



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**“EL EXAMEN DE LA OMISIÓN LEGISLATIVA A  
TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO”**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**SOFÍA ESPINO HERNÁNDEZ**

**ASESOR:**

**LICENCIADO JULIO CÉSAR CABRERA MENDIETA**

**F  
E  
S**  
  
**ACATLÁN**

**SANTA CRUZ ACATLÁN, MÉXICO  
2023**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



## AGRADECIMIENTOS

*A mi madre por todo lo bueno que dejó, a mi padre por el amor, la paciencia y la dedicación.*

*A mi familia, por siempre creer en mí.*

*A los amigos que me dio la Facultad de Estudios Superiores Acatlán: Alejandra, Sandra, Karla, Mildred, Diego, Elizabeth, Karime y J.C.; por hacer de mi paso por la universidad una de las etapas más bonitas de mi vida, por todo el cariño y la motivación.*

*A Moisés, por su amistad y su guía.*

*A Osvaldo, por su amor y apoyo incondicional.*



## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

### **CAPÍTULO I: EL ORDEN JURÍDICO Y LAS FUENTES DEL DERECHO**

1.1. El orden jurídico.....	1
1.2. La Constitución como base del orden jurídico.....	6
1.3. Creación y aplicación del Derecho.....	7
1.4. Validez.....	12
1.5. Las fuentes del Derecho positivo mexicano.....	13
1.5.1. El proceso jurisdiccional y las normas individualizadas.....	18
1.5.2. La jurisprudencia.....	21
1.6. La interpretación judicial.....	27

### **CAPÍTULO II: LA OMISIÓN LEGISLATIVA**

2.1. Conceptos doctrinales de omisión legislativa.....	35
2.2. Clasificaciones de la omisión legislativa.....	44
2.3. La omisión legislativa en el sistema jurídico mexicano.....	49
2.4. La omisión legislativa en el constitucionalismo local.....	54
2.5. Aproximación conceptual de la omisión legislativa.....	66
2.6. Distinción entre omisión legislativa y laguna normativa.....	69

### **CAPÍTULO III: EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA OMISIONES LEGISLATIVAS**

3.1. Planteamiento.....	72
3.2. El juicio de amparo y la omisión legislativa.....	72
3.3. El procedimiento de amparo.....	74
3.4. El acto reclamado.....	80

3.5. Competencia.....	84
3.6. Los principios del juicio de amparo .....	89
3.7. Sentencia que resuelve una omisión legislativa.....	105

**CAPÍTULO IV:  
EL EXAMEN DE LA OMISIÓN LEGISLATIVA A TRAVÉS DEL JUICIO DE  
AMPARO INDIRECTO**

4.1. Planteamiento.....	108
4.2. La omisión legislativa absoluta resuelta vía juicio de amparo indirecto ....	109
4.3. La omisión legislativa relativa resuelta vía juicio de amparo indirecto .....	119
 CONCLUSIONES.....	 125
 BIBLIOGRAFÍA.....	 127

## INTRODUCCIÓN

El tema de la omisión legislativa es un fenómeno jurídico relativamente reciente. Por ello, nos parece relevante analizar las bases teóricas del tema en cuestión y estudiar la forma en que se ha desarrollado en el sistema jurídico mexicano, con la finalidad de verificar si mediante el juicio de amparo se han podido remediar las omisiones legislativas. La presente investigación encuentra su delimitación dentro del sistema jurídico mexicano, a la luz de la Ley de Amparo vigente a partir del año dos mil trece.

En este trabajo se presentan y desenvuelven los conceptos y elementos que se consideran necesarios para una correcta comprensión del tema y se analiza la incorporación del tópico en el sistema jurídico mexicano, específicamente a través del juicio de amparo. Consideramos que mediante el juicio de amparo indirecto se pueden remediar las omisiones legislativas tanto absolutas como relativas y no solo a través de la orden al Poder Legislativo de emitir la norma faltante, también con la emisión de las sentencias protectoras, mediante la interpretación desde la constitución, realizada por los juzgadores.

Como se dijo, la resolución de la omisión legislativa vía juicio de amparo indirecto es un fenómeno jurídico relativamente reciente. Pese a la doctrina desarrollada tanto por la academia como a los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación, aún hay camino por recorrer, puesto que todavía falta consenso sobre la definición del concepto, lo cual se traduce en que no sea clara la manera de identificar las omisiones legislativas; tampoco hay uniformidad para definir su tipología y poco se ha estudiado sobre la forma en que se han resuelto las omisiones legislativas por el citado Poder Judicial de la Federación.



Atentos a lo anterior, resulta necesario analizar las particularidades del tema, pues los operadores del Derecho aún se encuentran en busca de soluciones compatibles con el sistema jurídico mexicano.

Consideramos que el juicio de amparo indirecto es un medio de control constitucional idóneo para solucionar las omisiones legislativas en México pues, a través de él, los juzgadores pueden solventar la problemática que la omisión en la creación normativa por parte del legislador genera a las personas, en casos concretos.

Atentos a lo anterior, el propósito de esta tesis es analizar la resolución de omisiones legislativas a través del juicio de amparo indirecto, con la finalidad de verificar si mediante dicho medio de control constitucional se ha solucionado la problemática que éstas conllevan de manera efectiva.

El primer capítulo tiene como finalidad desarrollar el marco teórico sobre el cual se despliega la problemática generada en torno a la omisión legislativa. En ese sentido, si la omisión legislativa es entendida como una ausencia de normas, es importante en primer término conocer cómo se integra el orden jurídico, desde su base que es la Constitución, y los procesos de creación y aplicación del Derecho que en ella se establecen, así como lo relativo a los requisitos de validez de las normas que de ella se hacen depender.

En segundo término, se debe abordar el tema de las fuentes del Derecho, dando un lugar destacado al proceso jurisdiccional y la jurisprudencia, que puede servir para colmar los vacíos normativos que no han sido cubiertos por el legislador. Se realiza especial énfasis en el tema de la interpretación judicial, dado que, al ser parte del proceso de creación de Derecho, la sentencia y la jurisprudencia adquieren relevancia, pues la facultad de crear Derecho por los jueces a través de la creación de normas individualizadas puede dar completitud al orden jurídico ante una omisión legislativa.

Las propuestas de soluciones para remediar omisiones legislativas –por lo menos en el orden jurídico Federal– hasta ahora se han limitado a ordenar al poder legislativo a enmendar tal situación, sin embargo, pensamos que esa no es la única solución. Los juzgadores, y específicamente para efectos del presente trabajo, los pertenecientes al Poder Judicial de la Federación, tienen disponibles otras opciones para remediar una omisión legislativa, por ejemplo, solucionarlas dando completitud al ordenamiento jurídico vía interpretación. Así, consideramos que, las sentencias constituyen normas jurídicas individualizadas.

En el segundo capítulo se procede a estudiar y analizar diversos conceptos doctrinales de la omisión legislativa, de los cuales se pueden desprender los elementos comunes entre ellos, asimismo veremos algunas clasificaciones que nos podrán ayudar a un mejor entendimiento. Ya con las bases necesarias, se estima presentar algunos ejemplos de resoluciones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así se podrá observar la forma en que se ha recogido el tema en el sistema jurídico mexicano. Después, sin pretender realizar un concepto de lo que es la omisión legislativa por la complejidad que aún pudiera suponer, se realiza una aproximación conceptual.

En el presente trabajo no se soslaya que no solo la Federación ha incursionado en el estudio y planteamiento de las omisiones legislativas; es por ello que también se acude a repasar las soluciones y vías que se han propuesto en el constitucionalismo local. Adicionalmente, se estudia brevemente la distinción entre una omisión legislativa y la laguna normativa, lo que se consideró oportuno pues es un debate recurrente entre los que estudian el tema.

Si bien la omisión legislativa proviene de la doctrina alemana, actualmente en el sistema jurídico mexicano se ha adoptado el estudio y resolución de dicha figura a través de diversos medios de control constitucional. Se estudiarán diversos conceptos de quiénes se han encargado de su estudio, así como la recepción en el sistema jurídico mexicano. Habiendo aún temas pendientes de consenso tanto

en la doctrina como en la práctica, los más relevantes son su conceptualización, su tipología y la diferencia entre omisión legislativa y laguna normativa.

El tercer capítulo se centra en estudiar el juicio de amparo enfocado al tema que nos ocupa, con el propósito de obtener una guía sobre las particularidades a observar y obstáculos que pueden existir derivado de la presentación de una demanda de amparo indirecto en contra de una omisión legislativa.

Finalmente, lo que se ha realizado en el cuarto capítulo es estudiar algunas sentencias que han resuelto omisiones legislativas, tanto absolutas como relativas y comentar la forma en que el Poder Judicial de la Federación las ha abordado. Ello, para demostrar que, los Tribunales Federales vía juicio de amparo indirecto han solventado en casos concretos la actitud omisiva del legislador, lo que resulta en una herramienta útil para las personas que se enfrenten a dicha problemática.

Si bien se ha destacado que las omisiones legislativas ya han sido resueltas por Tribunales del Poder Judicial de la Federación, su resolución se ha limitado a la orden al poder legislativo de remediar tal omisión, sin embargo, pensamos que no es la única solución, pues el juzgador vía interpretación también puede solucionar las omisiones legislativas en los casos concretos que le sean presentados.

Para la elaboración de la tesis que se presenta, se realizó un estudio sobre la conformación del orden jurídico, para lo cual se consultaron a los que se consideró los principales y más importantes expositores del tema, con la finalidad de integrar la teoría –base de la presente investigación– consistente en que las sentencias constituyen normas jurídicas individualizadas. Por otra parte, se efectuó una investigación sobre el tema en concreto, o sea: sobre la omisión legislativa, para lo cual se acudió a los principales textos sobre el particular, consultándose documentos académicos, legislación, sentencias, así como jurisprudencia. En el capítulo tercero si bien se consultó esencialmente la Ley de Amparo, también se

utilizaron libros relacionados con el tema. Y, para el último capítulo del trabajo se examinaron diversas sentencias de amparo emitidas por el Poder Judicial de la Federación.

Empleándose una metodología analítica, se estudió lo relativo a la forma de creación del derecho, diversas posturas sobre la omisión legislativa y algunas particularidades sobre el juicio de amparo indirecto. También, desde un método deductivo se puede observar que en principio se estudió desde la generalidad de los temas como son teorías generales del derecho, hasta la particularidad de cómo es que con base en lo relatado en la investigación son resueltas las omisiones legislativas. Y, a partir de la metodología comparativa se señaló la forma en que se propone la resolución de las omisiones legislativas en el constitucionalismo local, las propuestas doctrinarias y cómo las ha subsanado el Poder Judicial de la Federación, además de estudiar en concreto cómo es que se resuelven en lo particular por una parte las omisiones relativas y por la otra, las absolutas.

Como se podrá advertir de la lectura de la investigación, éste trabajo fue realizado empleándose la teoría del Derecho positivo.

Se considera importante sentar las bases teóricas y prácticas, con base en estudios previos de los precursores en el tema, que sirvan como guía ante la presencia de una omisión legislativa vulneradora de los derechos de las personas, ya que es fundamental tanto para su defensa como para el actuar del órgano jurisdiccional que conozca de ellas. La elaboración del presente trabajo se justifica en virtud de que cada vez es más frecuente la impugnación de omisiones legislativas ante Tribunales Federales.



# CAPÍTULO I:

## EL ORDEN JURÍDICO Y LAS FUENTES DEL DERECHO

*Sumario: 1.1. El orden jurídico. 1.2. La Constitución como base del orden jurídico. 1.3. Creación y aplicación del Derecho. 1.4. Validez. 1.5. Las fuentes del Derecho positivo mexicano. 1.5.1 El proceso jurisdiccional y las normas individualizadas. 1.5.2. La jurisprudencia. 1.6. La interpretación judicial.*

### 1.1. El orden jurídico

El estudio del concepto de orden jurídico nos permitirá tener las bases para la investigación sobre el tema que nos ocupa, nos introduce a la teoría de la norma, a través de la cual podremos comprender y analizar sobre la necesidad de integrar nuevas normas al orden jurídico mexicano.

La idea general del ordenamiento jurídico, implica el establecimiento y determinación de los principios o reglas y de éstos en un conjunto de normas que componen un sistema u orden, es decir, como un conjunto de normas en el cual existe una serie de relaciones que están establecidas o definidas.<sup>1</sup>

Según el jurista Italiano Norberto Bobbio<sup>2</sup>, el mérito de estudiar la teoría del ordenamiento jurídico y lo relativo a la norma jurídica como parte de la Teoría General de Derecho, corresponde al jurista austriaco Hans Kelsen. De ahí que en

---

<sup>1</sup> Schmill Ordoñez, Ulises, "Orden jurídico", *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, t. VI, pp. 314-316.

<sup>2</sup> Bobbio, Norberto, *Teoría General de Derecho*, 3ª ed., trad. Guerrero Jorge, Colombia, Temis, 2007, pp. 144-145.

lo atinente a esta tesis se dé prioridad a las opiniones de este distinguido doctrinario. Es así que, respecto al concepto que nos ocupa, Kelsen refiere que “[e]l orden jurídico es un sistema de normas generales e individuales enlazadas entre sí de acuerdo con el principio de que el derecho regula su propia creación”.<sup>3</sup>

En otra perspectiva, Rolando Tamayo y Salmorán, al explicar la acepción de orden jurídico, menciona que éste se compone de materiales y actos jurídicos, donde los primeros comprenden leyes, reglamentos, contratos o sentencias y los segundos actos legislativos, actos procesales o actos de ejecución. Asimismo refiere que estos últimos son los que producen y aplican a su vez materiales jurídicos. El doctrinario escribe al respecto:

*“Con la expresión de “orden jurídico” (Rechtsordnung, ordre juridique, legal system) los juristas indistintamente se refieren a un conjunto de materiales jurídicos (e.g., leyes, reglamentos, contratos, sentencias) o a un compuesto de actos jurídicos (actos legislativos, actos procesales, actos de ejecución) los cuales producen y aplican tales materiales. En virtud de que la función esencial de estos materiales es prescribir o normar actos o comportamientos, de manera más bien dogmática voy a denominar a tales materiales: “normas jurídicas” (instrucciones, reglas o directivos que definen y prescriben un curso de acción).*

*Haciendo abstracción de los actos, la dogmática jurídica considera el orden jurídico como un conjunto de normas dadas, enfatizando su imagen estática (imagen que, en gran medida es resultado, la fijación legislativa). Sin embargo, es necesario insistir, el orden jurídico se forma de ambos componentes: el fáctico (los actos de creación y aplicación del derecho) y el normativo (las normas jurídicas que son creadas y aplicadas por tales actos). Ambos componentes (normas y actos jurídicos) se encuentran estrechamente relacionados”.<sup>4</sup>*

---

<sup>3</sup> Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, 3a. ed., trad. de Eduardo García Máynez, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018, p. 156.

<sup>4</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando, *Introducción al estudio de la Constitución*, México, Fontamara, 2006. pp. 250-251.

Ahora bien, no se comparte del todo la doctrina de Tamayo y Salmorán, referente a que el orden jurídico se encuentra conformado tanto de normas (o como el los denomina: materiales jurídicos) como de actos jurídicos. Si bien los actos jurídicos son el medio de creación y aplicación del Derecho, pensamos que lo que realmente compone el orden jurídico es el resultado de éstos, es decir, las normas jurídicas.

Por su parte, Luis Recasens Siches menciona cuáles son los componentes del ordenamiento jurídico en un Estado, refiriendo desde lo general como las leyes, algo más concreto como los reglamentos o disposiciones administrativas, hasta lo singularizado o individual como los contratos o las sentencias. Todo ello es lo que constituye el ordenamiento jurídico vigente en determinado Estado.

*“El ordenamiento jurídico vigente en un Estado, en un determinado momento, se compone de una serie de preceptos de diversa generalidad. Los hay de máxima generalidad; por ejemplo, los contenidos en las leyes, las cuales, en términos abstractos, ligan a determinado tipo de situaciones, determinado tipo de consecuencias. Los hay de una mayor concreción, como son muchos de los expresados en reglamentos y en disposiciones administrativas, los cuales vienen a concretar, en términos más restringidos, principios contenidos en las leyes. Hay otros preceptos jurídicos que tienen una materia y un ámbito ya puramente concreto y singularizado, cuales son, verbigracia, los pactos de un determinado contrato celebrado entre Pedro y Juan, pactos que constituyen Derecho vigente para regular relaciones entre esos dos sujetos. Y, finalmente, todavía los hay de una máxima concreción e individualización, como ocurre con las disposiciones de una sentencia judicial o de una resolución administrativa, en las cuales se manda nominativamente, con plazo determinado, una cierta prestación o consecuencia”.*<sup>5</sup>

Volviendo a Kelsen, dicho jurista señala que una pluralidad de normas forma una unidad, un sistema, un orden cuando de su validez puede ser atribuida a una norma única como fundamento último de esa validez. Esta norma sería la fuente

---

<sup>5</sup> Recasens Siches, Luis, *Tratado general de filosofía del derecho*, 21a ed., México, Porrúa, 2013, pp. 281-282.



común y la unidad de la pluralidad de todas las demás normas que integraría ese orden, y una norma solo pertenece al mismo si su validez puede ser referida a esa norma fundamental.<sup>6</sup>

Como base y punto culminante de todo orden jurídico positivo hay una norma fundamental, la cual es el punto de referencia principal de validez de las normas que lo componen en su totalidad y la cual determina la forma de producción de normas, y la validez de las mismas. En relación con la base y composición positivista del orden jurídico, podemos encontrar lo que Hans Kelsen mencionaba:

*“La norma fundamental de un orden jurídico positivo, en cambio, no es otra cosa que la regla fundamental de acuerdo con la cual son producidas las normas del orden jurídico: la instauración (Ein.Setzung) de la situación de hecho fundamental de la producción jurídica. Es el punto de partida de un procedimiento; tiene un carácter absolutamente dinámico-formal. De esta norma fundamental no se pueden deducir lógicamente las normas singulares del sistema jurídico”.<sup>7</sup>*

En ese mismo orden de ideas, el citado autor refiere a un sistema dinámico de normas en el que *“las normas de un sistema dinámico tienen que ser creadas mediante actos de voluntad por aquellos individuos autorizados al efecto por una norma de grado más alto”,* lo cual cobra relevancia pues *“el sistema de normas al que llamamos orden jurídico, es un sistema de naturaleza dinámica”.<sup>8</sup>*

Podemos decir que el orden jurídico es el constituido por un conjunto de normas jurídicas en un Estado, y cuya unidad, como calidad de sistema y orden, queda definido y condicionado a una norma fundamental que prevé los procesos de creación y aplicación del Derecho, y señala a los órganos autorizados para ello.

---

<sup>6</sup> Kelsen, Hans, *Teoría pura del Derecho. Introducción a la ciencia del Derecho*, 3a. ed., trad. de Moisés Nilve, México, Fontamara, 2019, pp. 135-142.

<sup>7</sup> Kelsen, Hans, *La teoría pura del derecho, Introducción a la problemática científica del derecho*, México, Época, 2008. p. 77.

<sup>8</sup> Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho...*, cit., pp. 132-133.

En el caso del orden jurídico mexicano debemos afirmar que esa norma fundamental que define el orden jurídico es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como ya fue mencionado, el tema del orden jurídico adquiere especial relevancia, pues debemos estudiar en principio una teoría del sistema o del orden jurídico, a fin de comprender los procesos que definen la pertenencia y la unidad de una norma a un determinado sistema u orden, y ello nos pueda llevar a entender la integración de normas y completitud del sistema normativo.

Si entendemos cómo es que cada norma individual puede ser referida a una norma general, y ésta a su vez a la norma fundamental, ello nos permitirá sostener la tesis de que el juez al momento de dictar una sentencia está integrando una norma al sistema jurídico, con base en el propio ordenamiento.

Los procesos de aplicación y creación del Derecho nos llevan a comprender la individualización normativa. Es decir, cuando los juzgadores quedan facultados para aplicar el Derecho y completar el sistema con normas individualizadas que conocemos como sentencias, que a su vez tienen validez si están en concordancia con el sistema jurídico.

Conviene aclarar que algunos autores hacen referencia al concepto de "sistema jurídico", en algunas ocasiones como sinónimo de orden jurídico y en otras encuentran una diferente acepción entre ambos conceptos, sin embargo, para efectos del presente trabajo dichos conceptos ha sido tomados como sinónimos.

## 1.2. La Constitución como base del orden jurídico

Tamayo y Salmorán entiende por “*constitución de un orden jurídico*”, como “*el conjunto de normas que confieren facultades establecidas por el primer acto constituyente del orden jurídico*”.<sup>9</sup>

Las normas que forman parte de un determinado orden jurídico se relacionan jerárquicamente, es decir, una norma de grado superior determina el contenido de la de grado inferior y así sucesivamente, donde la base del orden jurídico es necesariamente es la Constitución. De tal modo que la validez de cualquier norma en particular debe ser estudiada desde su proceso de creación, en el que ésta haya sido instituida en atención a lo establecido en una norma superior. Concretamente, Hans Kelsen mencionaba que:

*“El orden jurídico, especialmente aquel cuya personificación constituye el Estado, no es, por tanto, un sistema de normas coordinadas entre sí, que se hallasen por así decirlo, una al lado de otra, en un mismo nivel, sino que se trata de una verdadera jerarquía de diferentes niveles. La unidad de esas normas hállase constituida por el hecho de que la creación de la de grado más bajo se encuentra determinada por otra de grado superior, cuya creación es determinada a su vez, por otra todavía más alta”.*<sup>10</sup>

La Constitución de un Estado significa el acto originario de creación de todo orden jurídico, quien la crea es a quien en la teoría constitucional llamamos “poder constituyente” y es quien realiza el primer acto de creación del orden jurídico. Así, en la Constitución el poder constituyente establecerá, entre otras cosas, los órganos de gobierno, las facultades y los actos de creación y aplicación de las diversas normas que formarán parte del orden jurídico en cuestión.

---

<sup>9</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando, “El concepto de constitución”, en Tamayo y Salmorán, Rolando y Cáceres Nieto, Enrique (coord.), *Teoría del derecho y conceptos dogmáticos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, p. 142.

<sup>10</sup> Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho...*, cit., p. 146.

Retomando a Rolando Tamayo y Salmorán, al formular un concepto de “Constitución”, considera que es necesario tener en cuenta otros tres elementos “los conceptos de norma, facultad y de orden jurídico”<sup>11</sup>. Durante la formulación de dicho concepto realiza una interesante aseveración:

*“Si se observa con atención el orden jurídico, uno se percata que, contrariamente a lo que habitualmente se cree, la constitución no es una cosa sino una función. Esta función constitucional es esencial al orden jurídico puesto, que es la que permite identificar los elementos que forman un orden jurídico”.*<sup>12</sup>.

