107</sup> No obstante, la dimensión cualitativa del acceso a la justicia y su aspecto de mandato de optimización son plenamente justiciables, particularmente cuando nuestra Constitución Federal **explícitamente le ordenó a uno de los Poderes de la Unión** que tome una acción determinada para avanzar en la garantía de este derecho, y dicho Poder no acata dicho mandato constitucional.

---

<sup>107</sup> Cfr. Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 7/2009, *Op. Cit.* pp. 29-30.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

202. Esto es precisamente lo que sucede en el caso que nos ocupa. La reforma constitucional en materia de justicia cotidiana, como indicó la Quejosa, fue concebida desde un inicio como una medida para *optimizar* la garantía del derecho de acceso a la justicia. Esto se aprecia claramente si tomamos en cuenta todo el proceso del que partió esta reforma, que como explicamos comenzó con un proceso de parlamento abierto, que dio lugar a que el Ejecutivo Federal presentara un conjunto de iniciativas para mejorar una multiplicidad de aspectos de la justicia cotidiana, las cuales desembocaron en varias reformas constitucionales incluyendo la que ahora nos ocupa.
203. En este contexto, esta Primera Sala estima que la omisión por parte del Congreso de la Unión en el cumplimiento de los deberes legislativos exigidos mediante esa reforma constitucional sí involucra una **violación al derecho de acceso a la justicia** de la Quejosa en su vertiente colectiva. A nuestro parecer, esto ocurre por la conexión particular de la \*\*\*\*\* y el acceso a la justicia en esta vertiente colectiva y como bien público. Además, el objeto social de este colegio de abogados, como ya vimos, pretende el mejoramiento generalizado del sistema de impartición de justicia, y esto es lo que se ve afectado por la omisión reclamada al Congreso de la Unión.
204. Se reitera, el derecho de acceso a la justicia tiene una dimensión procedimental que lo hace valioso no solo como fin en sí mismo, sino también como un medio para la realización de los demás derechos fundamentales o sustantivos; así, la falta de adecuación y/o la emisión de la legislación única procesal **conlleva un menoscabo en la garantía y la optimización del acceso a la justicia en perjuicio indirecto a los derechos humanos de la Quejosa**. Es decir, la omisión del Congreso de la Unión resulta en una afectación al régimen diseñado para garantizar sus derechos sustantivos que se vindican en la vía judicial en materia civil o familiar.
205. Adicionalmente, los nuevos contenidos implementados en la Constitución por el Poder Constituyente partieron de una imprescindible necesidad en la justicia cotidiana: una homogeneización de la normatividad procesal civil y familiar a fin de evitar los incentivos perversos de múltiples legislaciones

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

procesales, así como la búsqueda de una solución de fondo de los conflictos presentados ante la judicatura que diera lugar a una mejor tutela judicial; incluyendo lo relativo a la efectividad del principio de oralidad. Es por eso que se exigió expresamente la emisión de una legislación única y la revisión integral por parte del legislador secundario de la legislación general/federal a fin de eliminar procesos o reglas excesivas e innecesarias que impidan un correcto acceso a la justicia.

206. La falta de acatamiento de estas normas no es meramente una transgresión a la legalidad constitucional, sino un demérito a la calidad de la justicia a la que aspiró el Poder Constituyente. **Demerito que, de manera mediata, puede defender la asociación civil Quejosa cuya razón de ser es la protección de este derecho en miras de su concepción como bien público.**

207. Por su parte, no puede pasarse por alto que la reforma del artículo 73 constitucional, al transferirle la facultad (y obligación) al Congreso de la Unión de expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, implicó una modificación en todo el marco competencial de la materia procesal civil. Ahora, en términos del artículo 124 constitucional,<sup>108</sup> las legislaturas locales ya no cuentan con la facultad de regular este aspecto de la vida social, sino que corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión.<sup>109</sup>

208. Por ello, es imperativo que el Legislador federal cumpla con sus obligaciones para respetar la división competencial establecida por la Constitución Federal. La omisión legislativa del Congreso genera una incidencia en todo el territorio nacional que evita que la Quejosa desempeñe su objeto social de manera adecuada y efectiva en cualquier jurisdicción estatal o en la jurisdicción federal. A saber, ante la exclusividad competencial, existe un

---

<sup>108</sup> **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

<sup>109</sup> Incluso, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia ha declarado la invalidez de la modificación de normas procesales civiles y familiares por parte de los Estados de la República tras la entrada en vigor de la reforma constitucional de quince de septiembre de dos mil diecisiete; explicitando que ningún Congreso Local puede ya modificar sus regímenes procesales existentes y tienen entonces que esperarse al dictado de la legislación única por parte del Congreso de la Unión. Esta conclusión se adoptó al fallar las **acciones de inconstitucionalidad 144/2017, 32/2018 y 58/2018**, entre otras.



## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

impedimento constitucional para que las entidades federativas adecuen su normatividad procesal a su realidad social, lo que redundaría en una afectación a su vez en el ejercicio del derecho por parte de la Quejosa.

209. Sobre esto último, no pasamos por alto que el artículo quinto transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia de justicia cotidiana<sup>110</sup> prevé que la legislación procesal civil de la federación y las entidades federativas continuará vigente hasta que se expida y entre en vigor el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares. Sin embargo, la *naturaleza transitoria* de esta disposición implica que su función no puede ser la de proveer una estructura competencial alterna a la establecida en los artículos 73 y 124 constitucionales.

210. Si bien los artículos transitorios gozan de la misma autoridad y obligatoriedad que cualquier otro artículo constitucional, su naturaleza se distingue justamente por tener una *función transitoria* en el derecho: su objeto es determinar el modo de aplicación de otras normas, previamente existentes, hasta en tanto no se produzca la transición establecida por una reforma constitucional.<sup>111</sup> Así, lo dispuesto en el artículo quinto transitorio no justifica en ninguna medida que el Congreso de la Unión se abstenga de cumplir su obligación constitucional de emitir la legislación única en materia procesal civil y familiar.

211. Además, este pronunciamiento sobre la violación del derecho de acceso a la justicia no se hace en el sentido de que el sistema actual de administración de justicia sea inconstitucional en sí mismo, ni esta determinación se basa en la consideración especulativa sobre los beneficios en materia de acceso a la justicia que puedan traer las reformas a las leyes generales y federales, así como el Código Nacional e Procedimientos Civiles y Familiares. Al final,

---

<sup>110</sup> **Quinto.** La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional, adicionada mediante el presente Decreto, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea. Los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación procesal civil federal y la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma.

<sup>111</sup> *Cfr.* Chacón Rojas, O. (2018) "La desnaturalización de los artículos transitorios en la reforma constitucional político-electoral de 2014", en *La dinámica del cambio constitucional en México*, coordinado por Serna de la Garza, J. y de los Santos, I. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 178-182.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

el contenido de esta futura legislación única y de estas futuras reformas es contingente, por lo que aún no sabemos si van a cumplir con el mandato constitucional de maximizar el derecho de acceso a la justicia.

212. No obstante, una vez que el Constituyente Permanente elevó a rango constitucional una obligación concreta para la optimización del derecho de acceso a la justicia, el Congreso de la Unión se encuentra compelido a acatarla. En caso contrario, tal como ocurrió en el presente asunto, la inacción del Congreso constituirá una violación al derecho de acceso a la justicia de la Quejosa en las vertientes anunciadas.

### X. DECISIÓN Y EFECTOS

213. En suma, por las razones antes apuntadas, deben calificarse como **infundados** agravios de las Recurrentes. En consecuencia, lo procedente es **confirmar** la sentencia recurrida y **conceder el amparo** solicitado por la \*\*\*\*\*.

214. Ahora, respecto a los efectos de esta concesión, el artículo 77, fracción II, de la Ley de Amparo dispone que cuando el acto reclamado sea una omisión, lo procedente es “*obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.*”<sup>112</sup> En ese sentido, cabe destacar los efectos detallados por el Juez de Distrito en su sentencia:

- a) “[Expedir] la legislación procedimental a que hace referencia la fracción XXX del artículo 73 constitucional adicionado mediante el Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cotidiana (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares), en un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de que cause ejecutoria la presente resolución (el que se toma como referencia, de

---

<sup>112</sup> **Artículo 77.** Los efectos de la concesión del amparo serán: [...]

II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.

[...]

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

conformidad con lo dispuesto en el artículo CUARTO transitorio de dicho Decreto).

- b) [Cumplimentar] lo dispuesto en el artículo SEGUNDO transitorio del citado Decreto, es decir: respecto a la reforma del primer párrafo del artículo 16 y la adición de un nuevo tercer párrafo al artículo 17 constitucional, en los casos en que se requiera, el Congreso de la Unión deberá adecuar a las modificaciones en cuestión, respectivamente, las leyes generales y las leyes federales.”<sup>113</sup>

215. Al respecto, si bien la decisión de esta Corte consiste en confirmar el otorgamiento del amparo, **ello no impide que esta Sala realice ciertas delimitaciones a los efectos**; al final de cuentas, esta Primera Sala reasumió la competencia originaria del asunto y consideró que sí existe una omisión legislativa que viola los derechos de la Quejosa, pero a partir de ciertas premisas que no fueron advertidas por el Juez de Distrito.