Lo anterior corrobora que la Constitución es el elemento que permite conocer el contenido de un orden jurídico, ya que en ella se establecen los lineamientos que los órganos o sujetos aplicadores y creadores del Derecho deben observar para la aplicación y creación de las normas que constituyen un orden jurídico determinado.

Esto nos permite adelantar desde este momento, que la Constitución faculta a los Tribunales Federales, para que en determinados casos y bajo determinadas reglas puedan suplir las deficiencias legislativas, mediante interpretaciones que están autorizadas y ordenadas constitucionalmente, que permiten la integración de normas individualizadas para dar completitud al orden jurídico. Lo que resta es dar el sustento teórico de esta afirmación.

### **1.3. Creación y aplicación del Derecho**

Una vez explicada la composición del orden jurídico y su base, es momento de estudiar la creación y aplicación del Derecho. Como ya fue adelantado, la Constitución implica el acto inicial de creación del Derecho y de este acto derivan otras normas las cuales deberán ser siempre creadas en atención a los procesos

---

<sup>11</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando, *Introducción al estudio...*, cit., p. 247.

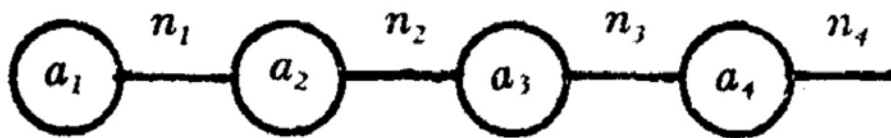
<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 250.

establecidos en ella. Al mismo tiempo, y en congruencia con el dinamismo del Derecho, las normas que se crean en atención a lo establecido en la Constitución deberán establecer los supuestos en que deba aplicarse el Derecho de lo que se obtendrá una nueva norma jurídica, hasta llegar al último acto de aplicación.<sup>13</sup>

Para un mayor entendimiento sobre la dinámica de la creación y aplicación del Derecho, conviene retomar algunas ideas de Rolando Tamayo y Salmorán y Joseph Raz.

Volviendo a la referencia mencionada con antelación,<sup>14</sup>Tamayo y Salmorán<sup>15</sup>, explica que el orden jurídico se forma tanto del componente fáctico (actos de creación y aplicación), como del componente normativo (normas jurídicas que son creadas y aplicadas por tales actos), en la que ambos componentes se encuentran relacionados.

Para una mejor comprensión del tema se reproduce el siguiente diagrama denominado como “cadena normativa” en el que la (a) representa actos jurídicos y la (n) son las normas que facultan o autorizan el acto de creación normativa:



(Figura 1)<sup>16</sup>

Para mayor claridad y comprensión, es necesario reproducir el diagrama original de Joseph Raz, respecto del cual explica que “cada línea representa una

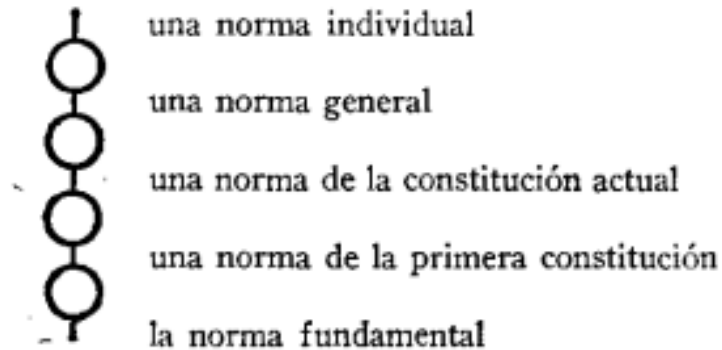
<sup>13</sup> Kelsen, Hans, *Teoría pura del Derecho. Introducción a la ciencia...*, cit., pp. 43-44.

<sup>14</sup>Véase tema 1.1.

<sup>15</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando, “El concepto de...”, cit., p. 133.

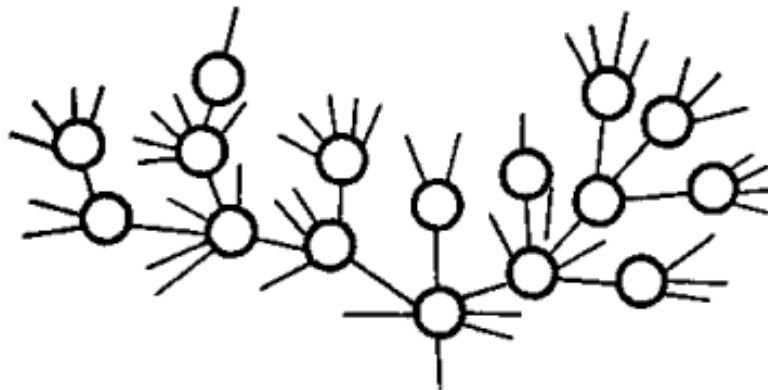
<sup>16</sup> *Idem*.

norma la cual autoriza la creación de la norma representada por la línea que se encuentra inmediatamente por encima de ella. Los círculos representan facultades legislativas”<sup>17</sup>:



(Figura 2)<sup>18</sup>

Conviene mencionar que un orden jurídico implica la existencia de diversas cadenas normativas, las cuales son representadas y explicadas por los positivistas como una “arborescencia”<sup>19</sup>, la cual es ejemplificada por Raz con el siguiente diagrama:



(Figura 3)<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Raz, Joseph, *El concepto de sistema jurídico. Una introducción a la teoría del sistema jurídico*, trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, México, Ediciones Coyoacán, 2011. p. 128.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 129.

<sup>19</sup> *Idem*.

<sup>20</sup> *Idem*.

Los diagramas insertos son una breve descripción de una gran teoría sobre la composición del orden jurídico, la cual se reseñó en este trabajo con el propósito de ilustrar las ideas sobre la composición del orden jurídico, donde las figuras insertas constituyen una propuesta alterna a la gradación normativa de Hans Kelsen.

Así, en el marco teórico en que se desenvuelve el presente trabajo, es importante concebir que la creación y la aplicación del Derecho son sucesos concatenados, es decir, al crear una norma, se aplica una norma; y de esa aplicación deriva la creación de la nueva norma, y así sucesivamente, en palabras de Kelsen “[l]a norma que regula la creación de otra es “aplicada” en el acto de creación. La creación del derecho es siempre aplicación del mismo”.<sup>21</sup>

Yolanda Higareda<sup>22</sup>, explica con nitidez lo establecido por Kelsen y lo traslada al Derecho mexicano, al respecto, dicha autora plantea que en todo orden jurídico positivo se parte del supuesto de que la Constitución está dotada de validez, por lo que las normas que se creen en atención al procedimiento establecido, así como las que deriven como consecuencia de la aplicación de las segundas continuarán teniendo el carácter de válidas, siempre y cuando, si al observar la cadena normativa de creación en última instancia remitan a la norma fundamental. La aplicación y creación de la norma se agota en el momento en que se crea una norma individualizada y ésta es ejecutada.

En tal sentido, si la norma fundamental que es la Constitución determina los procesos de creación de las normas, todas las demás normas creadas conforme a ella y aún las derivadas indirectamente de ella, que mantengan su unidad y sistematicidad, serán válidas también y aptas para seguir instituyendo o creando

---

<sup>21</sup> Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho... cit.*, p. 157.

<sup>22</sup> Higareda Loyden, Yolanda, *La gradación sistemática en el derecho mexicano a partir de la norma constitucional*, México, Ediciones Coyoacán, 2013, p. 9.

nuevas normas hasta los últimos casos, es decir, las normas particulares que son las sentencias.

Es así que la creación del Derecho es aplicación del mismo, porque la creación de las normas generales como la ley solo puede ocurrir aplicando la norma constitucional establecida para ello, y los últimos casos de aplicación del Derecho como son las sentencias, se tratan de actos de creación jurídica, pues los jueces terminan de crear una norma individual a partir de una norma general, que a su vez deriva de la norma fundamental. La existencia del orden jurídico implica la constante creación y aplicación de normas y actos jurídicos.

En concordancia con lo anterior, encontramos a Recasens Siches hablando de una *teoría para construir el sistema del orden jurídico vigente*, la cual guarda relación con las ideas plasmadas en el presente apartado, al respecto el jurista señala:

*“La creación o determinación de unas normas jurídicas está regulada en otras normas jurídicas. Así, por ejemplo, el establecimiento de las leyes ordinarias está regulado por la Constitución; quién y de qué manera ha de emitir los reglamentos, se halla pautado en ciertas leyes; los fallos y los trámites judiciales están condicionados por normas jurídicas legales y reglamentarias, tanto de índole sustantiva (civil, penal, administrativa, etc.), como de carácter adjetivo (procesal); las ordenanzas locales se fundan en preceptos legales y reglamentos que determinan las condiciones y la competencia de las autoridades municipales; los contratos son válidos cuando han sido concluidos por personas a las que la ley declara capaces, dentro del ámbito permitido por la ley, y según las formas ordenadas por ésta, etc. Así pues, el principio de conexión interna de un orden o sistema jurídico es una relación de fundamentación de la validez de unas normas en la validez de otras”.<sup>23</sup>*

En ese orden de ideas, debe tenerse presente que, para que una norma pueda ser válida, debe ser creada de acuerdo con lo establecido en una norma

---

<sup>23</sup> Recasens Siches, Luis, *op. cit.*, p. 292.



superior. La creación del Derecho positivo constituye una concatenación de actos sucesivos de aplicación y creación. En el entendido que, si se sigue la “cadena de creación normativa”, se llegará a la norma fundamental, de la que derivan todos los actos de aplicación, creación y ejecución normativa.

#### **1.4. Validez**

Otro concepto importante que no puede perderse de vista es la validez de las normas jurídicas; que una norma sea válida, significa que ha sido creada de conformidad con lo establecido en la Constitución, además de que constituye el deber de su cumplimiento.

La Constitución dota de validez las normas existentes en un determinado orden jurídico, en ese sentido, si queremos verificar la validez de una determinada norma, debemos observar las disposiciones establecidas en las cadenas de validez derivadas de la Constitución.

Para que las normas jurídicas que se integren al orden jurídico sean válidas, el proceso de creación normativa se debe seguir en forma de cadena de actos concatenados, en los que el primer acto de dicha cadena siempre será el establecimiento de la Constitución, lo que constituye la base del orden jurídico, y de la que deberán derivar todas las normas jurídicas creadas por los órganos y entes facultados.

Este proceso de validez se sigue de forma jerarquizada y de principio a fin, desde la norma fundamental, hasta las leyes, los reglamentos, y las normas individualizadas, como las sentencias, e incluso los actos jurídicos; cada uno de estos referentes del orden jurídico para ser válido debe remontar su origen a una norma superior, y así a su vez, hasta llegar a la Norma Fundamental. La imposibilidad de seguir esta cadena demuestra la invalidez de las normas y actos jurídicos.

## 1.5. Las fuentes del Derecho positivo mexicano

Consideramos importante realizar un estudio de las fuentes del Derecho positivo mexicano, pues al abordar las fuentes formales, es como ejemplificamos los temas que hemos estudiado a lo largo del presente capítulo.

El término fuente del Derecho implica una metáfora, para entender dicha referencia, en principio consideramos necesario remitirnos al significado etimológico de fuente, el cual deriva del latín *fons*, lo que significa “agua que brota de la tierra”, la palabra fuente, en principio, remitía al origen del agua, de dónde provenía. En el mismo sentido, la Real Academia Española remite a diversos significados de fuente, entre los cuales, en lo que interesa, se encuentra:<sup>24</sup>

1. Manantial de agua que brota de la tierra.
2. Principio, fundamento u origen de algo.

Entonces, el concepto de “fuente del Derecho” hace referencia al origen, al lugar de donde se origina el Derecho. El Derecho tiene diversas fuentes, según la doctrina: formales, reales e históricas. Por fuente formal se entiende los procesos de creación de las normas; por fuentes reales se entiende los factores y elementos que crean los contenidos de tales normas; por último, por fuentes históricas se entiende los documentos que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes.<sup>25</sup>

Mario de la Cueva<sup>26</sup> menciona que la locución *fuentes del derecho* es empleada con muy diversos significados. No obstante, la doctrina contemporánea ha llegado a un acuerdo general respecto de dos conceptos: de un lado se

---

<sup>24</sup> Real Academia Española, 26 de julio de 2022, <https://dle.rae.es/fuente>.

<sup>25</sup> García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 34ª ed., México, Porrúa, 1982, pp. 51-52.

<sup>26</sup> De la Cueva, Mario, *Teoría de la Constitución*, 2ª ed., México, Porrúa, 2014, p. 36.

colocan las fuentes substanciales, materiales o reales y del otro las fuentes formales.

Sobre las primeras el destacado doctrinario se inclina por el término de fuentes substanciales, pues señala que tienen en su favor la tradición, pues la filosofía ética y jurídica ha distinguido siempre el contenido o substancia de una norma y su forma. Por lo que hace a las fuentes históricas señala que no disfrutaban de autonomía, siendo éstas elemento de las fuentes substanciales. Por otra parte, respecto de las fuentes formales, destaca que en la doctrina no ha habido mayor dificultad pues la terminología no ha variado.<sup>27</sup> Después de estudiar el pensamiento de Francisco Geny y Julián Bonecasse, concluye diciendo lo siguiente:

*“Las fuentes sustanciales del derecho son los distintos elementos o datos: sociológicos, económicos, políticos, culturales, ideales, históricos, para citar algunos, que determinan la substancia de las normas jurídicas, quiere decir, son los elementos o datos creadores de los mandamientos para la conducta de los hombres, entre los cuales el pueblo y los jurisconsultos deben seleccionar los que habrían de ser convertidos en derecho positivo: son los datos que la vida entrega al legislador, quienquiera que sea, ya el pueblo, ya un cuerpo legislativo. Reunidos estos elementos, que constituyen lo dado, los mandamientos que de ellos brotan necesitan adquirir la forma que los dote de los caracteres de lo jurídico, lo que puede ocurrir de varias maneras o por distintos procedimientos, la diversidad de los cuales da origen al problema de las fuentes formales.*

*Inspirados en el pensamiento de Bonecasse, damos el nombre de fuentes formales a las formas que deben adoptar los mandamientos sociales para convertirse en elementos integrantes del orden jurídico positivo, o dicho en una fórmula breve: son las formas de expresión o de manifestación del orden jurídico”.*<sup>28</sup>

Es de especial importancia para el presente trabajo estudiar las fuentes formales del Derecho, ya que en ellas se manifiestan los procesos de creación de

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp. 35 -40.

<sup>28</sup> *Idem*.

las normas jurídicas. En este sentido suele haber tantas clasificaciones como opiniones doctrinales se emiten al respecto, sin embargo, los doctrinarios coinciden en señalar la legislación y a la jurisprudencia como fuentes del Derecho.

Estudiar este tema, es uno de los pilares para la presente investigación, porque nos permite exponer el tema de la legislación, –en donde se gesta la omisión legislativa–, y el proceso jurisdiccional o la jurisprudencia, a través de la cual se puede solucionar el problema de las referidas omisiones, por medio de las sentencias o interpretaciones judiciales, dado que los Tribunales están autorizados para crear normas que permitan dar solución a un caso.

La opinión autorizada de Ulises Schmill en relación con las fuentes formales del Derecho, implica el ya explicado proceso de creación y aplicación, ya que considera que una fuente formal debe derivar de una norma o de diversas normas:

*“[L]a fuente formal, entendida como proceso de creación o producción de una norma, ha de estar establecida en una norma o en una pluralidad de normas jurídicas. No puede considerarse que un acto o un proceso cree una norma si tal acto o proceso no está establecido en otra norma con ese carácter. Esta observación es el fundamento para considerar que la norma que establece el proceso de creación de otra es, indirectamente, también su fuente formal”.<sup>29</sup>*

Para efectos de este trabajo, resulta útil atender a la clasificación de las fuentes formales del Derecho positivo mexicano, guiándonos, en parte, por la realizada por Schmill.

**El proceso constituyente.** El proceso constituyente, como fuente formal del Derecho, es la forma en que se reconoce la existencia de una “norma fundamental”. En nuestro sistema jurídico mexicano, el proceso constituyente derivó de una revolución, el movimiento armado desatado en el año de 1910, que

---

<sup>29</sup> Schmill, Ulises, *Las fuentes del derecho*, México, Ediciones Coyoacán, 2012. p. 11.

tuvo por consecuencia el Congreso Constituyente reunido entre los años de 1916 y 1917.

Recordemos que de acuerdo a la teoría constitucional, es difícil que una Constitución pierda su vigencia, ello, en virtud de que las constituciones están diseñadas para permanecer, y la condición histórica para la instauración de una nueva Constitución implica un movimiento social – revolución – del cual puede derivar la revocación de la Constitución que regía en determinado tiempo y espacio y la creación de una nueva Constitución, de la cual estará a cargo el poder constituyente.

El poder constituyente se encarga de sentar las bases sobre las cuales deberá regirse y ser creado el nuevo orden jurídico. En el caso del orden jurídico mexicano, nuestra Constitución vigente fue creada por el poder constituyente reunido en 1916, el cual fue instaurado derivado del movimiento social denominado Revolución Mexicana. Así, podemos decir que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 es: *“una Constitución emanada extra ordinem –fruto de una revolución– y por tanto privada de fundamento de validez en normas (las eventuales normas sobre la producción constitucional) propias del ordenamiento constitucional precedente).”*<sup>30</sup>

**La legislación.** En cuanto a la legislación, el procedimiento de creación normativa se encuentra claramente establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 71 y 72 de su texto, el cual constituye en sí una serie de actos concatenados formalmente legislativos.

Por su modo de creación, el procedimiento legislativo es el mejor ejemplo de la integración de normas al sistema jurídico mexicano, ello, en virtud, de que como

---

<sup>30</sup> Guastini, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, 4a. ed., trad. de Miguel Carbonell, México, Fontamara, 2013. pp. 34-35.

ya fue mencionado, dicho procedimiento se encuentra contemplado en nuestra constitución. El proceso legislativo constituye diversos actos a saber:

- 1) Iniciativa;
- 2) Discusión;
- 3) Aprobación o votación;
- 4) Sanción o veto;
- 5) Promulgación;
- 6) Refrendo; y,
- 7) Publicación.<sup>31</sup>

Entonces, mediante el proceso legislativo, los órganos facultados por la Constitución integran nuevas normas al orden jurídico mexicano, las cuales, si son creadas en atención al procedimiento establecido adquieren el carácter de válidas.

**Los decretos y los reglamentos.** El jurista Giorgio del Vecchio, los describe como una fuente secundaria del Derecho, los cuales son constituidos por los actos de los órganos ejecutivos o administrativos, que determinan los modos de aplicación de las leyes a las particularizan en los casos concretos. Conviene mencionar que, de acuerdo con este autor, ya se deja entrever que a veces los reglamentos tienen un contenido legislativo que tiende a resolver aspectos que solo fueron abordados de modo general en la legislación.<sup>32</sup>

**El proceso contractual.** Asimismo, dentro del proceso dinámico de la creación del Derecho, el proceso contractual es una fuente del Derecho, es una norma individualizada creada por particulares. En ese sentido, los particulares al pactar obligaciones mediante un acuerdo de voluntades están creando una norma que se adecua a una situación en concreto.

---

<sup>31</sup> Véase Schmill, Ulises, *Las fuentes del...*, cit., p. 19.

<sup>32</sup> Del Vecchio, Giorgio, *Filosofía del Derecho*, 9ª ed., trad. de Luis Legaz y Lacambra, España, Bosch, 1991, pp. 385-386.

**El proceso jurisdiccional.** Debe pensarse que todas las sentencias del orden jurídico constituyen una fuente de Derecho. Reservamos el estudio de este aspecto, para más adelante.

**La jurisprudencia.** La jurisprudencia o bien sirve para designar a la ciencia y teoría del Derecho, o bien para reflejar el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los Tribunales. En nuestro sistema constitucional constituye una fuente del Derecho al ser obligatoria para todas las decisiones jurisdiccionales.<sup>33</sup>

En el caso, especialmente nos ocuparemos del proceso jurisdiccional y de la jurisprudencia, dado que el estudio que nos ocupa se encuentra estrechamente relacionado con dichas fuentes del Derecho.

### **1.5.1. El proceso jurisdiccional y las normas individualizadas**

El proceso jurisdiccional constituye una fuente formal del Derecho, en virtud de que los jueces, se encuentran legitimados por la Constitución para interpretar las leyes creadas dentro del orden jurídico. Pero además porque a través del proceso jurisdiccional se da solución a una serie de controversias en donde incluso lo que está a discusión es la existencia de un derecho o los alcances de uno existente para las partes en el litigio.

Para el doctrinario italiano, Giorgio del Vecchio, la actividad jurisdiccional conduce a la formación explícita de normas que estaban latentes o implícitas en la lógica del sistema en vigor, y además sirve para conducir a un tránsito natural de integración de tales normas mientras otra sugeridas a través del desarrollo y complicación de la relaciones sociales.<sup>34</sup> Es decir el proceso jurisdiccional es creador de normas que sirven para completar el sistema ante la demanda y

---

<sup>33</sup> García Máñez, Eduardo, *op. cit.*, pp. 68-69.

<sup>34</sup> Del Vecchio, Giorgio, *op. cit.*, pp. 369-370.

exigencia de normas más actuales debido a la compleja actividad social, que crece a un ritmo más acelerado que el de la actividad legislativa.

Hasta este punto hemos estudiado los procesos de creación de las normas generales, como el proceso constituyente y el proceso legislativo, empero un orden jurídico no queda integrado solo por las grandes normas generales abstractas, sino que mucho más importante incluso que aquellas, son las normas individualizadas que terminan por dar vida y efectividad a aquellas.

El orden jurídico no solo está integrado de las grandes normas generales sino también de las normas individualizadas que aunque subordinadas a aquellas, y solo aplicables a un grupo de individuos determinados, terminan por dar soluciones a problemáticas sociales concretas. Al respecto, Ulises Schmill menciona: *“todas las sentencias tienen carácter constitutivo, si no han de ser superfluas, pues todas ellas son parte integrante de un orden jurídico en progresivo desenvolvimiento creador. La sentencia es una fase en el proceso de creación del orden jurídico.”*<sup>35</sup>

Sobre la función creadora del juez, Recasens Siches menciona diversos supuestos en los que ésta se puede apreciar con mayor claridad –lo que sucede desde su punto de vista en casos difíciles–. Nos interesa el ejemplo de cuando el caso constituye una situación que el legislador no previó y que de su aplicación se producirían consecuencias injustas.

*“Se aprecia con relieve mayor la dimensión creadora de la función judicial, cuando contemplamos casos complicados o difíciles, respecto de los cuales no se puede formular a primera vista y de modo inmediato el fallo ... ora porque el caso planteado constituya una situación que el legislador no previó ni remotamente, ni pudo tenerla en su pensamiento, y, entonces, resulta que la aplicación de la regla, que en virtud de su nombre o etiqueta pudiera creerse antes de examinar el caso que sería la aplicable, después de analizada la*

---

<sup>35</sup> Schmill, Ulises, *Las fuentes del...*, cit., p. 54.



*situación concreta, se comprende que producirá consecuencias injustas, monstruosas o fuera de todo lugar...”.<sup>36</sup>*

En suma, debe entenderse que mediante el proceso jurisdiccional –y atendiendo a casos concretos–, se crean normas individualizadas que llamamos sentencias, las cuales se ajustan a las normas superiores, resolviendo la controversia en cuestión, definiendo o limitando un derecho que antes era dudoso para las partes.

El orden jurídico mexicano faculta al juez para emitir normas jurídicas individualizadas, e incluso cuando no existe disposición alguna que regule cierta conducta, da amplias facultades a los juzgadores para solucionar el caso. Por ejemplo, el artículo 78 de la Ley de Amparo prevé que cuando el Juez de Amparo se encuentra ante una norma que es inconstitucional, el resultado de la sentencia no solo debe ser declarar su invalidez, sino que debe tomar medidas adicionales para lograr restablecer al quejoso en el pleno goce del derecho violado.

*Artículo 78. Cuando el acto reclamado sea una norma general la sentencia deberá determinar si es constitucional, o si debe considerarse inconstitucional.*

*Si se declara la inconstitucionalidad de la norma general impugnada, los efectos se extenderán a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la propia norma invalidada. Dichos efectos se traducirán en la inaplicación únicamente respecto del quejoso.*

*El órgano jurisdiccional de amparo podrá especificar qué medidas adicionales a la inaplicación deberán adoptarse para restablecer al quejoso en el pleno goce del derecho violado.*

En similares situaciones se encuentran los artículos 18 y 19 del Código Civil Federal, los cuales prohíben que los jueces dejen de dar solución a un caso concreto por falta de disposición jurídica concreta, obligándolos a resolver incluso atendiendo a principios generales del Derecho. Estos artículos disponen:

---

<sup>36</sup> Recasens Siches, Luis, *op. cit.*, p. 316.

*Artículo 18.- El silencio, obscuridad o insuficiencia de la ley, no autorizan a los jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia.*

*Artículo 19.- Las controversias judiciales del orden civil deberán resolverse conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica. A falta de ley se resolverán conforme a los principios generales de derecho.*

Como puede apreciarse de los citados ejemplos, una vez que se ha abierto el proceso jurisdiccional, la persona juzgadora no puede dejar de resolver la controversia, ni siquiera ante la ausencia de la Ley, sino que debe dar solución al caso, quedando facultado para decidir lo necesario, por disposición expresa de la Ley. En atención a ello, el proceso jurisdiccional, en sí mismo, es fuente del Derecho, al generar las llamadas normas individualizadas o sentencias.

Finalmente, conviene precisar que los juzgadores dan soluciones a las controversias planteadas mediante la interpretación de normas ya existentes para así crear una individualizada.

### **1.5.2. La jurisprudencia**

En un caso mucho más notorio, puede decirse que la jurisprudencia es una fuente del Derecho de gran importancia, ésta es creada por los Tribunales del país. La etimología de la palabra es latina y quiere decir conocimiento del Derecho (iuris prudentia). Rolando Tamayo y Salmorán realiza una clara explicación de lo que originalmente significa dicho término.

*El término “jurisprudencia” designa la actividad que realizan los juristas cuando “describen” el derecho. Actividad que normalmente se denomina “ciencia del derecho”, “doctrina”, “dogmática jurídica”, etcétera. Literalmente la palabra significa “conocimiento del derecho”*

*(divinorum atque humanorum rerum notitia iusti et iniusti scientia<sup>37</sup>)*.<sup>38</sup>

El uso de la jurisprudencia se remonta al Derecho Romano, pero hoy esta noción ha llegado a nuestros días con un uso distinto.<sup>39</sup> En sentido amplio la palabra “jurisprudencia” designa la doctrina que emana de los Tribunales al interpretar y aplicar el Derecho.

El origen de la jurisprudencia en el sistema jurídico mexicano remonta al Porfiriato, tiempo en el que el destacado jurista Ignacio Luis Vallarta era presidente de la Suprema Corte de Justicia. Fue derivado del incumplimiento –por parte de militares– de sentencias en las que se concedía el amparo y protección de la justicia federal. Ante dicho incumplimiento Vallarta ideó la jurisprudencia mediante la reiteración de cinco precedentes. Sobre el particular, Manuel González Oropeza relata:

*“El concepto de jurisprudencia parte de la ley relativa al juicio de amparo de 1882, por inspiración de Ignacio L. Vallarta quien se enfrentó a las luchas de poder con el gabinete porfirista del cual provenía. Particularmente fueron agrios los debates con la Secretaría de Guerra que insistía en aplicar la pena de muerte después de consejos de guerra donde se enjuiciaban soldado o conscriptos que habían sido forzados a pertenecer al Ejército a través del sistema de leva. Durante la presidencia de la Suprema Corte de Vallarta, todo asunto sobre esta materia recibía reiteradamente el amparo y protección de la justicia federal; sin embargo, los intereses de la clase militar, auspiciados por el propio Díaz, prevalecían y no acataban con la debida diligencia las sentencias protectoras a los infelices ciudadanos que se veían forzados a desertar y huir de las filas del ejército.*

(...)

---

<sup>37</sup> “Iurisprudencia est divinorum atque humanorum rerum notitia iusti et iniusti scientia”: Jurisprudencia es el conocimiento de las cosas divinas y humanas, la ciencia de lo justo y lo injusto.

<sup>38</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando, *El derecho y la ciencia del derecho*, México, Fontamara, 2011, p.143.

<sup>39</sup> Añón José, María, et, al., *Introducción a la Teoría del Derecho*, México, Tirant lo Blanch, 2012, p. 268.

*La solución que vislumbró Vallarta fue la jurisprudencia, o sea, la reiteración de cinco precedentes, aprobados con determinadas características, que obligarían a su acatamiento por las autoridades judiciales.*

*Le técnica de jurisprudencia ha operado como una codificación de los casos resueltos por la Suprema Corte de Justicia y, posteriormente, los Tribunales Colegiados de Circuito. Se descontextualiza a los casos de amparo resueltos por los jueces federales, despojándolos de los hechos y circunstancias que rodearon a cada caso, y en una frase, párrafo o página se determina con leguaje prescriptivo el contenido de la decisión resuelta; entre más abstracta se redacta la tesis de jurisprudencia, mejor se satisfará su objetivo, por ello se trata de un esfuerzo codificador de los cinco o más precedentes”.<sup>40</sup>*

Es principalmente la obligatoriedad de la jurisprudencia la que da su carácter de fuente formal, ésta se encuentra reconocida constitucionalmente en los párrafos décimo primero y décimo segundo del artículo 94 de la Constitución Mexicana al tenor siguiente:

*Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito.*

*(...)*

*La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción.*

*Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas.*

---

<sup>40</sup> González Oropeza, Manuel, “La interpretación jurídica en México”, en Vázquez, Rodolfo (comp.), *Interpretación jurídica y decisión judicial*, 4a. ed., México, Fontamara, 2016, pp. 250 y 251.

(...)

Actualmente, la jurisprudencia se puede integrar por precedentes obligatorios, por reiteración o por contradicción de criterios.

La jurisprudencia por precedentes surge con la adición del párrafo décimo segundo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos derivado de la reforma de once de marzo de dos mil veintiuno. De conformidad con los artículos 222 y 223 de la Ley de Amparo, las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando sean tomadas por mayoría de ocho votos y las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales tanto de la Federación como de las entidades federativas.

*Artículo 222. Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas cuando sean tomadas por mayoría de ocho votos. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias.*

*Artículo 223. Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicten las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas cuando sean tomadas por mayoría de cuatro votos. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias.*

La jurisprudencia por reiteración, de acuerdo con lo establecido en el artículo 224 de la Ley de Amparo, será establecida por los Tribunales Colegiados de Circuito al sustentar, por unanimidad de votos, un mismo criterio en cinco

sentencias no interrumpidas por otra en contrario. Cabe destacar que las sentencias deben ser resueltas en diferentes sesiones.<sup>41</sup>

*Artículo 224. La jurisprudencia por reiteración se establece por los tribunales colegiados de circuito cuando sustenten, por unanimidad, un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias.*

La jurisprudencia por contradicción de criterios es establecida por el Pleno, las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los Plenos Regionales cuando deban dilucidarse criterios discrepantes entre las Salas, Plenos Regionales o Tribunales Colegiados de Circuito pertenecientes a distintas regiones o entre Tribunales Colegiados de Circuito de una misma región. Lo relativo se encuentra previsto en los artículos 225 a 227 de la Ley de Amparo.

*Artículo 225. La jurisprudencia por contradicción se establece al dilucidar los criterios discrepantes sostenidos entre las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los plenos regionales o entre los tribunales colegiados de circuito, en los asuntos de su competencia.*

*Artículo 226. Las contradicciones de criterios serán resueltas por:*

*I. El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando deban dilucidarse los criterios contradictorios sostenidos entre sus salas;*

*II. El pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando deban dilucidarse los criterios contradictorios sostenidos entre plenos regionales o entre tribunales colegiados de circuito pertenecientes a distintas regiones, y*

*III. Los plenos regionales cuando deban dilucidarse criterios contradictorios entre los tribunales colegiados de circuito de la región correspondiente.*

---

<sup>41</sup> Flores Pacheco, Moisés, “La declaratoria general de inconstitucionalidad; estudio con motivo de los diez años de su creación constitucional y sus recientes reformas”, *Revista de la Escuela Federal de Formación Judicial*, México, 2021, número 51, p. 80.

*Al resolverse una contradicción de criterios, el órgano correspondiente podrá acoger uno de los criterios discrepantes, sustentar uno diverso, declararla inexistente o sin materia. En todo caso, la decisión se determinará por mayoría.*

*La resolución que decida la contradicción de criterios, no afectará las situaciones jurídicas concretas de los juicios en los cuales se hayan dictado las sentencias que sustentaron los criterios contendientes.*

*Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas:*

*I. Las contradicciones a que se refiere la fracción I del artículo anterior podrán ser denunciadas ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las ministras o los ministros, los plenos regionales, los tribunales colegiados de circuito y sus integrantes, las magistradas o los magistrados de los tribunales colegiados de apelación, las juezas o los jueces de distrito, el o la Fiscal General de la República, o las partes en los asuntos que las motivaron;*

*II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las ministras o los ministros, los plenos regionales, o los tribunales colegiados de circuito y sus integrantes, que hayan sustentado criterios discrepantes, la o el Fiscal General de la República, las magistradas o los magistrados del tribunal colegiado de apelación, las juezas o los jueces de distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron, y*

*III. Las contradicciones a que se refiere la fracción III del artículo anterior, podrán ser denunciadas ante los plenos regionales por la o el Fiscal General de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, las magistradas o los magistrados de tribunal colegiado de apelación, las juezas o los jueces de distrito o las partes en los asuntos que las motivaron.*

De acuerdo con Manuel González Oropeza, la jurisprudencia es obligatoria, en virtud de que el Poder Judicial se limita en su discrecionalidad interpretativa, vinculando sus futuras resoluciones a criterios previamente dictados.<sup>42</sup> No obstante, creemos que su función va mucho más allá que eso, pues se constituye

---

<sup>42</sup> González Oropeza, Manuel, *La jurisprudencia: Su conocimiento y su formación*, 4a. ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018, pp. 167-168.

como una autentica fuente del Derecho que puede incluso colmar las lagunas u omisiones en el ordenamiento jurídico.

En la actualidad es ampliamente aceptado que el Juez ya no es un mero aplicador de la Ley, sobre todo tratándose de jueces constitucionales, como son los de amparo, pues los jueces cada vez más se enfrentan a casos donde las soluciones ya no son extraíbles de las normas existentes, incluso sucede que el legislador es omiso en dar las normas a que está obligado. Así, como hemos venido explicando, el juez puede recurrir al ordenamiento jurídico para dar una solución al caso, aun ante la ausencia de norma.

En concordancia con lo anterior, debemos estudiar y entender la importancia de la interpretación judicial, pues es parte total tanto del proceso jurisdiccional como de la creación de la jurisprudencia, es la herramienta con la que cuentan los Tribunales para la creación de normas individualizadas.

### **1.6. La interpretación judicial**

La interpretación judicial toma importancia y trascendencia, ya que de acuerdo con lo que hemos dicho, es una forma de creación del Derecho mediante la formulación de normas individualizadas, así, coincidimos con la idea de que *“la actividad interpretativa del juez es una actividad creadora de derecho, porque, si bien no crea normas generales, crea normas individuales que no existían antes de la sentencia. Sin embargo, para crear tales normas el juez debe buscar en el ordenamiento una norma general de la cual éstas puedan desprenderse”*.<sup>43</sup>

Tamayo y Salmorán clasifica la interpretación jurídica en dos tipos atendiendo al intérprete: por una parte, la “interpretación orgánica” que es la que realizan los órganos del Estado que participan en la aplicación y creación del

---

<sup>43</sup> Bobbio, Norberto, “La plenitud del orden jurídico y la interpretación de Carlos Cossio”, trad. de Pablo Eiroa, *Isonomía. Revista de teoría y filosofía del derecho*, México, No.21, 2004. p. 257.



Derecho y por otra parte, la “interpretación no orgánica” realizada por los particulares, entendiendo a éstos como estudiosos del Derecho, profesores, entre otros.

*“La interpretación orgánica aparece, en consecuencia, como el acto de significación mediante el cuál el órgano determina el sentido de los materiales jurídicos (como parte del lenguaje jurídico) que él tiene que aplicar a fin de proseguir el proceso de creación del derecho... En la interpretación orgánica la interpretación se traduce en actos o voliciones cuyo resultado son los materiales jurídicos que completan un cierto sistema de normas jurídicas.*

(...)

*En resumen, en el caso de la interpretación que hemos denominado “orgánica”, la significación dada a los materiales jurídicos (o simplemente al derecho escrito) se manifiesta en un acto de voluntad más o menos arbitrario que decide el curso subsecuente de la aplicación y creación del orden jurídico positivo.*

(...)

*La interpretación no orgánica puede caracterizarse, por consecuencia, como la que no es realizada por los órganos aplicadores del derecho (vgr. los profesores, los juristas los particulares) ... La interpretación no orgánica es sólo significación (cognición, descripción, valoración, etcétera) del derecho”.<sup>44</sup>*

Conforme a lo que hemos estudiado, es el orden jurídico establecido en la norma fundamental, el que faculta al juez para crear normas jurídicas individualizadas, y ello permite que cuando no existe disposición alguna que regule determinada conducta, cree una nueva disposición, ya sea interpretando las normas existentes o aplicando por analogía ciertos preceptos.

Resulta interesante estudiar algunas de las ideas que plasmó en su momento Hans Kelsen, pues ahora, muchos teóricos o desconocen lo escrito por

---

<sup>44</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando, *El derecho y la ciencia...*, cit., pp.157-159.

dicho autor o se encuentran en contra de la afirmación de que el juez es creador de normas jurídicas mediante la interpretación. El citado autor menciona que:

*“Por precisa que la norma general pretenda ser, la especial creada por la decisión del tribunal siempre añadirá a aquélla algo nuevo... La individualización de la norma general por una decisión judicial, es siempre una determinación de elementos no señalados por la norma general, que tampoco pueden hallarse determinados completamente por ella. Por tanto, el juez es siempre un legislador, incluso en el sentido de que el contenido de sus resoluciones nunca puede encontrarse exhaustivamente determinado por una norma preexistente del derecho sustantivo”.*<sup>45</sup>

Si bien, dicho autor menciona expresamente que *el juez es siempre un legislador*, en su lugar, y, para realizar una mejor distinción, se puede decir que el juez es siempre un creador de Derecho. En ese sentido, conforme a lo relatado podemos decir que los Tribunales también pueden crear normas, las cuales son integradas al orden jurídico, pues están autorizados por el mismo orden como sujetos creadores de Derecho.

Sobre la función interpretativa, Recasens Siches destaca la importancia de la actividad jurisdiccional, llama Derecho positivo “formulado” a la individualización de lo señalado en la ley, los reglamentos y otras fuentes, refiriendo que la actividad jurisdiccional es una pieza integrante y esencial del orden jurídico positivo.

*“Y digo Derecho positivo “formulado” porque lo formulado en la ley, los reglamentos y otras fuentes explícitas no constituye la totalidad del orden jurídico positivo, ya que la actividad jurisdiccional es una pieza integrante de ese orden; y en verdad una pieza esencial, ya que sin jueces y sin autoridades administrativas no habría la posibilidad de un orden jurídico. Téngase muy en cuenta, claramente a la vista, algo que se ha olvidado con frecuencia, a saber: que las normas generales por sí solas son incumplibles e inaplicables, por la sencilla razón de que esas normas –como no pueden menos de*

---

<sup>45</sup> Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho... cit.*, pp. 173-174.

*hacerlo— en términos generales y abstractos, mientras que la realidad humana es siempre particular y concreta. Por lo tanto para que una norma pueda ser cumplida o aplicada, es necesario que se individualice por medio de una función interpretativa”.*<sup>46</sup>

Por mencionar un ejemplo de la actividad creadora del Derecho por parte de los órganos jurisdiccionales, conviene traer a colación una resolución de la que se advierte fácilmente la creación de una norma a partir de las ya existentes en el orden jurídico. Concretamente, se estudiará la resolución emitida en el juicio de amparo indirecto 1618/2016, dictada por el Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

El entonces Código Fiscal del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial correspondiente al veintinueve de diciembre de dos mil nueve, en la fracción II del artículo 130 previó una mecánica de cálculo distinta para determinados contribuyentes, dicho artículo en la porción que interesa, disponía:

*ARTICULO 130.- El Impuesto Predial se calculará por períodos bimestrales, aplicando al valor catastral la tarifa a que se refiere este artículo:*

**I. TARIFA.**

<b>Rango</b>	<b>Límite Inferior de Valor Catastral de un Inmueble</b>	<b>Límite Superior de Valor Catastral de un Inmueble</b>	<b>Cuota Fija</b>	<b>Porcentaje Para Aplicarse Sobre el Excedente del Límite Inferior</b>
A	\$0.11	\$162,740.82	\$134.58	0.01344
B	162,740.83	325,481.16	156.44	0.02561
C	325,481.17	650,963.56	198.12	0.08004
D	650,963.57	976,444.70	458.65	0.09822
E	976,444.71	1,301,927.10	778.35	0.10074
F	1,301,927.11	1,627,408.26	1,106.23	0.11709

<sup>46</sup> Recasens Siches, Luis, *op. cit.*, p. 8.

G	1,627,408.27	1,952,889.39	1,487.32	0.12099
H	1,952,889.40	2,278,371.81	1,881.13	0.13219
I	2,278,371.82	2,603,852.96	2,311.40	0.13827
J	2,603,852.97	2,929,335.38	2,761.43	0.14229
K	2,929,335.39	3,254,816.51	3,224.55	0.14666
L	3,254,816.52	3,580,297.67	3,701.90	0.15065
M	3,580,297.68	3,906,090.04	4,192.23	0.15914
N	3,906,090.05	11,718,268.85	4,710.71	0.17185
O	11,718,268.86	24,663,843.29	18,135.70	0.17193
P	24,663,843.30	En adelante	40,393.19	0.17844

*En el caso de que los inmuebles tengan un valor inferior a la cuota fija correspondiente al rango A, sólo se pagará el porcentaje a aplicar sobre el excedente del límite inferior correspondiente a dicho rango.*

*II. Tratándose de inmuebles de uso habitacional, el impuesto que resulte a cargo de los contribuyentes conforme a la tarifa prevista en la fracción I de este artículo será objeto de las reducciones que a continuación se señalan:*

*1. Los contribuyentes con inmuebles cuyo valor catastral se ubique en los rangos A, B, C y D, pagarán la cuota fija de:*

<b>Rango</b>	<b>Cuota</b>
A	\$34.00
B	39
C	48
D	58

La parte quejosa señaló como actos reclamados la discusión, aprobación, expedición, promulgación y ejecución del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal, vigente en dos mil dieciséis, específicamente su artículo 130, fracciones I y II, cuyo contenido es similar al previsto originalmente, variando en sus valores año con año. Asimismo, el solicitante de amparo señaló como derechos fundamentales violados los contenidos en los artículos 1, 14, 15 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esencialmente, en sus conceptos de violación<sup>47</sup> manifestó que el artículo impugnado al establecer un trato diferente a los sujetos pasivos del impuesto vulneraba el derecho fundamental de equidad tributaria consignado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello, pues sin motivo ni objetivo razonable daba un trato desigual entre los propietarios y poseedores de bienes inmuebles de uso habitacional, y únicamente previó una reducción del impuesto predial para los contribuyentes que se ubicaran en los rangos A al D de la tarifa respectiva, excluyendo a quienes se ubicaran en los rangos E al P. Lo que generaba un trato desigual a sujetos que en igualdad de circunstancias se encuentran regulados por una misma hipótesis de causación.

Al estudiar la constitucionalidad del artículo 130, fracciones I y II, numeral 1, del Código Fiscal del Distrito Federal, el órgano jurisdiccional determinó que el esquema de reducción era violatorio del derecho humano de equidad, contemplado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no haber razón suficiente para que un grupo fuera acreedor de un beneficio, mientras que otro no, pues tanto uno como otro tienen el mismo derecho, sin que hubiera motivo de que solo unos gozaran de la prerrogativa. Asimismo, estimó que el que los rangos E al P de la tarifa del impuesto no estuvieran comprendidos en la tabla de reducciones se traducía en un trato desigual entre sujetos que se ubican en la misma situación, sin que existiera alguna razón objetiva para ello.

Conviene resaltar los efectos para los cuales fue concedida la protección constitucional, pues el juzgado de distrito determinó lo siguiente:

*“En términos de los dispuesto en el artículo 78 de la Ley de Amparo, se concede el amparo y protección de la Justicia de la Unión para el siguiente efecto:*

---

<sup>47</sup> Página 11 de la sentencia comentada.