216. En consecuencia, **para mayor claridad**, esta **Primera Sala llega a la convicción de que el efecto de la concesión del amparo** es que el **Congreso de la Unión cumpla con las obligaciones establecidas en los artículos segundo y cuarto transitorios del Decreto de la reforma constitucional en materia de justicia cotidiana** consistentes en: (a) expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar y (b) adecuar las leyes generales y federales que así lo requirieran al nuevo contenido de los artículos 16 y 17 constitucionales. Para ello, esta Suprema Corte estima que:

- Por lo que hace al plazo de cumplimiento de estas obligaciones (como ocurrió en nuestro último precedente aplicable), se considera **que debe hacerse antes de que finalice el siguiente periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión**; es decir, antes del quince de diciembre de dos mil veintiuno.

---

<sup>113</sup> Páginas 23 y 24 de la sentencia de amparo.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

- En cuanto a los deberes legislativos, el derivado del cuarto transitorio se cumplirá con la **expedición del legislación única** en materia procesal civil y familiar.
- Por su parte, el derivado del segundo transitorio, como se indica en su propio texto, busca un análisis exhaustivo de la legislación para verificar su adecuación a la Constitución. Esto, a juicio de esta Primera Sala, implica que el Congreso **debe llevar a cabo un proceso de revisión integral de la legislación general y federal** a fin de verificar el acatamiento del contenido incorporado a los artículos 16 y 17 constitucionales.
  - En caso de que se requieran adecuaciones, éstas deben emitirse en el plazo señalado anteriormente.
  - En caso de que se estime que no se requiere ninguna modificación legislativa a ninguna ley, ello deberá ser producto de una decisión de ambas cámaras que cumpla con las diferentes etapas y requisitos del procedimiento legislativo; lo cual tendrá que ser acreditado e informado.

217. Cabe subrayar que el cumplimiento de estas obligaciones conlleva que el Congreso de la Unión active procesos legislativos reglados en la Constitución y en diferentes leyes. En este sentido, no se pasa por alto que el proceso legislativo para adecuar leyes y, más aún, para emitir una nueva que rija para toda la República es complejo y consta de varias etapas cuyo tiempo de realización no depende enteramente del Congreso de la Unión; esto, incluso, porque el artículo 72 de la Constitución Federal faculta al Poder Ejecutivo para vetar los proyectos de ley, además de que la legislación aplicable prevé diversos supuestos en los que un mismo tema no puede discutirse más de una vez en un mismo periodo legislativo (por ejemplo, cuando un proyecto de ley es desechado por la Cámara de origen).

218. Lo anterior atiende al modelo deliberativo que adopta nuestra Constitución, en donde el proceso legislativo debe asegurar un debate profundo con la posibilidad de que nuestros representantes y todas las fuerzas políticas puedan entablar un verdadero diálogo democrático. En esta medida, fijar un

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

plazo fatal para la emisión de una determinada reforma o ley puede perjudicar las condiciones ideales en que debe desarrollarse la deliberación pública.

219. En ese tenor, **esta Primera Sala quiere hacer notar que el plazo fijado en párrafos precedentes debe entenderse en un sentido *prima facie***. Esto significa que para respetar el modelo deliberativo que adopta nuestro régimen constitucional, el Congreso de la Unión podrá justificar el posible **retraso** en atención al propio desarrollo del proceso legislativo (como ocurrió en el procedimiento de cumplimiento del citado Amparo en Revisión 1359/2015) y que tal cuestión se analizará atendiendo a las particularidades expresadas con base en las reglas que rigen el cumplimiento de las sentencias previstas en la Ley de Amparo.

220. Con esta aclaración, la orden de legislar para cumplir un mandato constitucional no pierde su fuerza jurídica, pues necesariamente debe acatar sus obligaciones; en su caso, será el juez el que deberá evaluar si las razones expuestas por el Congreso de la Unión realmente justifican el retraso en la emisión de las reformas o de la ley y se puede hablar de acciones en vía de cumplimiento. Esto, partiendo de que las únicas causas que podrían justificar requerir más tiempo deben atender a las propias circunstancias del proceso legislativo y no a aspectos ajenos al mismo.

Por lo expuesto y fundado, se

### RESUELVE

**PRIMERO.** En materia de la revisión se confirma la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.** La Justicia de la Unión ampara y protege a la **\*\*\*\*\*** en contra de la omisión del Congreso de la Unión de (a) expedir el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares y (b) adecuar las leyes generales y federales que así lo requieran para cumplir con lo previsto en los artículos 16, primer párrafo, y 17, tercer párrafo, de la Constitución Federal. Esto en atención a los efectos precisados en el apartado décimo de esta ejecutoria.

## AMPARO EN REVISIÓN 265/2020

**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.