*a) Se permita a la parte quejosa, calcular el Impuesto Predial aplicando la tarifa a que se refiere el artículo 130, fracción I, considerando la cuota fija del rango D del punto 1, fracción II, del Código Fiscal del Distrito Federal, para el ejercicio dos mil dieciséis, por ser la última ahí prevista.*

*b) En caso de existir diferencia entre la cantidad que resulte aplicar dicha tarifa y lo pagado por el quejoso, se deberá devolver la cantidad pagada en exceso“.*

De los efectos contenidos en la sentencia, se desprende que el juez al estimar que el cálculo contenido en la norma impugnada resultaba violatorio del derecho humano del quejoso a la equidad, contemplado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dio solución al problema de constitucionalidad de la norma creando otra individualizada para que le fuera aplicada al quejoso. Además, podemos advertir que la norma que adecuó fue desprendida del propio precepto impugnado.

También, se destaca que los efectos de la sentencia de amparo los fijó con fundamento en el artículo 78 de la Ley de Amparo, que como ya fue mencionado, dicho numeral faculta al órgano jurisdiccional para especificar las medidas adicionales para restablecer al quejoso en el pleno goce del derecho violado.

Podemos decir que el juzgado de distrito, en el caso reseñado, mediante una interpretación desde la Constitución y derivado de normas existentes en el orden jurídico, creó una norma individualizada que le sería aplicable al quejoso para restituirlo en el pleno goce de sus derechos violados.

En lo que a nuestro tema interesa, hasta este punto hemos demostrado la existencia de las normas de origen judicial, las cuales forman parte del ordenamiento jurídico, por depender la Norma Fundamental, y son fuente del Derecho. Si los Tribunales crean Derecho a través de las sentencias, con esto es posible que mediante interpretación judicial se pueda resolver una omisión

legislativa. Ahora, es conveniente que enseguida, nos ocupemos del marco conceptual de la omisión legislativa.

## **CAPÍTULO II:**

### **LA OMISIÓN LEGISLATIVA**

*Sumario: 2.1. Conceptos doctrinales de omisión legislativa. 2.2. Clasificaciones de la omisión legislativa. 2.3. La omisión legislativa en el sistema jurídico mexicano. 2.4. La omisión legislativa en el constitucionalismo local. 2.5. Aproximación conceptual de la omisión legislativa. 2.6. Distinción entre omisión legislativa y laguna normativa.*

#### **2.1. Conceptos doctrinales de omisión legislativa**

La discusión del tema de la omisión legislativa ha sido planteada desde hace más de setenta años, aunque su estudio y discusión han sido limitados. Por eso, resulta importante destacar las diversas definiciones que al respecto se han hecho con la finalidad de lograr una aproximación conceptual ajustada al sistema jurídico mexicano. Así, en este apartado se expondrán y analizarán diversos conceptos de omisión legislativa dados por diferentes doctrinarios.

Uno de los primeros juristas en estudiar el término de omisión legislativa, y por ende, en realizar un primer acercamiento conceptual al tema, fue Franz Wessel, juez del Tribunal Constitucional Alemán. Éste Tribunal ha tenido un destacado papel en el estudio de las omisiones legislativas, por ejemplo, Víctor Bazán menciona:

*“Tal vez el origen más cercano y concreto de la preocupación doctrinaria por el estudio de la inconstitucionalidad por omisión legislativa deba ubicarse en Alemania, desde donde han provenido tempranos e importantes aportes teóricos, sin olvidar ciertos pioneros antecedentes jurisprudenciales del Tribunal Constitucional*



*Federal alemán, cuya ley –cabe recordar– fue sancionada en 1951”.*<sup>48</sup>

En atención a esa opinión, es importante estudiar algunas resoluciones y criterios del Tribunal Alemán, pues hay autores contemporáneos que basan sus estudios en relación con lo dictado por dicho órgano jurisdiccional. La primera vez que el Tribunal Alemán, incursionó en el tema de la omisión legislativa, fue en el año de 1951, al resolver un recurso de queja constitucional.

Se advierte que el recurso de queja constitucional alemán es el equivalente al juicio de amparo en México, pues según expone Fernández Segado:

*“[E]l recurso de queja no es un recurso adicional, esto es, un instrumento procesal adicional a los existentes ante los jueces y tribunales ordinarios con vistas a recabar la tutela de un derecho supuestamente transgredido; por el contrario, se trata de un recurso extraordinario para la tutela de los Grundrechte, de los derechos fundamentales [...], frente a transgresiones de esos derechos llevadas a cabo por los poderes públicos”.*<sup>49</sup>

El recurso de queja constitucional en cuestión, planteaba que existía una omisión legislativa absoluta; el promovente estimaba que no había una norma jurídica que le asegurara una adecuada y decorosa subsistencia frente a su situación particular, pues se encontraba incapacitado para trabajar y sin algún recurso económico para subsistir. A pesar de su reclamo el Tribunal declaró improcedente el recurso.<sup>50</sup>

Siete años después el Tribunal Alemán (*BVerfg* por sus siglas en alemán) mediante diversas sentencias dictadas, retomaba el tema de las omisiones legislativas. Al respecto Fernández Segado da cuenta:

---

<sup>48</sup> Bazán, Víctor, *Control de las omisiones inconstitucionales e inconvencionales. Recorrido por el derecho y la jurisprudencia americanos y europeos*, Colombia, Konrad Adenauer Stiftung, 2014, pp. 97-98.

<sup>49</sup> Fernández Segado, Francisco, “El control de las omisiones legislativas por el Bundesverfassungsgericht”, *Revista de Derecho*, Uruguay, (4), 2009. p.143.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p.144.

*“Fue en los años de 1957 y 1958 cuando el BVerfg [...] admitía de modo inequívoco que la inconstitucionalidad podía provenir no solo por vía de acción, sino también por vía de la omisión legislativa. El Tribunal Constitucional Federal admitía la posibilidad de que tal quiebra constitucional por inacción en los supuestos de omisión parcial del legislador en los que éste, al contemplar en el texto legal tan solo a un grupo o fragmento de población, podía quebrar el principio de igualdad. Se daban así los primeros pasos para el reconocimiento dogmático de la llamada exclusión arbitraria de beneficio inconstitucional [...] por vulneración del principio de igualdad, en cuanto, en último término, entrañaba una discriminación en el goce de uno o más derechos de un grupo respecto de otro”.<sup>51</sup>*

Así fue como en el Derecho Alemán se inició el estudio de la omisión legislativa, no como la violación a un mandato directo de expedir una norma específica según la Constitución, sino como la violación de determinados derechos fundamentales por una legislación parcial, o deficiente, que no considerara las garantías de protección a todas las personas.

Bajo los destacados antecedentes del Tribunal Alemán, los doctrinarios se han ocupado de definir la omisión legislativa o también llamada a veces en algunos países “inconstitucionalidad por omisión”. Enseguida se abordarán algunas definiciones destacadas.

Por principio de cuentas, José Julio Fernández conceptualiza la inconstitucionalidad por omisión como *“la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma tal que se impide su eficaz aplicación”*.<sup>52</sup> Este autor, considera la temporalidad como un elemento importante para la configuración de una omisión legislativa, esto es, la actitud contumaz del legislador prolongada en el tiempo; asimismo, señala que la omisión

---

<sup>51</sup> *Ibidem*, pp.145-146.

<sup>52</sup> Fernández Rodríguez, José Julio, “Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión”, en Carbonell, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes: ensayos sobre inconstitucionalidad por omisión*, 2a. ed. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007. p. 13.

legislativa deriva de la falta de emisión de normas de obligatorio y concreto desarrollo que han sido ordenadas por la Constitución, por lo que entendemos que hace referencia a que se requiere de un mandato constitucional expreso para su configuración.

Al estudiar la inconstitucionalidad por omisión hace una distinción de los conceptos existentes, en su carácter extenso y en su dimensión más reducida –o bien, en sentido amplio y estricto–. El autor explica, que la omisión por inconstitucionalidad en su carácter extenso puede generarse por cualquier tipo de poder público como consecuencia de su inactividad; mientras que la omisión por inconstitucionalidad en su dimensión más reducida únicamente tiene que ver con el inactuar del poder legislativo.<sup>53</sup>

Por otra parte, el jurista español Ignacio Villaverde deja de lado la temporalidad para la configuración de una omisión legislativa, y hace énfasis en que los silencios –ya sea de la ley o del legislador– deben crear situaciones jurídicas contrarias a la Constitución, pues considera que:

*“[N]o todo silencio sobre el particular constituye un silencio contrario a la Constitución, es decir, una omisión inconstitucional [...] sólo aquellos silencios, bien de la ley (silencios relativos, esto es, cuando una norma legal contiene omisiones), bien del legislador (silencios absolutos, que son aquellos en los que hay ausencia total de la ley), que provoquen situaciones jurídicas contrarias a la Constitución pueden y deben ser declarados omisiones inconstitucionales”.*<sup>54</sup>

Otro autor es Víctor Bazán, quien al realizar su concepto no solamente le atribuye la omisión de legislar al poder legislativo, sino que incluye al ejecutivo. Para su configuración considera que debe existir un mandato constitucional

---

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>54</sup> Villaverde, Ignacio, “La inconstitucionalidad por omisión un nuevo reto para la justicia constitucional”, en Carbonell, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes: ensayos sobre inconstitucionalidad por omisión*, 2a. ed. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 50.

expreso, que el inactuar del ejecutivo o del legislativo sea total o deficiente, más el factor de la temporalidad, lo que da por resultado una omisión inconstitucional. En sus palabras:

*“[E]ntendemos que la inconstitucionalidad por omisión consiste en la falta o la insuficiencia de desarrollo de una disposición constitucional por el legislador, y de manera excepcional por el Poder Ejecutivo, cuando existe un mandato constitucional expreso al respecto y que de aquellas (sic) inactuación total o actividad deficiente, mantenidas durante un lapso irrazonablemente extenso, se derive una situación jurídica contraria a la Constitución”.*<sup>55</sup>

En otro orden de ideas, Francisco Fernández Segado, considera necesario que para definir la omisión legislativa hay que tener presentes dos tipos de tesis; obligacionistas y normativistas. Las posturas obligacionistas de la omisión legislativa implican el deber de legislar derivado de un mandato constitucional así como la temporalidad de inacción del legislador; por otra parte, las posturas normativistas están relacionadas con la norma implícita que es creada con motivo de la omisión del legislador. Su concepto es el siguiente:

*“La conclusión es, a nuestro modo de ver, bastante clara: la inconstitucionalidad de una omisión exige constatar que el legislador ha incumplido la obligación que la Constitución le exige de dictar un texto legislativo con el que dar adecuada respuesta a un mandato constitucional o con el que posibilitar la plena eficacia de una determinada previsión constitucional, incumplimiento que se ha prolongado en el tiempo más allá de un “plazo razonable”, pero también exige verificar de igual modo que la ausencia de esa normación “constitucionalmente debida” ha propiciado la vigencia de normas preconstitucionales en contradicción con los mandatos constitucionales, o que se ha producido una situación en las relaciones jurídico-sociales inequívocamente opuesta a las previsiones de la Constitución. Desde otra óptica, la verificación de la inconstitucionalidad de una inacción del legislador, tratándose ésta de una omisión parcial o relativa, requiere verificar que el poder legislativo, al dictar el texto, ha incurrido en una omisión parcial*

---

<sup>55</sup> Bazán, Víctor, *op. cit.*, p. 104.

*vulneradora del principio de igualdad, al generar, por ejemplo, una exclusión arbitraria de beneficio*".<sup>56</sup>

De lo transcrito se advierten los presupuestos que a su consideración definen una omisión legislativa, a saber: (I) el incumplimiento de un deber constitucional de legislar, (II) el transcurso de un periodo de tiempo razonable, y (III) la verificación de que la ausencia de normación ha propiciado la vigencia de normas "preconstitucionales" en contradicción con los mandatos constitucionales o que se ha producido una situación opuesta a las previsiones de la Constitución.

Un último aspecto importante para destacar de este jurista, es que rechaza la idea de que el juzgador pueda "suplantar" al legislador para controlar las omisiones legislativas en sus sentencias constitucionales.<sup>57</sup>

En una línea similar, respecto a la omisión legislativa por el incumplimiento de principios constitucionales, el jurista español Francisco Javier Díaz Revorio, menciona que con el surgimiento del modelo del Estado social, las constituciones han ido incorporando mandatos de actuación a los poderes del Estado, lo que se le conoce como "normas programáticas", convirtiendo al legislador en un ejecutor o desarrollador de la Constitución, dejando de lado la discrecionalidad para el dictado de normas. Para él, la omisión legislativa, surge porque *"el legislador va pasando de creador libre a ejecutor, cada vez más reglado; y el Tribunal Constitucional, de legislador negativo que actúa con estrictos criterios jurisdiccionales reglados a creador discrecional del derecho"*.<sup>58</sup>

El citado autor define a la omisión legislativa *"como la ausencia de texto o disposición legal –o carácter incompleto de la disposición legal existente– que*

---

<sup>56</sup> Fernández Segado, Francisco, "El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas. Algunas cuestiones dogmáticas", *Estudios Constitucionales*, Chile, año 7, número 2, 2009. p. 34.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 62.

<sup>58</sup> Díaz Revorio, Francisco Javier, "Omisiones legislativas y derechos fundamentales", *Justicia constitucional y protección de derechos. Reflexiones en torno al encuentro del CAF 2020*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021, p. 192.

*puede generar una norma contraria a la Constitución*”,<sup>59</sup> de igual manera dentro del concepto de omisión contempla tanto a las omisiones absolutas como las relativas y continúa diciendo:

*“Partiendo de esta definición, las primeras supondrían la ausencia total de aprobación de una ley que la Constitución impone o, algo más ampliamente, la falta absoluta de ejecución de un mandato constitucional. En cambio, las omisiones relativas se caracterizan precisamente porque sí existe una ley (impuesta o no por la Constitución), pero cuyas previsiones no cumplen cabalmente un mandato constitucional”*.<sup>60</sup>

En ese sentido, tenemos que los elementos que contempla este destacado jurista, para que exista una omisión legislativa son: una ausencia de texto o el carácter incompleto de determinada disposición sin que mencione la temporalidad.

Pasando a los autores del orden nacional, Miguel Antonio Núñez Valadez, considera que la definición de omisión legislativa debe re-conceptualizarse para poder estudiarla dentro del sistema jurídico mexicano. Así, él define la omisión legislativa como:

*“[L]a ausencia de normatividad o el insuficiente desarrollo normativo ocasionado por un no actuar o un actuar deficiente por parte de un órgano materialmente legislativo, el cual trasgrede la conducta obligatoria o poder legislativo de ejercicio obligatorio previsto en alguna norma constitucional, convencional, legal u otra de diferente jerarquía”*.<sup>61</sup>

Este autor ya no incluye de manera destacada el elemento de la temporalidad en su concepto, contempla que la omisión puede provenir de un *órgano materialmente legislativo*, y por último considera que la inobservancia del

---

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 195.

<sup>60</sup> *Idem*.

<sup>61</sup> Núñez Valadez, Miguel Antonio, “La omisión legislativa y su control jurisdiccional constitucional en México”, en Cossío Díaz José Ramón (coord.), *La práctica del derecho mexicano*, México, Tirant lo Blanch, 2019, p. 38.

deber de legislar ya no solo es respecto de la Constitución, sino que incluso de los tratados internacionales o de leyes de diferente jerarquía.

Otra postura destacada es la sostenida por la jurista mexicana Laura Rangel, quien señala:

*“Ahora bien, para nosotros la inconstitucionalidad por omisión legislativa es: [L]a violación constitucional que se presenta por la falta de emisión total o parcial, de normas secundarias de desarrollo constitucional que son necesarias para que las normas constitucionales sean eficaces; o bien de aquellas que se requieran para la adecuación de la legislación secundaria o nuevos contenidos constitucionales, cuya expedición es prevista por la propia norma fundamental y cuya omisión igualmente impide su eficacia plena”.*<sup>62</sup>

La autora en cita establece como requisito para la configuración de una omisión legislativa, que la expedición de la norma sea ordenada constitucionalmente, y que dicha omisión impida la eficacia plena de la Norma Suprema. Nosotros consideramos que una omisión legislativa podría configurarse por violación a otros ordenamientos supremos como los tratados internacionales o incluso leyes del Congreso Mexicano, entendidas como parte de la Ley Suprema de la Unión, en términos del artículo 133 constitucional.

En otro contexto, Carlos Báez Silva, al definir la inconstitucionalidad por omisión, contempla que se puede configurar, por una parte, ante la existencia de un mandato concreto que vulnere el principio de supremacía constitucional, o bien, sin que exista un mandato constitucional expreso pero la inactividad viole derechos fundamentales, textualmente expone:

*“[L]a inconstitucionalidad por omisión legislativa es aquella en la que incurre el órgano legislativo con su inactividad, cuando, en virtud de un mandato constitucional, está obligado a legislar. Es decir, el legislador vulnera el principio de supremacía constitucional cuando*

---

<sup>62</sup> Rangel Hernández, Laura, *Inconstitucionalidad por omisión legislativa. Teoría general y su control jurisdiccional en México*, México, Porrúa, 2009, p. 38.

*desacata o desobedece un mandato específico consistente en crear o dictar una norma legislativa... también es posible que el legislador incurra en una violación a la Constitución con su inactividad legislativa cuando, sin que medie un mandato concreto o directo para que modifique o cree leyes, su inactividad, sin resultar por tanto un desacato a una norma constitucional genere consecuencias normativas que violen derechos fundamentales”.*<sup>63</sup>

En este concepto, se sostiene que la inconstitucionalidad por omisión se configura cuando media un mandato constitucional expreso pero también admite la posibilidad de su configuración cuando no existiera un mandato constitucional concreto o directo pero se violen derechos fundamentales.

Para terminar con las definiciones doctrinales nacionales, César Astudillo entiende a la omisión legislativa como “*toda inercia o silencio del legislador que deje de concretar un acto de producción normativa que le viene impuesto desde la Constitución*”<sup>64</sup>. La simpleza de esta definición, en su primer parte, permite interpretar “toda inercia o silencio del legislador”, como su inactuar total pero también su actuar deficiente, éste último entendido como aquellas normas en las que se dejó de contemplar algo que debía contemplarse; y la segunda parte del concepto, da cabida para comprender que la omisión puede configurarse ante un mandato constitucional expreso o ante la infracción de un principio constitucional que vulnere derechos humanos.

Lo anterior da un panorama sobre el entendimiento de los doctrinarios del concepto de omisión legislativa, lo que ahora sigue es retomar algunas de las

---

<sup>63</sup> Báez Silva, Carlos y Cienfuegos Salgado, David, “La inconstitucionalidad por omisión legislativa en las decisiones de la Suprema Corte de México”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coord.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. VIII, *Procesos constitucionales orgánicos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 607-606.

<sup>64</sup> Astudillo Reyes, César, “La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México”, en Carbonell, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes: ensayos sobre inconstitucionalidad por omisión*, 2a. ed. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 307.



clasificaciones que esos mismos estudiosos han hecho respecto a los diferentes tipos de omisiones en que puede incurrir el legislador.

## 2.2. Clasificaciones de la omisión legislativa

La clasificación de las omisiones legislativas es importante porque permitirá ayudar a delimitar la procedencia del juicio de amparo en su contra. Al respecto, como se dijo en el apartado anterior, Franz Wessel fue de los primeros doctrinarios en estudiar la omisión legislativa, y por esa razón es a quien se le atribuye la clasificación *clásica* entre omisiones absolutas y relativas.

En cuanto a las omisiones absolutas, Wessel postulaba que son aquellas en las que no existe legislación alguna y como consecuencia de ello sería improcedente su control constitucional. En ese sentido, en un principio el Tribunal Alemán consideraba improcedente el control constitucional de las omisiones legislativas absolutas. Por otra parte, respecto a las omisiones relativas, pensaba que en ellas existía un vacío normativo imputable al órgano creador de la norma, lo que provoca una situación de desigualdad entre sus destinatarios.<sup>65</sup> Al respecto se cita lo siguiente:

*“[P]ara Wessel las omisiones absolutas del legislador (Absolutes Unterlassen des Gesetzgebers) son aquellas en las que hay una total falta de desarrollo por parte del mismo de una disposición constitucional, mientras que las omisiones relativas (relatives Uterlassen) presuponen una regulación parcial que, al omitir del goce del derecho a determinados grupos de personas, vienen a entrañar una violación del principio de igualdad. En la formulación del mencionado autor parece quedar claro que el mayor interés de esta tipología dual hay que buscarlo en las consecuencias que se anudan a uno u otro tipo de omisión: el carácter fiscalizable de la omisión relativa frente a la no fiscalización de la omisión absoluta”.*<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Bazán, Víctor, *op. cit.*, pp. 117-119.

<sup>66</sup> Fernández Segado, Francisco, “El control de constitucionalidad de las...”, *cit.*, p. 27.

Por su parte, José Julio Fernández Rodríguez<sup>67</sup> agrupa las omisiones legislativas de la siguiente manera:

1. Omisión absoluta y omisión relativa, la cual se basa en la teoría aportada por Wessel.
2. Omisión formal y material, al respecto, se tiene que la omisión formal implica un inactuar total o parcial del legislador –lo que se traduce en que, en las omisiones formales “parciales” al momento del dictado de la norma se haya inadvertido alguna disposición constitucional–, y la omisión material que implica una vulneración al principio de “igualdad”.
3. Omisión que afecta a derechos fundamentales y omisión que no les afecta.
4. Omisión “evitable” y omisión “inevitable”. En ese sentido, el citado autor menciona que las omisiones evitables, se entienden por aquellas en el que el legislador pudo haber evitado la situación, sin embargo, por motivos ajenos a su voluntad, o fuera de su alcance, dicha omisión quedó asentada, por otro lado, respecto a la omisión inevitable, se tiene que las mismas se actualizan en atención a las condiciones sociales o políticas.

En nuestro país la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha ocupado de plasmar una clasificación de omisiones legislativas al resolver la controversia constitucional 14/2005. Esta controversia fue presentada por el Municipio de Centro del Estado de Tabasco, quien demandó del Poder Legislativo local, la omisión de dictaminar y resolver sobre una iniciativa de actualización de tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, presentada por él mismo, pues consideraba que dicha omisión violaba lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución General.

---

<sup>67</sup> Fernández Rodríguez, José Julio, *op. cit.*, pp. 41-48.

El Alto Tribunal determinó que existía un mandato constitucional expreso para que las legislaturas de los Estados, en coordinación con los municipios, adoptaran las medidas conducentes para actualizar los valores unitarios de suelo y de construcción que sirvieran de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, concluyendo que el Congreso del Estado de Tabasco había incurrido en una omisión legislativa de carácter absoluto respecto de una competencia de ejercicio obligatorio, y constriñó al poder legislativo local a pronunciarse en relación con la iniciativa presentada por el municipio actor.

Del asunto narrado, derivó la siguiente clasificación:

- a) Omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio;
- b) Omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio;
- c) Omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo; y
- d) Omisiones relativas en competencias de ejercicio potestativo.

La distinción de esta clasificación la hizo valer la Corte, en que a su juicio *existen competencias de ejercicio potestativo, en donde el órgano puede decidir si ejerce o no la atribución conferida y que por otra parte existen competencias de ejercicio obligatorio, en donde el órgano del Estado se encuentra obligado a ejercer la competencia establecida en la Constitución.* Así, del análisis efectuado por el Tribunal derivó la jurisprudencia P./J. 11/2006, de rubro y texto:

**OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.** *En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -*

*de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones - absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.*<sup>68</sup>

La clasificación realizada en la tesis jurisprudencial precedente, parte de exponer que las “omisiones legislativas relativas en competencias de ejercicio obligatorio”, se configuran cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente, ello genera la impresión de que, para la Corte debe existir forzosamente un mandato constitucional expreso que ordene la emisión de una norma en específico para que proceda el control constitucional de una omisión legislativa relativa.

Sin embargo, consideramos que, aún y cuando no existe un mandato constitucional expreso para legislar es procedente el estudio de una omisión legislativa –o bien, acorde con la clasificación, de una omisión legislativa relativa en competencias de ejercicio potestativo–. Conviene adelantar que el Alto Tribunal, al resolver la controversia constitucional 80/2004, aceptó que: *la omisión legislativa no existe únicamente cuando el legislador desconoce mandatos concretos de legislar, sino también cuando se regula una materia de manera incompleta o deficiente desde el punto de vista constitucional*, aspecto que será retomado más adelante.

---

<sup>68</sup> Tesis: P./J. 11/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1527. Reg. digital: 175872.

En otro panorama, César Astudillo realiza una clasificación que goza de claridad para permitirnos comprender los tipos de omisión legislativa, pues de acuerdo con su punto de vista, pueden clasificarse atendiendo al objeto sobre el que se pronuncian:

*“Para decirlo sintéticamente, las omisiones pueden clasificarse atendiendo al “objeto” sobre el que se pronuncian. Unas proceden frente a una omisión legislativa, entendiéndose por ello la carencia de un conjunto de disposiciones formuladas de conformidad con el proceso formal de producción legislativa y que se manifiestan en formulaciones lingüísticas textuales. Otras proceden frente a una omisión normativa, entendiéndose por ello la carencia de una norma contenida en la disposición expresa y recabada mediante un ejercicio de interpretación. La diferencia entre disposición y norma permite señalar que existe una omisión evidente y una omisión oculta. Una se manifiesta cuando la ausencia de una disposición o conjunto de disposiciones es notoria ante la previsión de un mandato constitucional explícito, y cuya falta imposibilita la correcta actuación de la norma constitucional. Otra, cuando lo que existe es la carencia de una norma o conjunto de normas que no es posible identificar a simple vista, sino sólo a través de la mediación de un juez, y cuya ausencia vulnera determinados principios constitucionales”.*<sup>69</sup>

El autor en comentario divide a las omisiones en legislativas y normativas, donde las primeras son evidentes y las segundas ocultas. La omisión legislativa implica la falta total de una disposición o disposiciones –algún ordenamiento o codificación– ordenadas expresamente por la Constitución, mientras que la omisión normativa vulnera principios constitucionales y ello dificulta su identificación.

Es conveniente tener en cuenta las diferentes clasificaciones de las omisiones legislativas para poder identificar el problema jurídico al que se enfrenta una persona a fin de poder determinar su procedencia. Lo que a continuación se explica es el tema desde la perspectiva jurídico-mexicana.

---

<sup>69</sup> Astudillo Reyes, César, *op. cit.*, pp. 315-316.

### 2.3. La omisión legislativa en el sistema jurídico mexicano

Una vez expuestos algunos de los conceptos más relevantes de la omisión legislativa y su tipología, es momento de estudiar la discusión en torno al tema en el sistema jurídico mexicano.

El estudio de las omisiones legislativas en el sistema jurídico mexicano comenzó a consolidarse concretamente a partir del dos mil cinco por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 80/2004. En esa sentencia se conceptualizó la omisión legislativa. Daremos algunos antecedentes para tener un contexto general del asunto.

La controversia fue iniciada por el municipio de Juárez, Estado de Chihuahua, quien demandó del poder legislativo local la omisión de adecuar algunas normas de su Código Administrativo, así como la omisión de expedir una ley en materia de servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Mexicana, y su decreto de reformas de 23 de diciembre de 1999. El municipio argumentaba que la falta de una ley local terminaba por restarle eficacia a los mandatos constitucionales y ello impactaba en el ámbito de su competencia.

Por esa razón, para poder dar solución al problema, la Corte se vio en la necesidad de definir qué es la omisión legislativa. Así, en la sentencia de la controversia constitucional 80/2004, estableció:

*“Ahora bien, cabe precisar que este Tribunal Peno considera que la inconstitucionalidad por omisión legislativa, se refiere a las violaciones a la Constitución derivadas no de una acción, sino de una omisión del legislador, en su función primordial, esto es, expedir leyes. Así, la inconstitucionalidad por omisión legislativa puede producirse cuando el legislador no observa en un “tiempo razonable” o en el que haya sido fijado constitucionalmente, un mandato*

*concreto de legislar impuesto, expresa o implícitamente, por la Constitución, o bien cuando al expedir una ley, dicta una regulación no acorde con la Constitución por haber omitido previsiones que la norma suprema exigía. Luego, la omisión legislativa no existe únicamente cuando el legislador desconoce mandatos concretos de legislar, sino también cuando se regula una materia de manera incompleta o deficiente desde el punto de vista constitucional, es decir, la omisión legislativa puede ser absoluta o parcial; la primera, se da ante la ausencia total de una ley cuya emisión se prevé en el marco constitucional; la segunda, cuando el legislador al dictar una ley en ejercicio de su facultad constitucional, lo hace en forma deficiente o incompleta”.*

Como podemos observar, el Alto Tribunal consideró que una omisión legislativa se configura de dos maneras.

- a) Con el inactuar en un tiempo razonable del legislador, o en el plazo que haya sido constitucionalmente impuesto ante la existencia de un mandato explícito o implícito de legislar.
- b) Ante la expedición de una ley que omita alguna previsión exigida por la Constitución.

En general, la Corte dio la razón al municipio pues consideró que al no haberse adecuado las disposiciones legales municipales, y continuar vigentes la preexistentes, se transgredía el marco constitucional, impidiendo la plena eficacia de los dispuesto en el artículo 115 constitucional, obligando al Congreso del Estado para que dentro del plazo de un año realizara las adecuaciones legales la materia.

De lo descrito, se observa que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la relatada controversia constitucional, de algún modo integró la doctrina generada en torno a la omisión legislativa y su tipología a nuestro sistema jurídico. De igual manera, podemos destacar que en el concepto formulado por el Tribunal, caben las dos distinciones clásicas de omisión legislativa, esto es; la omisión legislativa ante la inactividad del legislador después del tiempo determinado o transcurrido

excesivamente (omisión absoluta), y la omisión legislativa producida ante una regulación normativa de manera incompleta o deficiente (omisión relativa).

Posteriormente, la Primera Sala del Alto Tribunal dio un nuevo matiz a la definición de omisión legislativa. Esto ocurrió en el amparo en revisión 1359/2015.

En ese amparo, una asociación civil, cuyo objeto social era promover la investigación, análisis, enseñanza y defensa de los derechos humanos de libertad de expresión, reclamó a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión: (I) la omisión de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, de conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero transitorio del decreto de reformas en materia política-electoral, de 10 de febrero de 2014; y (II) la parálisis de cualquier acto tendente a expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución.

En la sentencia, el Juez de Distrito determinó sobreseer en el juicio de amparo, pues advirtió la actualización de dos causales de improcedencia: (I) la prevista en la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, en relación con el primer párrafo del artículo 107 de la Constitución, pues señaló que el amparo era improcedente en relación con las controversias en materia electoral; y (II) señaló que, de conformidad con lo establecido en la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo en relación con la fracción II del artículo 107 de la Constitución el juicio de amparo era improcedente en contra de omisiones legislativas, pues en caso de una eventual concesión, el fallo sería de efectos generales.

La parte quejosa, inconforme por lo resuelto por el juzgado federal, interpuso recurso de revisión, el cual fue atraído por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En la sentencia emitida se establecieron pautas importantes para el análisis de la constitucionalidad de las omisiones legislativas, por una parte, se señaló que el juicio de amparo es procedente contra las mismas, sin que ello suponga una vulneración al principio de relatividad de las sentencias, y por



otra, sostuvo que los tribunales de amparo no carecen de competencia para analizar la constitucionalidad de ese tipo de omisiones; finalmente, sostuvo que las personas morales cuentan con interés legítimo para reclamar omisiones legislativas.

Es conveniente destacar ciertas consideraciones de la sentencia, en las que se reflexionó sobre la procedencia del juicio de amparo en contra de las omisiones legislativas absolutas. En primer lugar, destaca la afirmación que se realiza en cuanto a la distinción entre omisiones legislativas y lagunas normativas:

*“[N]o deben confundirse las omisiones legislativas con las lagunas. Existe una laguna normativa cuando el legislador no regula un supuesto de hecho específico, de tal forma que un caso concreto comprendido en ese supuesto no puede ser resuelto con base en una norma [sic] preexistente del sistema jurídico. En cambio, como ya se señaló, una omisión legislativa se presenta cuando el legislador no expide una norma o un conjunto de normas estando obligado a ello por la Constitución. Así, mientras las lagunas deben ser colmadas por los jueces creando una norma que sea aplicable al caso (o evitando la laguna interpretando las normas existentes de tal forma que comprendan el supuesto que se les presenta), una omisión legislativa no puede ser reparada unilateralmente por los tribunales, pues éstos no tienen competencia para emitir las leyes ordenadas por la Constitución, por lo que es el órgano legislativo quien debe cumplir con su deber de legislar”.*

Por otra parte, la Sala consideró necesario determinar el concepto de omisión legislativa para fines del juicio de amparo, lo que derivó en la emisión de la tesis aislada 1a. XX/2018 (10a.), de rubro y texto siguiente:

**OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO.** *Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que en el marco del juicio de amparo sólo habrá una omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente. En efecto, en caso de no existir un mandato constitucional que establezca con toda claridad el deber de legislar, la conducta de la autoridad carecería de toda relevancia*

*jurídica para efectos del juicio de amparo, de ahí que en esta vía procesal no tenga mucho sentido hablar de omisiones de ejercicio potestativo. Por último, es importante aclarar que autoridades distintas al Congreso de la Unión también podrían estar constitucionalmente obligadas a emitir normas generales, abstractas e impersonales.<sup>70</sup>*

Como podemos advertir, la Sala hace énfasis en que la procedencia del juicio de amparo se limita a la existencia de un mandato constitucional expreso, y que aunado a ello, la obligación de legislar haya sido incumplida total o parcialmente, indicando que la existencia de un mandato constitucional es un elemento indispensable, sin el cual no podría estudiarse la omisión de la autoridad vía juicio de amparo.

Sin embargo, ese órgano de la corte pasó inadvertido que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 80/2004, mencionó que la omisión legislativa no existe únicamente cuando el legislador desconoce mandatos concretos de legislar, sino también cuando se regula una materia de manera incompleta o deficiente desde el punto de vista constitucional.

En otro aspecto, en la estudiada resolución se dijo que con la reforma constitucional en materia de amparo de 10 de junio de 2011, se modificó la fracción I del artículo 103 constitucional, permitiendo que los tribunales federales conozcan del juicio en relación con las omisiones de las autoridades y ya no solo por actos. Es decir, se estableció una nueva configuración del juicio de amparo, ampliando el espectro de dicho medio de control constitucional. Asimismo, se señaló que el principio de relatividad de las sentencias de amparo se encuentra estrechamente relacionada con la aceptación del interés legítimo para su procedencia.

---

<sup>70</sup> Tesis: 1a. XX/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, marzo de 2018, p. 1100. Reg. digital: 2016424.

La Primera Sala agregó que el hecho de que los tribunales tuvieran facultades para conocer de las omisiones legislativas absolutas no implicaba una violación al principio de división de poderes, pues el poder legislativo no es libre para decidir no legislar lo que la Constitución le manda.

En el estudio de fondo, se señaló que el Congreso de la Unión había incurrido en una omisión legislativa, pues el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014, le ordenaba la expedición de una ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que la hubiera expedido. Una vez acreditada dicha omisión legislativa como violatoria de la libertad de expresión, en su dimensión colectiva y en su dimensión individual, se determinó conceder el amparo para el efecto de que el Congreso de la Unión procediera a emitir una ley que regulara el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, antes del treinta de abril de dos mil dieciocho.

#### **2.4. La omisión legislativa en el constitucionalismo local**

Lo hasta ahora descrito, son antecedentes relevantes en el ámbito del Poder Judicial de la Federación y aunque a nivel federal la omisión legislativa se ha desarrollado jurisprudencialmente, en el ámbito estatal se encuentra contemplada a partir del año 2000 en diversas legislaciones. Destaca el caso del Estado de Veracruz (siendo la primera entidad en introducir el control de la omisión legislativa en su Constitución), además de Coahuila, Tlaxcala, Chiapas, Quintana Roo, Durango, Nayarit, Yucatán y la Ciudad de México. Como ha dicho Laura Rangel: *“los estados de la Federación han sido los pioneros en el control constitucional de las omisiones legislativas en México, incluso, dejando atrás a la Federación”*.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Rangel Hernández, Laura M, “El control de las omisiones legislativas en México. Una invitación a la reflexión”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coord.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. VIII, *Procesos constitucionales orgánicos*, México,

En efecto, como suele suceder, a la óptica de los juristas escapa el estudio del Derecho constitucional local, donde muchas veces se avanza en temas constitucionales, que a nivel federal se quedan detenidos en las discusiones académicas como el caso de la omisión legislativa.

Nos ocuparemos brevemente de estudiar lo establecido en las 9 Constituciones locales que ya prevén expresamente una solución ante omisiones legislativas.

La Constitución de Veracruz de Ignacio de la Llave en su artículo 64 señala que el Tribunal Superior de Justicia cuenta una Sala Constitucional, la cual tiene competencia para sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y acciones por omisión legislativa. Dicha Sala formulará los proyectos de resolución definitiva, los cuales serán sometidos al pleno del Tribunal Superior de Justicia. Concretamente, en el artículo 65, fracción III señala que al resolverse una acción por omisión legislativa en la que se estime que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha situación afecte el cumplimiento de la Constitución, se determinará un plazo que comprenda dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso Estatal para que emita la ley o decreto ausente; y en caso de que no lo hiciera en el plazo concedido, el Tribunal Superior dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expida la ley o el decreto ausente.

La Constitución de Coahuila prevé en el artículo 158 que la Justicia Constitucional Local se erige en el régimen interior como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de la citada Constitución bajo el principio de supremacía constitucional. Dispone que es el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, en su carácter de Tribunal Constitucional, quien conocerá de los distintos medios de control previstos, y en lo que al tema interesa en su

---

Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 631-632.

fracción II, punto 3, inciso f) contempla que las acciones de inconstitucionalidad procederán contra la omisión normativa, además en la fracción III punto 7, prevé que el juicio local para la protección de los derechos humanos también procederá contra la omisión normativa, consistente en la falta de regulación legislativa o reglamentaria que vulnere la protección efectiva de los derechos humanos.

La Constitución de Tlaxcala en su artículo 81 indica que es el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, actuando como Tribunal de Control Constitucional del Estado, quien, de acuerdo con la fracción VI conocerá de las acciones contra la omisión legislativa. Plantea, que en caso de que se verifique la omisión legislativa se concederá a la autoridad un término no mayor a tres meses para expedir la norma.

La Constitución de Chiapas, por su parte, en el artículo 77 dispone que es el Pleno de Distrito el órgano encargado de la justicia del control constitucional local, el que conocerá y resolverá los medios de control constitucional instaurados en la citada entidad federativa. Concretamente, en la fracción III, prevé la existencia de las acciones por omisión legislativa. Indica, que en las resoluciones determinará como plazo un periodo ordinario de sesiones del Congreso del Estado para que se resuelva la omisión, y en caso de que no lo hiciere, el Pleno resolverá provisionalmente la omisión legislativa, hasta en tanto el Congreso la subsane.

La Constitución de Quintana Roo en el artículo 103, fracción VIII menciona que es el Pleno del Tribunal Superior de Justicia local, el que resolverá, entre otras, las acciones por omisión legislativa. En su artículo 105, dispone que dicho órgano contará con una Sala Constitucional, quien tendrá competencia para substanciar y formular en los términos de la ley respectiva los proyectos de resolución, los cuales serán sometidos al Pleno del Tribunal Superior de Justicia local, y, en relación con la acción por omisión legislativa, en su apartado A, fracción III señala que en la resolución correspondiente se determinará un plazo para que sea expedida la ley o decreto de que se trate la omisión a más tardar en

el periodo ordinario que curse o el inmediato siguiente de la Legislatura del Estado, pudiendo ser disminuido.

La Constitución de Durango en el artículo 118 dispone que el Tribunal Superior de Justicia local contará con una Sala de Control Constitucional, la cual en términos del numeral 119 conocerá de controversias constitucionales locales, acciones de inconstitucionalidad y acciones por omisión legislativa, señalando en lo que al tema interesa, en su fracción III que la Sala en su resolución determinará el plazo en el cual el Congreso del Estado o el Ayuntamiento enmiende la omisión, el cual no podrá exceder de 180 días.

La Constitución de la Ciudad de México en el artículo 36 contempla el control constitucional local, el cual se encuentra a cargo de la Sala Constitucional adscrita al Tribunal Superior de Justicia. La Sala Constitucional en términos del citado numeral conocerá y resolverá las acciones por omisión legislativa conforme a lo dispuesto en el Apartado B, numeral 1, inciso e); en el Apartado C, numeral 3 y en el Apartado D numeral 4, y, en cuanto a la resolución de la omisión legislativa, señala que se ordenará al Congreso de la Ciudad la emisión de la norma que se trate; y, en caso de que éste no atienda la resolución, la Sala Constitucional dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expida la norma general.

La Constitución de Nayarit en su artículo 91 dispone que en el Tribunal Superior de Justicia habrá una Sala Constitucional, la cual, con base en lo previsto en la fracción III conocerá de las acciones de inconstitucionalidad por omisión. Señalando que la norma deberá ser expedida en un plazo no mayor a un año.

Finalmente, la Constitución de Yucatán, en el artículo 70 menciona que en materia de control constitucional local, corresponderá al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, erigido en Tribunal Constitucional conocer de, entre otras, las acciones contra la omisión legislativa o normativa, estableciendo en la fracción III que la resolución correspondiente otorgará al Congreso del Estado un plazo de

dos periodos ordinarios de sesiones para emitir la ley, decreto o acuerdo omitido; y, en caso de omisiones del Poder Ejecutivo o los ayuntamientos, seis meses.

Para una mejor referencia, a continuación, se inserta un cuadro con las previsiones constitucionales mencionadas:

<b>Estado</b>	<b>Disposición Constitucional</b>
<b>Veracruz</b>	<p><i>Artículo 65. El pleno del Tribunal Superior de Justicia conocerá, en los términos que establezca la ley, de los asuntos siguientes:</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>III. De las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución, que interponga:</i></p> <p><i>a) El Gobernador del Estado; o</i></p> <p><i>b) Cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos.</i></p> <p><i>La omisión legislativa surtirá sus efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado. En dicha resolución se determinará un plazo que comprenda dos períodos de sesiones ordinarias del Congreso del Estado, para que éste expida la ley o decreto de que se trate la omisión. Si transcurrido este plazo no se atendiere la resolución, el Tribunal Superior de Justicia dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha ley o decreto.</i></p>
<b>Coahuila</b>	<p><i>Artículo 158.- La Justicia Constitucional Local se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de esta Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>El Pleno del Tribunal Superior de Justicia, en su carácter de Tribunal Constitucional Local conocerá, en los términos que</i></p>

	<p><i>establezca la ley, de los medios de control siguientes:</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>II. De las acciones de inconstitucionalidad local que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma o acuerdo de carácter general y esta Constitución, las que deberán resolverse con base en lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>3. Procederán contra:</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>f) La omisión normativa consistente en la falta de regulación legislativa o reglamentaria.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>III. Del juicio local para la protección de los derechos humanos, el cual procederá en forma subsidiaria:</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>7. Contra la omisión normativa consistente en la falta de regulación legislativa o reglamentaria que vulnere la protección efectiva de los derechos humanos;</i></p> <p><i>(...)</i></p>
<p><b>Tlaxcala</b></p>	<p><i>Artículo 81.- El Pleno del Tribunal Superior de Justicia, actuando como Tribunal de Control Constitucional del Estado, conocerá de los asuntos siguientes:</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>VI. De las acciones contra la omisión legislativa imputables al Congreso, Gobernador y Ayuntamientos o concejos municipales, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general, a que estén obligados en términos de las Constituciones Políticas, de los Estados Unidos Mexicanos, del Estado y de las Leyes.</i></p> <p><i>El ejercicio de esta acción corresponderá a las autoridades</i></p>



	<p><i>estatales y municipales, así como a las personas residentes en el Estado.</i></p> <p><i>Al admitirse la demanda, se ordenará correr traslado a la responsable y al Director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para que rindan sus informes. Se celebrará una audiencia de pruebas y alegatos e inmediatamente después se dictará la resolución correspondiente. De verificarse la omisión legislativa, se concederá a la responsable un término que no exceda de tres meses para expedir la norma jurídica solicitada. El incumplimiento a esta sentencia, será motivo de responsabilidad.</i></p> <p><i>(...)</i></p>
<p><b>Chiapas</b></p>	<p><i>Artículo 77. La justicia del control constitucional local se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de esta Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional. Tiene por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior de la Entidad, conforme y con los límites y restricciones que establezca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y demás legislación aplicable.</i></p> <p><i>Para el cumplimiento de las atribuciones de control constitucional local que establece esta Constitución y demás legislación aplicable, con excepción en materia electoral, conocerá y resolverá el Pleno de Distrito en los términos que establezca la ley, de los medios de control constitucional siguientes:</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>III. De las acciones por Omisión Legislativa cuando se considere que el Congreso del Estado no ha resuelto alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución, que interponga:</i></p> <p><i>a) El Gobernador del Estado.</i></p> <p><i>b) Cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso del Estado.</i></p> <p><i>c) Cuando menos la tercera parte de los Ayuntamientos.</i></p> <p><i>d) Cuando menos el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.</i></p>

	<p><i>Las resoluciones que por unanimidad emita el Pleno de Distrito, a través de las cuales se decreta la existencia de omisión legislativa, surtirán efectos a partir de que sean publicadas en el Periódico Oficial. En esas resoluciones se determinará, como plazo, un periodo ordinario de sesiones del Congreso del Estado, para que éste resuelva la omisión correspondiente. Tratándose de legislación que deba de aprobarse por el mismo Congreso del Estado, por mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de la Constitución Local, si el Congreso del Estado no lo hiciere en el plazo fijado, el Pleno de Distrito lo hará provisionalmente en su lugar y dicha legislación estará vigente hasta que el Congreso del Estado subsane la omisión legislativa.</i></p>
<p><b>Quintana Roo</b></p>	<p><i>Artículo 105.- El Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional, integrada por un Magistrado Numerario, quien tendrá competencia para:</i></p> <p><i>APARTADO A. En cumplimiento de las atribuciones señaladas en la fracción VIII del artículo 103 de esta Constitución, deberá substanciar y formular en los términos de la ley respectiva, los correspondientes proyectos de resolución definitiva que se someterán al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, en los siguientes medios de control:</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>III. De las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que la Legislatura del Estado no ha resuelto sobre la expedición de alguna Ley o Decreto, y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución, siempre y cuando sean interpuestas por:</i></p> <p><i>a) El Gobernador del Estado, o</i></p> <p><i>b) Un Ayuntamiento del Estado.</i></p> <p><i>La resolución que emita el Pleno del Tribunal Superior de Justicia que decreta el reconocimiento de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.</i></p> <p><i>En dicha resolución se determinará un plazo para que se expida la Ley o Decreto de que se trate la omisión, a más tardar en el periodo ordinario que curse o el inmediato siguiente de la Legislatura del Estado, pudiendo disminuir este plazo cuando el</i></p>

	<i>interés público lo amerite.</i>
<b>Durango</b>	<p><i>Artículo 119.-</i></p> <p><i>La Sala de Control Constitucional conocerá en los términos que disponga la ley, de:</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>III. Las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el Congreso del Estado o algún Ayuntamiento no ha aprobado alguna norma de carácter general que expresamente esté mandado emitir y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución, que interponga:</i></p> <p><i>a) El Gobernador del Estado.</i></p> <p><i>b) El treinta y tres por ciento de los miembros del Congreso del Estado.</i></p> <p><i>c) El treinta y tres por ciento de los integrantes de los ayuntamientos.</i></p> <p><i>d) El cero punto cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.</i></p> <p><i>e) Los titulares de los órganos constitucionales autónomos, en sus respectivas materias.</i></p> <p><i>Las resoluciones que emita la Sala de Control Constitucional que decrete la existencia de omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación; en dicha resolución se determinará el plazo en el cual el Congreso del Estado o el Ayuntamiento enmienden la omisión correspondiente el que no podrá exceder de ciento ochenta días. El incumplimiento de esta sentencia, será motivo de responsabilidad.</i></p>
<b>Ciudad de México</b>	<p><i>Artículo 36</i></p> <p><i>Control constitucional local</i></p> <p><i>A. Integración de la Sala Constitucional</i></p> <p><i>1. El Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala</i></p>

*Constitucional de carácter permanente, misma que será la máxima autoridad local en materia de interpretación de la Constitución Política de la Ciudad de México. Estará encargada de garantizar la defensa, integridad y supremacía de esta Constitución y la integridad del sistema jurídico local sin perjuicio de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*(...)*

#### *B. Competencia*

*1. La Sala Constitucional tendrá las siguientes atribuciones:*

*(...)*

*e) Conocer y resolver las acciones por omisión legislativa cuando el Legislativo o el Ejecutivo no hayan aprobado alguna ley, decreto o norma de carácter general o reglamentaria de esta Constitución, o habiéndolas aprobado se estime que no cumplen con los preceptos constitucionales;*

*(...)*

#### *C. Legitimación*

*(...)*

*3. Las acciones por omisión legislativa podrán interponerse por:*

*a) La o el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México;*

*b) Cualquier organismo constitucional autónomo en la materia de su competencia;*

*c) El o la Fiscal General;*

*d) Las alcaldías;*

*e) El equivalente al quince por ciento de los integrantes del Congreso; y*

*f) La ciudadanía, siempre que la solicitud cuente con al menos cinco mil firmas de las personas inscritas en la lista nominal de electores de la Ciudad.*

#### *D. De las declaratorias de inconstitucionalidad*

*(...)*

	<p>4. Cuando la Sala Constitucional declare la existencia de una omisión legislativa, notificará al Congreso para que, en el periodo de sesiones ordinarias en que sea notificado, inicie el estudio del asunto materia de la omisión mediante el procedimiento legislativo que corresponda. En el caso de omisión de normas generales, se obligará a la autoridad correspondiente a expedirla o cumplir lo ordenado en un plazo no mayor a noventa días naturales. La Sala revisará que haya sido subsanada en su totalidad.</p> <p>Si transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior no se atendiere la resolución, la Sala Constitucional dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha norma general.</p>
<p><b>Nayarit</b></p>	<p>Art. 91.- En el Tribunal Superior de Justicia habrá una Sala Constitucional que se integrará por cinco Magistrados y funcionará en los términos que disponga la ley.</p> <p>(...)</p> <p>La Sala Constitucional, conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria de los asuntos siguientes:</p> <p>III.- De las acciones de inconstitucionalidad por omisión, en contra de cualquier autoridad, a quien la Constitución o una ley ordena expedir una norma de carácter general y dicha omisión produce violaciones a esta Constitución.</p> <p>El ejercicio de esta acción corresponderá a cualquier autoridad o vecino del Estado.</p> <p>La resolución que declare fundada la acción de inconstitucionalidad por omisión, deberá ser aprobada cuando menos por tres votos y fijará el plazo para que la autoridad omisa expida la norma, el cual no podrá exceder de un año.</p>
<p><b>Yucatán</b></p>	<p>Artículo 70.- En materia de control constitucional local, corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia erigido en Tribunal Constitucional, conocer:</p> <p>(...)</p> <p>III.- De las acciones contra la omisión legislativa o normativa, imputables al Congreso, al Gobernador o a los Ayuntamientos,</p>

*por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general, a que estén obligados por esta Constitución, así como de las leyes, siempre que la omisión afecte el debido cumplimiento o impida la eficacia de la misma.*

*El ejercicio de esta acción corresponderá a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el Estado, conforme a lo que disponga la ley.*

*La resolución que emita el Pleno del Tribunal Superior de Justicia y decrete la existencia de omisión legislativa o normativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el órgano de difusión oficial del Estado.*

*La resolución del Pleno, respecto a omisiones del Congreso del Estado, otorgará un plazo que comprenda dos períodos ordinarios de sesiones para que éste emita la ley, decreto o acuerdo omitido. Si se trata de omisiones del Poder Ejecutivo o de los ayuntamientos, se otorgará un plazo de seis meses para subsanar la omisión.*

Como se observa, concretamente en las Constituciones de los Estados de Veracruz y Chiapas, así como la Ciudad de México en primera instancia se prevé que se debe ordenar al Congreso o, en su caso a la autoridad correspondiente la expedición de la norma o decreto de que se trate la omisión en determinado plazo, sin embargo, si transcurrido éste la autoridad no atiende la resolución, el órgano jurisdiccional se encuentra facultado para dictar las bases en que deberán sujetarse las autoridades hasta en tanto se expida la ley o decreto. Lo que podría servir como guía para futuras situaciones en las que el órgano legislativo no acatara una sentencia de amparo que resuelva una omisión legislativa.

Cabe destacar que los medios de control constitucional locales señalados refieren a acciones de inconstitucionalidad o en específico a acciones por omisión legislativa, sin embargo, dicha circunstancia no incide de manera negativa en el presente estudio, pues el juicio de amparo no deja de constituir también un medio de control constitucional. Y lo que en este apartado interesa no es el estudio de dicho medio, sino las soluciones propuestas en la legislación local.

## 2.5. Aproximación conceptual de la omisión legislativa

Después de haber analizado diferentes conceptos de la omisión legislativa, sus clasificaciones, así como su recepción en el orden jurídico nacional y local, es oportuno señalar una aproximación conceptual propia; aunque destacamos que el objeto del presente trabajo no es realizar una definición concluyente, sino presentar elementos que sirvan para identificarla para su estudio y solución.

El primer punto a destacar es el nombre de la cosa, pues este problema suele ser denominado de diferentes maneras por los doctrinarios que se refieren a él, a veces por el nombre de omisión legislativa y otras veces por el de inconstitucionalidad por omisión legislativa. Por ejemplo, Miguel Antonio Núñez Valadez menciona:

*“La omisión legislativa es el término genérico y la omisión legislativa inconstitucional una de sus especies.*

*La distinción parece confusa y sin relevancia, pero sostenemos que tiene importancia al momento de verificar la procedencia de los distintos controles constitucionales y los efectos de las posibles sentencias que se originen de la revisión constitucional de esta situación jurídica. En ese sentido, dependiendo del medio de control de regularidad constitucional, la omisión legislativa de carácter inconstitucional es la conclusión a la que se llega después de valorar todos los elementos referidos de una omisión legislativa relevante constitucionalmente”.<sup>72</sup>*

En ese orden de ideas, para nosotros el término adecuado es el de “omisión legislativa”, pues en el sistema jurídico mexicano, una omisión de este tipo solo es relevante si llega a configurar una inconstitucionalidad.

En segundo lugar, se debe distinguir la causa de la omisión legislativa con base en lo que han dicho los doctrinarios que estudiamos con anterioridad. En ese

---

<sup>72</sup> Núñez Valadez, Miguel Antonio, *op. cit.*, pp. 61-62.

sentido, se ha dejado entrever que a veces la omisión legislativa se configura a causa de la inobservancia de un mandato específico de legislar, y otras por la inobservancia a un principio como puede ser la igualdad. En este punto, convendría retomar la distinción sobre las reglas y principios del Derecho.

Para ello, retomaremos la opinión acreditada de Robert Alexy, quien menciona que: *“existen básicamente dos construcciones diferentes de los derechos fundamentales: como reglas y como principios”*<sup>73</sup>, además realiza una clara distinción, explicando que las reglas son mandatos definitivos y los principios, mandatos de optimización:

*“Las reglas son normas que obligan, prohíben o permiten algo en forma definitiva. Son, en ese sentido, mandatos definitivos (definitive Gebote). Su forma de aplicación es la subsunción. Si una regla es válida, entonces es obligatorio hacer exactamente lo que ella exige. Si esto se hace, la regla es cumplida; en caso contrario, la regla no es cumplida. Las reglas son entonces normas que solo pueden ser cumplidas o no. Por el contrario, los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades fácticas o jurídicas; por tanto, son mandatos de optimización (Optimierungsgebote)”*.<sup>74</sup>

De lo anterior, se entiende que las reglas son claras, precisas, que traen aparejada una obligación de hacer o no hacer; por su parte, los principios si bien son un mandato, no establecen la forma en que deben ser cumplidos. Así, tanto las reglas como los principios tienen que ser observados por los operadores del Derecho. Para este trabajo, se considera que, del incumplimiento de una regla, específicamente que prevea el deber de legislar, puede derivar una omisión legislativa absoluta; en tanto que de la inobservancia de un principio, puede derivar una omisión legislativa relativa.

---

<sup>73</sup> Robert, Alexy, “La construcción de los derechos fundamentales”, en De Fazio, Federico (coord.), *Principios y proporcionalidad revisitados*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021, p. 23.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 24.



En relación con los principios y la omisión legislativa, Báez Silva<sup>75</sup> destaca la relevancia de que el legislador concrete los principios establecidos constitucionalmente y de que los juzgadores lo hagan en caso de que ello no suceda mediante interpretación. Lo trascendente radica en que los principios, si bien no son enunciados de forma clara, éstos también constituyen un mandato constitucional, aunque a veces implícito, que debe ser atendido.

En tercer lugar, se debe distinguir entre la omisión legislativa en sentido amplio y la omisión legislativa en sentido estricto. En sentido amplio, constituye una violación directa a la constitución generada por un órgano formal o materialmente facultado para legislar generada por su inactuar, o por el desarrollo deficiente de una determinada disposición. En sentido estricto, la omisión legislativa puede ser absoluta o relativa. Es decir, el sentido amplio es la denominación del problema en lo general, y el sentido estricto es la descripción del problema en sus especies en particular.

En ese orden de ideas, la omisión legislativa absoluta es el inactuar de un órgano facultado para legislar ante un mandato constitucional expreso, al transcurrir un plazo excesivo o el fijado por la Constitución; y, la omisión legislativa relativa es el desarrollo deficiente o insuficiente de una norma por el órgano facultado, que termina por generar una afectación a un derecho o principio fundamental.

Los aspectos enunciados en los párrafos que anteceden son los que se consideran relevantes para desarrollar el concepto de omisión legislativa. Aunque conviene hacer una distinción importante entre nuestro tema de estudio y la laguna normativa.

---

<sup>75</sup> Báez Silva, Carlos, "La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXV, núm. 105, septiembre-diciembre de 2002, p. 394.

## 2.6. Distinción entre omisión legislativa y laguna normativa

Los doctrinarios comparten la idea de que una omisión legislativa no es igual a una laguna normativa. Sin embargo, esta distinción no es tarea sencilla, habrá que recurrir a distintos argumentos para alcanzarla.

Riccardo Guastini, emplea las acepciones de laguna axiológica y de laguna técnica. En relación con las lagunas técnicas menciona que surgen ante “*la falta de una norma que sea condición necesaria para la eficacia de otra norma*”<sup>76</sup>; y en lo relativo al concepto de *laguna axiológica*, toma como referente el principio de igualdad, e indica que el operador del Derecho al momento de interpretar una norma podría encontrar un sinnúmero de lagunas axiológicas señalando que:

*“[C]uando el legislador trata de modo diverso casos que parecen iguales al intérprete (es decir, cuando el legislador distingue sin razón), entonces el intérprete dirá que falta una norma igualadora. Cuando por el contrario el legislador trata de modo igual casos que al intérprete le parecen diversos (es decir, cuando el legislador no distingue ahí donde debería), entonces el intérprete dirá que falta una norma diferenciadora”.*<sup>77</sup>

Por otra parte, en cuanto a las lagunas normativas o “lagunas del Derecho” Hans Kelsen<sup>78</sup>, considera que son una ficción jurídica, pues para él no existen, y dice que aun cuando se habla de que el juez puede aplicar por “analogía” determinadas disposiciones preexistentes para colmar esas “lagunas”, lo que en realidad está haciendo es crear una norma jurídica individualizada que se aplicará únicamente al caso que corresponda. Es decir, si el sistema prevé un método para colmar lagunas, entonces no las hay.

---

<sup>76</sup> Guastini, Riccardo, *op. cit.*, p. 39.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>78</sup> Kelsen, Hans, *Derecho y lógica*, 2a. ed., trad. de Ulises Schmill Ordoñez y Jorge Castro Valle, México, Coyoacán, 2016, pp. 60-62.

De un modo más concreto, Víctor Bazán<sup>79</sup> considera que la omisión legislativa no es igual a una laguna del Derecho, pues señala que en el supuesto de la omisión hay una obligación para el legislador derivada de un mandato constitucional expreso, lo que no existe en el caso de una laguna, pues estas son producto de la imprevisión del legislador. En síntesis, unas son producto de la inactividad del sujeto obligado y otras de su imprevisión.

El jurista César Astudillo, distingue la omisión y la laguna por la causa de la que son fruto, luego por la voluntad que media en ellas, y por último por su remedio. Indica:

*“En primer lugar, difieren en que las omisiones son siempre producto del incumplimiento de una obligación constitucional y las lagunas no se vinculan en todos los casos a la necesidad de dar cumplimiento de la norma constitucional; en segundo lugar, porque las omisiones representan actos de voluntad del legislador, y las lagunas, por el contrario, son producto de actos tanto voluntarios como involuntarios del legislador; en tercer lugar, porque la sentencia que declara la inconstitucionalidad de una omisión puede generar una laguna en el ordenamiento, mientras que la sentencia que se pronuncia sobre una laguna regularmente actúa a favor del principio de plenitud del ordenamiento jurídico”.*<sup>80</sup>

En efecto, una omisión legislativa puede derivar ya sea del incumplimiento de una obligación de hacer dirigida a un órgano facultado para legislar, o bien de la inobservancia de un principio establecido constitucionalmente cuando se tenía la obligación de acatarlo, al dictar una norma.

Desde otro punto de vista, Díaz Revorio también distingue entre laguna y omisión, argumentando que:

*“[L]a idea de laguna suele utilizarse para aludir a una ausencia de previsión normativa expresa (que podrá o no resolverse vía*

---

<sup>79</sup> Bazán, Víctor, *op. cit.*, pp. 123-124.

<sup>80</sup> Astudillo Reyes, César, *op. cit.*, pp. 309-310.

*interpretativa, pero que en todo caso no puede calificarse como lícita o ilícita en términos jurídicos), mientras que la omisión suele conllevar la idea de una falta de actuación “consciente”, que en ciertos casos puede resultar ilícita, y lo resultará siempre que la inacción proceda del legislador y este tenga el deber de actuar de acuerdo con alguna previsión constitucional”.<sup>81</sup>*

De las posturas expuestas, se puede sustentar concluyentemente que la diferencia entre una laguna y una omisión legislativa radica en que: para la omisión existe un deber o una obligación para el legislador de proveer al sistema jurídico una norma concreta, de acuerdo con algún mandato de una norma superior; lo que no acontece en el caso de las lagunas que siempre son producto de una imprevisión en alguna norma ya existente, es decir, una laguna se da cuando el órgano legislativo no estaba obligado a prever cierto supuesto y, por ende, no lo incluyó en la norma.

---

<sup>81</sup> Díaz Revorio, Francisco Javier, *op. cit.*, p. 193.

## **CAPÍTULO III:**

### **EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA OMISIONES LEGISLATIVAS**

*3.1. Planteamiento. 3.2. El juicio de amparo y la omisión legislativa. 3.3. El procedimiento de amparo. 3.4. El acto reclamado. 3.5. Competencia. 3.6. Los principios del juicio de amparo. 3.7. Sentencia que resuelve una omisión legislativa.*

#### **3.1. Planteamiento**

El presente capítulo tiene por objetivo analizar la acción y el procedimiento del juicio de amparo indirecto contra omisiones legislativas en México, se estudiará la substanciación en tal supuesto. Para lo cual se abordará la legitimación para instar el juicio, el funcionamiento de los principios rectores del juicio de amparo y las facultades del juez para resolver los casos que ante él se planteen.

Al concluir habremos demostrado que actualmente el juicio de amparo indirecto es un mecanismo adecuado para resolver la omisión legislativa. Lo que nos permitirá analizar algunas sentencias que resuelven una omisión legislativa.

#### **3.2. El juicio de amparo y la omisión legislativa**

El juicio de amparo es un medio de control constitucional, convencional y legal, seguido en forma de juicio, que protege a las personas frente a normas, actos u omisiones de autoridades que vulneren directa o indirectamente los derechos humanos, mediante el cual les es restituido el goce del derecho violado o se obliga a las autoridades a respetarlo.

En el sistema jurídico mexicano, las personas –físicas o morales– pueden interponer juicio de amparo en caso de que una autoridad –y en determinadas situaciones algún particular– violente sus derechos humanos.

El juicio de amparo es una herramienta de utilidad para las personas, ya que gracias a él, frente a violaciones cometidas por autoridades de los derechos consagrados en la Constitución y en los Tratados Internacionales les puede ser restituido en el pleno goce del derecho violado o se puede obligar a las autoridades a respetar el derecho de que se trate. Puede ser interpuesto por personas físicas o jurídicas que resientan una afectación en sus derechos por alguna autoridad ante una acción, una omisión o la emisión de una norma que vulnere su esfera jurídica.

En cuanto a la omisión legislativa, en ocasiones, los operadores jurídicos no tienen claro cuándo se está frente a una omisión legislativa que se puede combatir vía juicio de amparo indirecto. Además de que comúnmente se considera que el único modo de suplir una omisión legislativa vía juicio de amparo es ordenando a la autoridad responsable emitir la legislación de la norma ausente, lo cual en algunos casos no es así, más adelante se demostrará.

La ausencia de legislación o la emisión de una norma que no atienda cabalmente los principios establecidos en la Constitución, puede implicar la vulneración de los derechos reconocidos constitucionalmente e incluso, convencionalmente. Lo que se traduce en que el Estado no está protegiendo efectivamente los derechos de las personas al omitir dictar una norma ordenada por la Constitución o desarrollar un principio constitucional de manera adecuada.

El juicio de amparo indirecto es una solución efectiva ante una omisión legislativa que vulnere los derechos de las personas, pues el juzgador en determinados casos, mediante la interpretación y estudiando el caso concreto,

puede suplir la deficiencia del legislador, determinar la norma que debe atenderse o bien, puede ordenar la emisión de la norma ausente.

En virtud de lo hasta ahora expuesto a lo largo del presente trabajo, se considera que el juicio de amparo es un mecanismo destacado para la protección de los derechos ante una omisión legislativa, pues en teoría es un instrumento accesible para todas las personas, que tiene por objeto restituir a los derechos vulnerados por actuar u omisiones de las autoridades, incluidas las de tipo legislativo.

### **3.3. El procedimiento de amparo**

Parte medular del presente trabajo de investigación es el juicio de amparo indirecto. Es por ello que se estudiará el procedimiento de amparo, pues es importante recordar las etapas del juicio e identificar sus particularidades a efecto de una completa e integral comprensión del tema y así, estudiarlo en relación con la omisión legislativa.

La naturaleza procesal del amparo indirecto es el de un juicio o procedimiento, pues cuenta con etapas características –o bien, reúne sus propios elementos procedimentales–<sup>82</sup>. Sobre el procedimiento de amparo menciona Alfonso Noriega:

*“[L]o que resulta incontrovertible es que el amparo sigue, por imperativo expreso de su base constitucional (el artículo 107) la línea de un procedimiento judicial; efectivamente el juicio de amparo debe iniciarse, necesariamente, por el ejercicio de una acción (fracción I del artículo 107: “el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada”); debe, asimismo tramitarse en forma de juicio (artículo 107: “todas las controversias de que habla el artículo 103, se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes...”)* y por

---

<sup>82</sup> Padilla, José R., *Sinopsis de amparo*, 4a. ed., México, Porrúa, 2014, p. 6.

*último, el procedimiento debe concluir por una sentencia (artículo 107 fracción II: "la sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o el acto que la motivare"). Así pues, es pertinente estudiar sobre la base de la existencia de un proceso o de un procedimiento semejante al judicial, los procedimientos y formas del orden jurídico, que establece el mencionado artículo 107 y su Ley Reglamentaria".*<sup>83</sup>

El juicio de amparo se inicia con la presentación de una demanda, la cual debe cumplir con lo requerido en el artículo 108 de la Ley de Amparo.

*Artículo 108. La demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará:*

*I. El nombre y domicilio del quejoso y del que promueve en su nombre, quien deberá acreditar su representación;*

*II. El nombre y domicilio del tercero interesado, y si no los conoce, manifestarlo así bajo protesta de decir verdad;*

*III. La autoridad o autoridades responsables. En caso de que se impugnen normas generales, el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación. En el caso de las autoridades que hubieren intervenido en el refrendo del decreto promulgatorio de la ley o en su publicación, el quejoso deberá señalarlas con el carácter de autoridades responsables, únicamente cuando impugne sus actos por vicios propios;*

*IV. La norma general, acto u omisión que de cada autoridad se reclame;*

*V. Bajo protesta de decir verdad, los hechos o abstenciones que constituyan los antecedentes del acto reclamado o que sirvan de fundamento a los conceptos de violación;*

*VI. Los preceptos que, conforme al artículo 1o de esta Ley, contengan los derechos humanos y las garantías cuya violación se reclame;*

---

<sup>83</sup> Noriega, Alfonso, *Lecciones de amparo*, 9a. ed., México, Porrúa, 2009, t. I. p. 618.



*VII. Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1o de esta Ley, deberá precisarse la facultad reservada a los estados u otorgada al Distrito Federal que haya sido invadida por la autoridad federal; si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida; y*

*VIII. Los conceptos de violación.*

Una vez presentada la demanda de amparo, siempre y cuando no se trate de caso urgente, el órgano jurisdiccional dentro del plazo de veinticuatro horas deberá resolver si desecha, previene o admite. En caso de ser admitida la demanda el órgano jurisdiccional, deberá fijar día y hora para la celebración de la audiencia constitucional, requerirá a las autoridades los informes justificados, en su caso, correrá traslado de la demanda al tercero interesado y tramitará el incidente de suspensión. Además, se dará intervención al Ministerio Público de la Federación.

Lo anterior encuentra su fundamento en los artículos 112 y 115 de la Ley de Amparo, los cuales disponen:

*Artículo 112. Dentro del plazo de veinticuatro horas contado desde que la demanda fue presentada, o en su caso turnada, el órgano jurisdiccional deberá resolver si desecha, previene o admite.*

*En el supuesto de los artículos 15 y 20 de esta Ley deberá proveerse de inmediato.*

*Artículo 115. De no existir prevención, o cumplida ésta, el órgano jurisdiccional admitirá la demanda; señalará día y hora para la audiencia constitucional, que se celebrará dentro de los treinta días siguientes; pedirá informe con justificación a las autoridades responsables, apercibiéndolas de las consecuencias que implica su falta en términos del artículo 117 de esta Ley; ordenará correr traslado al tercero interesado; y, en su caso, tramitará el incidente de suspensión.*

*Cuando a criterio del órgano jurisdiccional exista causa fundada y suficiente, la audiencia constitucional podrá celebrarse en un plazo que no podrá exceder de otros treinta días.*

Posteriormente, la autoridad responsable deberá rendir su informe justificado, en el que podrá exponer razones y fundamentos para sostener la constitucionalidad del acto u omisión que le es reclamado. Al respecto, artículo 117 de la Ley de Amparo señala lo conducente.

*Artículo 117. La autoridad responsable deberá rendir su informe con justificación por escrito o en medios magnéticos dentro del plazo de quince días, con el cual se dará vista a las partes. El órgano jurisdiccional, atendiendo a las circunstancias del caso, podrá ampliar el plazo por otros diez días.*

*Entre la fecha de notificación al quejoso del informe justificado y la de celebración de la audiencia constitucional, deberá mediar un plazo de por lo menos ocho días; de lo contrario, se acordará diferir o suspender la audiencia, según proceda, a solicitud del quejoso o del tercero interesado.*

*En el sistema procesal penal acusatorio, la autoridad jurisdiccional acompañará un índice cronológico del desarrollo de la audiencia en la que se haya dictado el acto reclamado, en el que se indique el orden de intervención de cada una de las partes.*

*Los informes rendidos fuera de los plazos establecidos en el párrafo primero podrán ser tomados en cuenta si el quejoso estuvo en posibilidad de conocerlos. Si no se rindió informe justificado, se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso acreditar su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea en sí mismo violatorio de los derechos humanos y garantías a que se refiere el artículo 1o de esta Ley.*

*En el informe se expondrán las razones y fundamentos que se estimen pertinentes para sostener la improcedencia del juicio y la constitucionalidad o legalidad del acto reclamado y se acompañará, en su caso, copia certificada de las constancias necesarias para apoyarlo.*

*En amparos en materia agraria, además, se expresarán nombre y domicilio del tercero interesado, los preceptos legales que justifiquen los actos que en realidad hayan ejecutado o pretendan ejecutar y si las responsables son autoridades agrarias, la fecha en que se hayan*

*dictado las resoluciones que amparen los derechos agrarios del quejoso y del tercero, en su caso, y la forma y términos en que las mismas hayan sido ejecutadas, así como los actos por virtud de los cuales aquéllos hayan adquirido sus derechos, de todo lo cual también acompañarán al informe copias certificadas, así como de las actas de posesión, planos de ejecución, censos agrarios, certificados de derechos agrarios, títulos de parcela y demás constancias necesarias para precisar los derechos de las partes.*

*No procederá que la autoridad responsable al rendir el informe pretenda variar o mejorar la fundamentación y motivación del acto reclamado, ni que ofrezca pruebas distintas de las consideradas al pronunciarlo, salvo las relacionadas con las nuevas pretensiones deducidas por el quejoso.*

*Tratándose de actos materialmente administrativos, cuando en la demanda se aduzca la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación, en su informe justificado la autoridad deberá complementar en esos aspectos el acto reclamado. En esos casos, deberá correrse traslado con el informe al quejoso, para que en el plazo de quince días realice la ampliación de la demanda, la que se limitará a cuestiones derivadas de la referida complementación. Con la ampliación se dará vista a las responsables así como al tercero interesado y, en su caso, se emplazará a las diversas autoridades que en ampliación se señalen. Para tales efectos deberá diferirse la audiencia constitucional.*

Seguido el trámite correspondiente y una vez que el órgano jurisdiccional cuenta con los elementos necesarios para resolver el asunto, se celebra la audiencia constitucional. Una vez abierta la audiencia se debe realizar una relación de las constancias que obran en el expediente –generalmente solo se certifica que se dio lectura a las mismas–, y la relación de las pruebas desahogadas y las pendientes de desahogo, se reciben los alegatos formulados por las partes y finalmente, se dicta resolución. Ello, de acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 124 de la Ley de Amparo.

*Artículo 124. Las audiencias serán públicas. Abierta la audiencia, se procederá a la relación de constancias, videograbaciones analizadas íntegramente y pruebas desahogadas, y se recibirán, por su orden, las que falten por desahogarse y los alegatos por escrito que formulen las partes; acto continuo se dictará el fallo que corresponda.*

(...)

En síntesis, el juicio de amparo es un proceso, el cual inicia con la presentación de la demanda, el órgano jurisdiccional en el primer auto puede dictar tres tipos de proveídos prevención, admisión o desechamiento.

Si se admite la demanda, se ordenará notificar a las autoridades responsables para que dentro del plazo de quince días rindan su informe justificado, en caso de existir tercero interesado se ordenará su emplazamiento, se señalará la fecha de audiencia y se ordenará notificar al Ministerio Público Federal. Asimismo, en caso de solicitarlo la parte quejosa o de advertir el órgano jurisdiccional que los actos reclamados se ubican en la hipótesis de los artículos 126 o 127 de la Ley de Amparo se ordenará la apertura de cuaderno incidental o bien, se concederá de plano la suspensión.

Una vez rendido el informe justificado, transcurridos por lo menos ocho días entre la fecha de notificación al quejoso del informe justificado y la fecha fijada para la audiencia constitucional, y una vez que el órgano jurisdiccional cuente con todos los elementos para resolver, se celebrará la audiencia constitucional. En la audiencia constitucional, en primer lugar, se ordena su apertura, después se realiza una relación:

- I. De las constancias que obran en el expediente de amparo.
- II. De pruebas.
- III. De los alegatos formulados por las partes, y en caso de que las partes no hubieren formulado alegatos se precluye su derecho para hacerlo.

Realizado lo anterior, se dicta sentencia, la cual, deberá atender a lo establecido en el artículo 74 de la Ley de Amparo, esto es, que deberá contener (I) la fijación del acto reclamado; (II) el análisis de todos los conceptos de violación (III) la valoración de las pruebas admitidas y desahogadas; (IV) las

consideraciones y fundamentos en que se apoye para resolver; (V) los efectos de la concesión del amparo y (VI) los puntos resolutivos.

### 3.4. El acto reclamado

El acto reclamado constituye parte importante de la acción de amparo, es uno de los presupuestos o requisitos constitutivos de ésta, junto con la violación de derechos humanos, la parte agraviada<sup>84</sup>, y desde luego, la autoridad responsable. Para abordar el tema que nos ocupa, resulta necesario destacar a la omisión de manera genérica y a la omisión legislativa, ambas como actos reclamados.

Ignacio Burgoa señalaba que “a través de las tres fracciones del artículo 103 de la Constitución constantemente encontramos el concepto de “leyes o actos de autoridad”, que genéricamente reciben el nombre de “acto reclamado””.<sup>85</sup>

Si bien previo a la reforma Constitucional de seis de junio de dos mil once y a la emisión de la Ley de Amparo de dos de abril de dos mil trece no se encontraba señalado de manera expresa que los Tribunales de la Federación pudieran conocer de omisiones de la autoridad, en la doctrina y en la jurisprudencia se puede encontrar la alusión a actos negativos y omisivos.

Hay doctrinarios como Ignacio Burgoa<sup>86</sup> y Góngora Pimentel<sup>87</sup> que distinguen entre los actos negativos, los cuales son aquéllos que derivan de una conducta positiva que implica el rechazamiento, el rehusamiento o la negativa de la autoridad frente a una pretensión o solicitud de las personas y los actos omisivos que constituyen una abstención o el silencio de la autoridad.

---

<sup>84</sup> Noriega, Alfonso, *op. cit.*, p. 127.

<sup>85</sup> Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, 41a. ed. México, Porrúa, 2005, p. 201.

<sup>86</sup> *Ibidem* p. 210.

<sup>87</sup> Góngora Pimentel, Genaro, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, 13a. ed., México, Porrúa, 2020, p.194.

Desde otro punto de vista, Adriana Campuzano<sup>88</sup> y Alfonso Noriega<sup>89</sup> consideran que los actos negativos constituyen tanto las negativas expresas o el rehúso para hacer algo como las omisiones o las abstenciones.

En cuanto al Poder Judicial de la Federación, observamos que durante la quinta época, la Primera y Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideraban que los actos omisivos, el no hacer o la abstención de las autoridades eran de carácter negativo, lo cual se puede derivar de las tesis aisladas insertas a continuación.

**ACTOS NEGATIVOS.** *No es suficiente el carácter prohibitivo de una ley, para deducir necesariamente que por esa razón, el acto reclamado es de índole negativa. Cuando el acto se realiza simplemente por no hacer las autoridades, cuando se cumple por la sola abstención de toda actividad, el acto es de carácter negativo; mas cuando la prohibición que establece la ley, asigna a las autoridades encargadas de su cumplimiento, la obligación de hacerla efectiva por medio de las sanciones o de los demás medios que la misma ley establece, cuando la disposición se cumple solamente gracias a la acción positiva de las autoridades correspondientes que vigilan y sancionan los actos prohibidos, la privación de un derecho, el que prohíbe la ley, es un acto positivo, real, existente, y en consecuencia, susceptible de suspensión.*<sup>90</sup>

**ACTO RECLAMADO, NATURALEZA DEL (ACTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS).** *Debe tenerse presente que no es lo mismo el carácter o naturaleza que el sentido del acto reclamado. Por que el acto es de naturaleza o de carácter negativo cuando consiste en una conducta omisiva, esto es, en una abstención, en dejar de hacer lo que la ley ordena; en tanto que es de naturaleza o de carácter positivo cuando consiste en una conducta comisiva, esto es, en una acción, en hacer lo que la ley ordena. por su parte, el sentido de los actos de naturaleza negativa o positiva puede ser igualmente negativo o positivo. La abstención de la autoridad puede redundar en una prohibición, o en no dictar un mandamiento imperativo, y, así, la omisión tendrá sentido positivo o negativo en la afectación del interés*

---

<sup>88</sup> Campuzano Gallegos, Adriana, *Manual para entender el juicio de amparo teórico-práctico*, 4a. ed., México, Thomson Reuters, 2018, p.171.

<sup>89</sup> Noriega, Alfonso, *op. cit.*, p.171.

<sup>90</sup> Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. XLIII, p. 2009. Reg. digital 335894.

*jurídico del quejoso, (sic) El acto comisivo de la autoridad, asimismo, puede redundar en conceder o negar lo que se pide, lo cual le dará su sentido positivo o negativo; pero basta que el acto sea resolutorio o decisivo para que no pueda calificarse como omisivo, es decir, de naturaleza o de carácter negativo.<sup>91</sup>*

En el orden jurídico vigente, el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé los tipos de controversias que resolverán los Tribunales de la Federación.

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

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

*II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, y*

*III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.*

Como ya fue mencionado en párrafos precedentes fue con la reforma constitucional de seis de junio de dos mil once con la que se introdujo la facultad expresa de los Tribunales de la Federación para conocer de “omisiones de la autoridad”.

Consecuentemente, en la Ley de Amparo publicada el dos de abril de dos mil trece se previó, en su artículo primero, que el objeto de dicho medio de control constitucional también sería resolver omisiones de autoridad.

---

<sup>91</sup> Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. CXXV, p. 1755. Reg. digital: 316826.

*Artículo 1o. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:*

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

*II. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y*

*III. Por normas generales, actos u omisiones de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente Ley.*

Del contenido actual del artículo 103 de la Constitución Federal, así como del artículo 1º de la Ley de Amparo se puede decir que los actos omisivos son distintos a los negativos. Específicamente, por lo que hace al juicio de amparo el acto reclamado puede consistir en:

- a. Una ley.
- b. Un acto de autoridad.
- c. Una omisión.

Es preciso mencionar que en el artículo 5, fracción II de la Ley de Amparo, que señala las partes en el juicio de amparo, también se encuentra lo referente al acto reclamado.

*Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:*



(...)

*II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.*

*Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.*

De la primera parte de la fracción citada se desprenden dos cuestiones; primero que la autoridad responsable es la que dicta ordena, ejecuta o trata de ejecutar “el acto”, entendiendo por acto tanto en su sentido amplio como las leyes, así como los actos en su sentido estricto. El acto reclamado debe crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas en forma unilateral u obligatoria. En segundo lugar, también se prevé la omisión de actos –consideramos que puede implicar un acto tanto en su sentido amplio como estricto–que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría situaciones jurídicas.

Desde luego que la “omisión” procede de una autoridad para efectos del juicio de amparo. En el caso de la omisión legislativa, la autoridad es justamente el Poder Legislativo (Federal o Local) que debió crear un ordenamiento determinado o prever algún principio constitucional al emitir una norma, es decir, debió dictar un acto que creara, modificara o extinguiera una determinada situación jurídica.

### **3.5. Competencia**

La competencia en el juicio de amparo se determina por territorio, materia y grado, sobre el particular Adriana Campuzano Gallegos refiere que en cuanto al territorio, la superficie del país se encuentra dividida en circuitos y éstos en distritos; en relación con la materia, hay órganos jurisdiccionales con competencia mixta,

especializados, subespecializados y otros además de conocer de amparo, tienen también competencia federal en materia civil, penal y administrativa; finalmente, por grado se encuentran los Juzgados de Distrito, los Tribunales Unitarios de Circuito (ahora Tribunales Colegiados de Apelación), los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>92</sup>

Para los fines de nuestra investigación, estudiaremos lo referente a la competencia por territorio y por materia.

En cuanto al territorio, el artículo 37 de la Ley de Amparo menciona que juez será competente atendiendo a la ejecución del acto reclamado. Señala que será competente el juez que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución; trate de ejecutarse; se esté ejecutando, o se haya ejecutado.

Si el acto puede o ha comenzado a ejecutarse en uno o más de un distrito, será competente el juez de distrito ante el que se presente la demanda. O bien, si el acto no requiere de ejecución material, puede ser competente el juez de distrito ante el que se presente la demanda.

*Artículo 37. Es juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado.*

*Si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, es competente el juez de distrito ante el que se presente la demanda.*

*Cuando el acto reclamado no requiera ejecución material es competente el juez de distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda.*

---

<sup>92</sup> Campuzano Gallegos, Adriana, *op. cit.*, p. 58.

Tratándose de omisiones legislativas, se ha advertido que en cuanto a la jurisdicción, no existe un pronunciamiento legal ni jurisprudencial claro sobre las reglas que habrán de seguirse para fijar competencia de conformidad con las diversas hipótesis que pueda presentarse. En ese sentido, consideramos que debe realizarse una interpretación que atienda a lo previsto por el artículo 37 de la Ley de Amparo para zanjar esta cuestión que tiene al menos dos vertientes que podemos distinguir tratándose de la jurisdicción territorial: la primera si se impugna la omisión de emitir una norma local atribuible al congreso de alguna entidad federativa, y la segunda tratándose de la omisión de emitir normas federales atribuible en el Congreso de Unión.

En el primer caso, tratándose de la omisión de emitir normas locales, la competencia se surte en favor del juez cuya jurisdicción se encuentra en el lugar donde deba emitirse la norma, esto es, a favor de un Juez de Distrito con residencia en el Estado donde radique la autoridad responsable.

En el segundo supuesto, tratándose del agravio que genera una omisión legislativa en la emisión de una Ley Federal o General, o cualquier otra de competencia del Congreso de la Unión, la jurisdicción por territorio, siguiendo la regla del artículo 37, debería surtirse a favor del juez donde se presente la demanda, considerando además que esto es benéfico para las personas al facilitar el acceso a la jurisdicción de amparo, permitiendo que el Juez competente sea el de su elección, teniendo en cuenta además que los efectos territoriales de la normas son generales en todo el ámbito nacional.

En tratándose de las omisiones legislativas relativas que devienen de una aplicación excluyente de una norma, tales casos deben ser atendidos conforme a las reglas del amparo contra normas heteroaplicativas, es decir, deben ser evaluadas a partir del acto concreto de aplicación, así será competente el juez de distrito en donde se haya suscitado el acto aplicativo.

En relación con la materia, se considera que debe atenderse a la naturaleza de la omisión, es decir corresponde la materia de la norma que debe emitirse o en la que se reguló de manera deficiente.

Por ejemplo, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el amparo en revisión 243/2018, derivado de la impugnación vía juicio de amparo indirecto de diversas omisiones absolutas en relación con la expedición de la legislación única en materia procesal civil y familiar, resolvió que el Juzgado de Distrito en Materia Administrativa que dictó sentencia carecía de competencia, correspondiendo conocer a un Juez de Distrito en Amparo en Materia Civil, señalando lo siguiente:

*“De los factores que delimitan la competencia de los Tribunales de la Federación, para la resolución del presente asunto, interesa destacar la primera, a saber, la competencia por materia, la cual se trata de la aptitud legal que se atribuye a un órgano jurisdiccional para conocer de las controversias referentes a una determinada área del derecho.*

*En ese tenor, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su Título Cuarto, denominado De los Juzgados de Distrito, regula la competencia por materia de los Jueces de Distrito en lo que aquí interesa, en los artículos 52 y 54, prevé lo siguiente:*

*“Artículo 52. Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán: (...)”*

*“Artículo 54. Los jueces de distrito de amparo en materia civil conocerán: (...)”*

*De lo transcrito se tiene que los Jueces de Distrito en materia administrativa son competentes para conocer de los juicios de amparo que se promuevan en contra de leyes, actos o procedimientos referidos a la materia administrativa; incluso, de declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de normas generales en materia administrativa; y los órganos de control constitucional en materia civil, conocerán de aquellos asuntos en los que se impugnen actos o procedimientos referidos a la materia civil; incluso, contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia civil; así como de las declaratorias generales de*

*inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de normas generales en materia civil.*

*A efecto de definir la materia a que atañe el presente juicio de garantías, se debe tomar en cuenta la naturaleza de la acción planteada; lo cual regularmente se puede determinar mediante el análisis de las prestaciones reclamadas, de los hechos narrados, de las pruebas aportadas y de la invocación de preceptos legales en que se apoye la demanda.*

*Lo anterior encuentra apoyo, en la jurisprudencia P./J. 83/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece:*

**COMPETENCIA POR MATERIA. SE DEBE DETERMINAR TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN Y NO LA RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL ENTRE LAS PARTES. (...)**

*Además, la competencia por cuestión de la materia, se dilucida atendiendo la naturaleza material del acto o actos reclamados, lo que puede determinarse esencialmente mediante el estudio que se realice al contenido de dichos actos.*

*A propósito, se encuentra la jurisprudencia 2a./J. 24/2009, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se redacta:*

**COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS. (...)**

(...)

*Ahora bien, en la demanda de amparo, la quejosa señaló como acto reclamado destacado la omisión de emitir la legislación única en materia procesal civil y familiar o Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.*

(...)

*Luego, el acto reclamado incide en el ámbito de la materia civil, ya que la omisión legislativa que reclama se encuentra relacionada con la normativa procesal civil y familiar; sin que en la especie se advierta la actualización de los supuestos reseñados para determinar que el acto reclamado corresponda a la materia administrativa.*

*En efecto, del análisis realizado a la demanda de garantías, se aprecia que la omisión legislativa que reclama la quejosa la relaciona con los artículos segundo y cuarto transitorios 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 el quince de septiembre de dos mil diecisiete.*

*De ahí que, si como se indicó, la naturaleza del acto pertenezca a la materia civil, al relacionarse con la obligación constitucional del legislador a la expedición de normativa en materia civil, específicamente procedimental civil y familiar; corresponda conocer del asunto a un Juez de Distrito en de amparo en materia civil, en términos del indicado artículo 54 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.”*

En efecto, en relación con la competencia en razón de materia, la regla general debe ser que se atienda al ámbito material que debe regir la norma faltante, siguiendo los rubros clásicos hasta ahora conocidos en el amparo, a saber; civil, penal laboral, administrativo y los especializados como son telecomunicaciones y competencia económica.

### **3.6. Los principios del juicio de amparo**

Es importante recordar los principios rectores del juicio de amparo, pues cabe resaltar que también se han presentado algunos inconvenientes al abordar el estudio de las omisiones legislativas.

Conscientes de que cada autor realiza su propia clasificación e incluso se pueden encontrar en la doctrina distintos principios a los que aquí se hará referencia, para efectos del presente trabajo se estudiarán los siguientes principios: instancia de parte agraviada, agravio personal y directo, definitividad,

estricto derecho, suplencia de la deficiencia de la queja y relatividad de las sentencias.<sup>93</sup>

**Instancia de parte agraviada y agravio personal y directo.** Los principios de instancia de parte agraviada y agravio personal y directo se encuentran contemplados en los artículos 107, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6 y 5, fracción I de la Ley de Amparo. Ambos principios van de la mano, por ello se estudiarán en conjunto.

*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;*

(...)"

*Artículo 6o. El juicio de amparo puede promoverse por la persona física o moral a quien afecte la norma general o el acto reclamado en términos de la fracción I del artículo 5o. de esta Ley. El quejoso podrá hacerlo por sí, por su representante legal o por su apoderado, o por cualquier persona en los casos previstos en esta Ley.*

*Cuando el acto reclamado derive de un procedimiento penal, podrá promoverlo, además, por conducto de su defensor o de cualquier persona en los casos en que esta Ley lo permita.*

---

<sup>93</sup> Véase: Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, Góngora Pimentel, Genaro, *op. cit.*, Noriega, Alfonso, *op. cit.*, Padilla, José R., *op. cit.*

*Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:*

*I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.*

*El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.*

*El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.*

*Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;*

*La víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos en los términos de esta Ley.*

Por una parte, la instancia de parte agraviada supone, que el juicio de amparo debe ser solicitado únicamente por la persona –física o jurídica– a quien la autoridad vulneró sus derechos humanos, por sí, por su representante legal, por su apoderado y en determinadas situaciones previstas por la ley por cualquier persona; en otras palabras, el juicio de amparo no procede de oficio.

Los casos en los que el juicio de amparo puede promoverse por cualquier persona se encuentran previstos en los artículos 8 y 15 de la Ley de Amparo, por ejemplo:

- a) Cuando se trate de menores de edad, personas con discapacidad o mayores sujetos a interdicción cuando su legítimo representante se halle ausente, se ignore quien sea, esté impedido o se negare a promoverlo.



- b) Cuando se trate de actos privativos de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada o alguno de los previstos en el artículo 22, párrafo primero de la Constitución General, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales.

En otro aspecto, el agravio personal y directo, implica que la persona que promueva el juicio de amparo debe ser la titular del derecho, quien sufre una afectación de manera real y actual en su esfera jurídica que vulnera sus derechos humanos; así, como lo menciona Ignacio Burgoa *“el concepto de agravio empleado en la fracción I del artículo 107 constitucional, equivale a la causación de un daño o un perjuicio realizado por cualquier autoridad estatal, en las hipótesis previstas por el artículo 103 de la Constitución”*.<sup>94</sup>

En relación con la instancia de parte agraviada y el agravio personal y directo, se encuentra otro concepto de gran relevancia para el estudio del juicio de amparo, el interés. Al respecto, es preciso citar de nuevo a Alfonso Noriega:

*“Efectivamente, la fracción I del artículo 107 constitucional, previene que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada y el artículo 4º de la Ley Reglamentaria<sup>95</sup>, establece que el juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclama. Por tanto, para ocurrir al juicio de garantías, quien lo pretenda debe –como he precisado– tener un derecho subjetivo protegido y, para configurar el concepto jurisprudencial de interés jurídico, es necesario que el acto o la ley que se reclama, le infiera un perjuicio; es decir, el juicio constitucional*

---

<sup>94</sup> Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 272.

<sup>95</sup> Cabe mencionar que se hace referencia a la ley abrogada, cuyo precepto señalaba:

Artículo 4o.- El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor.

*únicamente puede ser solicitado por la persona que estime que el acto o la ley que impugna le perjudican, privándolo o molestándolo en el goce de un derecho subjetivo protegido legalmente del que es titular”.*<sup>96</sup>

Dicho lo anterior, debe tenerse en cuenta que existen diversos tipos de interés: el jurídico, el legítimo y el simple. El interés jurídico es el que le asiste al titular de un derecho subjetivo cuando estima que una autoridad al emitir una norma, realizar un acto u omitir algo le causa una afectación en su esfera jurídica. El interés legítimo, implica que la emisión de una ley o bien un acto u omisión de autoridad puede afectar indirectamente a determinada persona, y el hecho de que se declare la inconstitucionalidad de la norma, el acto o la omisión reclamada supone un beneficio para la parte quejosa. Y, el interés simple, es el que tienen todas las personas de que se cumpla la ley, el cual *per se* no es apto para la procedencia del juicio de amparo por la falta de un agravio directo.

Únicamente se puede acudir a promover juicio de amparo indirecto cuando se tiene un interés jurídico o legítimo. Es importante mencionar que se tiene hasta el momento de la celebración de la audiencia para acreditar el interés –jurídico o legítimo–; idea que es reforzada con la jurisprudencia XVII.2o. J/15 de rubro y texto:

***INTERÉS JURÍDICO, FALTA DE. NO ES MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 145 DE LA LEY DE AMPARO, PARA DESECHAR DE PLANO LA DEMANDA DE GARANTÍAS.*** *La falta de interés jurídico no es un motivo manifiesto e indudable de improcedencia del juicio de garantías, en términos del artículo 145 de la Ley de Amparo, en tanto que puede acreditarse durante el procedimiento del juicio de amparo y hasta la audiencia constitucional, mediante las pruebas que al efecto se aporten. Estimar lo contrario implicaría dejar al promovente en estado de indefensión dado que a priori se le privaría de la oportunidad de allegar pruebas al juicio que justificaran dicho requisito de procedibilidad; consecuentemente, ante esta hipótesis debe admitirse la demanda de garantías, porque el motivo aparente*

---

<sup>96</sup> Noriega, Alfonso, *op. cit.*, p. 504.

*que en principio se advirtiera aún no es claro y evidente como para desechar de plano la demanda de amparo, por ser susceptible de desvirtuarse durante el lapso procesal que culmina con la audiencia constitucional.*<sup>97</sup>

No obstante, aún y cuando el interés pueda acreditarse durante el procedimiento del juicio de amparo y hasta la audiencia constitucional, hay casos excepcionales en los que de la lectura integral del escrito inicial se puede advertir que la parte quejosa únicamente acude con un interés simple.

Por ejemplo, recientemente el Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito emitió una tesis jurisprudencial en la que señaló que en caso de que un ciudadano acuda a reclamar una omisión legislativa en abstracto y no a partir de normas o actos individualizados que afecten su esfera jurídica de derechos humanos, implica un mero interés simple, por lo que procede el desechamiento de la demanda de amparo.

**IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SE ACTUALIZA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA CUANDO UN HABITANTE DEL ESTADO RECLAMA LA OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA A QUE LAS AUTORIDADES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN NO HAN LEGISLADO EN MATERIA DE PROHIBICIÓN DE CONDONAR IMPUESTOS, AL CARECER DE INTERÉS JURÍDICO O LEGÍTIMO PARA PROMOVERLO. Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios opuestos, pues uno consideró que sí era procedente el juicio de amparo indirecto promovido contra la omisión legislativa de adecuar el marco normativo interno a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 2020, referida a la prohibición de condonar impuestos, ya que por regla general, el auto admisorio no es el momento idóneo para realizar un pronunciamiento en relación con el tema del interés jurídico o legítimo de la parte quejosa, dado que tal aspecto es una cuestión que podría acreditarse durante la sustanciación del juicio de amparo y, por ende, no se podía tener por actualizada de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la

---

<sup>97</sup> Tesis: XVII.2o. J/15, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, marzo de 2000, p. 884. Reg. digital: 192172.

*Ley de Amparo, pues ello requería un mayor estudio; mientras que el otro consideró que en el auto inicial el Juez de Distrito sí puede llevar a cabo el análisis del interés legítimo de la quejosa para impugnar el acto reclamado consistente en la citada omisión legislativa, ya que la ausencia de dicho interés puede constituir un motivo manifiesto e indudable de improcedencia que permita el desechamiento de la demanda de amparo y en el caso sí se actualiza de manera notoria y manifiesta la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, dado que la quejosa sólo acreditó contar con un interés simple. **Criterio jurídico:** El Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito establece que el auto de admisión de la demanda de amparo es la estadía procesal adecuada para analizar la falta de interés jurídico o legítimo, cuando un ciudadano reclama la omisión legislativa de las autoridades del Estado de Nuevo León, de adecuar el derecho interno a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 2020, y legislar en materia de prohibición de condonar impuestos, actualizándose de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia contenida en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, cuando se reclamen dichos actos omisivos en abstracto y no a partir de normas o actos individualizados que afecten la esfera de derechos humanos de los promoventes; pues lo anterior implica que el promovente cuenta con un mero interés simple, similar al que tiene cualquier habitante del Estado de Nuevo León, insuficiente para promover el juicio de amparo, por lo que procede el desechamiento de la demanda de amparo. **Justificación:** El análisis integral de la jurisprudencia 2a./J. 57/2017 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la tesis aislada 1a. CXXIII/2013 (10a.), emitida por la Primera Sala del Máximo Tribunal, permite determinar que en el auto inicial el Juez de Distrito sí puede llevar a cabo el análisis del interés legítimo o jurídico del quejoso para impugnar los actos reclamados, dado que la ausencia de dicho interés puede constituir un motivo manifiesto e indudable de improcedencia que permita el desechamiento de la demanda de amparo, cuando de su análisis se advierta que no existe la posibilidad de que el quejoso sea titular del mismo. Así, en términos de los artículos 107, fracción I, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 5o., fracción I, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo es procedente para las personas que cuenten con un interés legítimo o jurídico, por lo que procede su desechamiento con fundamento en el artículo 113 de este último ordenamiento, cuando sólo se acredite contar con un interés simple.<sup>98</sup>*

---

<sup>98</sup> Tesis: PC.IV.A. J/3 A (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, t. IV, mayo de 2022, p. 3964.Reg. digital 2024700.

En efecto, para estar en posibilidad de acudir al juicio de amparo, en principio debe existir una afectación en su esfera jurídica a partir de alguna norma o acto individualizado, por lo que el solo hecho de acudir a interponer juicio de amparo, sin tener algún interés más que el mismo que tienen todas las personas de que se cumpla la ley, actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia.

**Definitividad.** Por otra parte, el principio de definitividad se encuentra previsto en las fracciones III, incisos a) y b) y IV del artículo 107 Constitucional, y en el artículo 61, fracciones XVIII y XX de la Ley de Amparo.

*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:*

(...)

*III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:*

*a) Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquéllas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.*

*La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse.*

*Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.*

*Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado;*

*b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y*

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

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

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

*(...)*

*XVIII. Contra las resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de las cuales conceda la ley ordinaria algún*

*recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas.*

*Se exceptúa de lo anterior:*

*a) Cuando sean actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales;*

*b) Cuando el acto reclamado consista en órdenes de aprehensión o reaprehensión, autos que establezcan providencias precautorias o impongan medidas cautelares restrictivas de la libertad, resolución que niegue la libertad bajo caución o que establezca los requisitos para su disfrute, resolución que decida sobre el incidente de desvanecimiento de datos, orden de arresto o cualquier otro que afecte la libertad personal del quejoso, siempre que no se trate de sentencia definitiva en el proceso penal;*

*c) Cuando se trate de persona extraña al procedimiento.*

*d) Cuando se trate del auto de vinculación a proceso.*

*Cuando la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional o su fundamento legal sea insuficiente para determinarla, el quejoso quedará en libertad de interponer dicho recurso o acudir al juicio de amparo;*

*(...)*

*XX. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta Ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta Ley.*

*No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.*

*Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior;*

(...)

La definitividad implica, que antes de acudir al juicio de amparo se deben agotar los recursos o medios ordinarios de defensa que establezca la ley de la materia. Dicho principio también contempla excepciones contadas, por ejemplo: a) en amparo contra normas generales con motivo de su primer acto de aplicación; b) por violaciones directas a la Constitución; c) por la gravedad del acto reclamado, verbigracia actos que importen peligro de privación de la vida, entre otros determinados casos.<sup>99</sup>

**Suplencia de la deficiencia de la queja.** Este principio se encuentra contemplado en la fracción II, párrafo V del artículo 107 Constitucional, el cual dispone:

*En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.*

La suplencia de la deficiencia de la queja implica el estudio por parte del juzgador de aspectos no formulados o irregulares en la demanda de amparo o en los recursos previstos en la ley de amparo, a saber, revisión, queja, reclamación e inconformidad.

---

<sup>99</sup> Padilla, José R., *op. cit.*, pp. 38-39.



El artículo 79 de la Ley de Amparo contempla la suplencia de la queja deficiente de los conceptos de violación o de los agravios, estableciendo los casos en que aplicará, por ejemplo (I) en cualquier materia cuando el acto reclamado se funde en normas generales declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Plenos Regionales en la región correspondiente; (II) en favor de menores o incapaces o en los casos en que se afecte el orden y desarrollo de la familia; (III) en materia penal en favor del inculpado o sentenciado y del ofendido o víctima, este último en los casos en que tenga el carácter de quejoso o adherente; (IV) en determinados casos en materia agraria; (V) en materia laboral, en favor del trabajador; (VI) en juicio de amparo, cuando se advierta una violación evidente de la ley en contra del quejoso o particular; (VII) o en cualquier materia en favor de quienes se encuentren en condiciones de pobreza o marginación. Cabe mencionar que la suplencia solo se aplicará cuando derive un beneficio.

**Estricto derecho.** A contrario sensu, de lo establecido en el ya referido artículo 107 Constitucional, fracción II, párrafo V deriva el principio de estricto derecho. El mencionado principio implica que los juzgadores al resolver sobre un juicio de amparo, deben atender únicamente a lo expresado en los conceptos de violación o agravios hechos valer por la parte quejosa, en otras palabras, *“el citado principio equivale a la imposibilidad de que el juzgador de amparo supla las deficiencias de la demanda respectiva, colme las omisiones en que haya incurrido el quejoso en la parte impugnativa de los actos reclamados, o de que lo sustituya en la estimación jurídica de dichos actos desde el punto de vista constitucional.”*<sup>100</sup>

**Relatividad de las sentencias.** Finalmente, se encuentra la relatividad de las sentencias también llamada “fórmula Otero”, dicho principio supone que la sentencia de amparo solo beneficiará al quejoso, es decir, el amparo no puede tener efectos *erga omnes*. Éste se encuentra contemplado en el artículo 107,

---

<sup>100</sup> Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 297.

fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encontrando su similar en el artículo 73 de la Ley de Amparo.

*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.*

*Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.*

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

*Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.”*

*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.*

*La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, mediante acuerdos generales, reglamentarán la publicidad que deba darse a los proyectos de sentencia a que se refiere el párrafo anterior.*

*Cuando proceda hacer la declaratoria general de inconstitucionalidad se aplicarán las disposiciones del Título Cuarto de esta Ley.*

*En amparo directo, la calificación de los conceptos de violación en que se alegue la inconstitucionalidad de una norma general, se hará únicamente en la parte considerativa de la sentencia.*

Ahora bien, recientemente el principio en comento ha sido objeto de debate por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación en relación con el tema de la omisión legislativa.

Por una parte, se estimaba que el juicio de amparo indirecto era improcedente contra omisiones legislativas porque era incompatible con el principio de relatividad de las sentencias, actualizándose una causa manifiesta e indudable de improcedencia. Por otra, hubo otro criterio que sostenía que no se actualizaba un motivo manifiesto e indudable. Lo anterior derivó en una contradicción de tesis de la cual conoció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la que derivó la jurisprudencia P./J. 2/2022 (10a.) en la que se dijo que, conforme al marco constitucional vigente, no es posible interpretar la relatividad de las sentencias en sentido restrictivo.

***JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. CUANDO SE IMPUGNA UNA OMISIÓN LEGISLATIVA EN SENTIDO ESTRICTO DEL PODER LEGISLATIVO, NO SE ACTUALIZA UNA CAUSAL MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA CON MOTIVO DEL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS. Hechos:*** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes ejercieron su arbitrio judicial a través de ejercicios interpretativos y al resolver diversos recursos de queja dotaron de contenido normativo (gramatical y sistemáticamente) a varios preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivados de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, y de la Ley de Amparo vigente, a fin de valorar el alcance de las reglas procesales del juicio de amparo, lo que los llevó a confirmar o revocar las determinaciones cuestionadas de los Jueces de Distrito en relación con la procedencia del amparo indirecto promovido en contra de omisiones legislativas y el alcance del principio constitucional de relatividad de las sentencias. Así, mientras uno sostuvo que no se actualiza un motivo manifiesto e indudable de

*improcedencia que pueda sustentarse en un acuerdo de trámite cuando se impugna en una demanda de amparo indirecto una omisión legislativa atribuida al Poder Legislativo, para el otro, bajo el mismo supuesto (impugnación en una demanda de amparo indirecto de una omisión legislativa del Poder Legislativo), surge una causal manifiesta e indudable de improcedencia que puede ser decretada en un acuerdo de trámite, toda vez que desde ese momento es notorio que la reparación de la omisión conllevaría emitir normas generales, con lo cual se trastocaría el principio de relatividad que rige a las sentencias de amparo. **Criterio jurídico:** Si en una demanda de amparo indirecto se señala como acto reclamado una omisión legislativa en sentido estricto del Poder Legislativo, no cabe invocar en un acuerdo de trámite como causa manifiesta e indudable de improcedencia la afectación al principio de relatividad de las sentencias de amparo. **Justificación:** Una interpretación gramatical, sistemática y teleológica de los artículos 103, fracción I, y 107, fracciones I y II, párrafo primero, de la Constitución General, así como 1o., fracción I, 61, fracción XXIII, 73, 77 y 113 de la Ley de Amparo, permite sostener que la omisión legislativa en sentido estricto, como especie de un acto de autoridad, no es una inacción o indebido actuar del Poder Legislativo cuya naturaleza, concurrencia e irregularidad constitucional sea autoevidente y pueda ser apreciada de la simple lectura del escrito de demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexan a esas promociones. Por el contrario, este tipo de omisión surge cuando el Poder Legislativo incumple una obligación constitucional válida de legislar, por lo que para dar lugar a una sentencia estimatoria que implique una orden de legislar, se deben identificar no sólo la existencia del deber de legislar y su incumplimiento, sino también que esa omisión supone una vulneración a los derechos humanos del quejoso. Así, en la etapa de valoración de la admisibilidad del juicio, un Juez no está en condiciones de suponer la viabilidad de dictar una medida legislativa restitutoria de derechos como posible consecuencia de la inconstitucionalidad de la omisión reclamada, pues para llegar a tal convicción, se presupondría un examen tanto de la pretensión del quejoso como de la normativa aplicable, de la real concurrencia de un deber de legislar a cargo del Poder Legislativo, del incumplimiento de ese deber y de si esa omisión generó o no una afectación a los derechos humanos del quejoso, análisis que sobrepasa la materia de un acuerdo de trámite y que es más bien propio de una sentencia de amparo. Lo anterior, partiendo de la premisa de que a la luz del marco constitucional vigente en materia de amparo, no existe cabida para una interpretación restrictiva del principio de relatividad de las sentencias que tienda a*

*frustrar el propio objeto del medio de control constitucional: la protección de todos los derechos humanos de las personas que acuden con interés jurídico o legítimo a un juicio de amparo.*<sup>101</sup>

Finalmente, del contenido de los artículos 107, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 73 de la Ley de Amparo destaca una figura novedosa, la declaratoria general de inconstitucionalidad, que ahora permite la posibilidad de que el Poder Judicial de la Federación declare la inconstitucionalidad de una norma reclamada vía juicio de amparo con efectos generales. Al respecto, podemos encontrar lo señalado por Genaro Góngora Pimentel:

*“En efecto, el artículo 73, párrafo cuarto, de la Ley de Amparo señala que cuando proceda hacer la declaratoria general de inconstitucionalidad se aplicarán las disposiciones del Título Cuarto de esta Ley. Sin embargo, la declaratoria general de inconstitucionalidad sólo procede cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación hayan establecido jurisprudencia por reiteración, derivada de amparos indirectos en revisión, que declaren la inconstitucionalidad de una norma general, no aplica en materia tributaria, ni tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal.*

*De esta forma, tratándose de sentencias de amparo contra normas generales, se admiten ambas posibilidades: el sistema de efectos particulares y la declaración general, esto es, respecto de los casos individuales y necesarios para posibilitar la declaratoria general o en todos aquellos en que no se reúnan los requisitos para emitir la misma, el efecto seguirá siendo relativo. Por el contrario, cuando se reúnan los requisitos que señala la ley se iniciará el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad”.*<sup>102</sup>

Ya se ha referido, especialmente en relación con el amparo contra normas, que el principio de relatividad de las sentencias y la declaratoria generalidad de inconstitucionalidad son instituciones jurídicas diferentes con objetivos concretos cada una, que no se oponen sino que atienden a problemas distintos, el primero

---

<sup>101</sup> Tesis: P./J. 2/2022 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, t. I, abril de 2022, página 9. Reg. digital: 2024503.

<sup>102</sup> Góngora Pimentel, Genaro, *op. cit.*, p. 622.

limita los efectos de una sentencia sin que un juez pueda invalidar la norma del legislador con efectos generales en deferencia al principio de división de poderes, y la segunda tiene por intención resolver la actitud contumaz del legislador de derogar o abrogar una norma declarada jurisprudencialmente inconstitucional.<sup>103</sup>

### **3.7. Sentencia que resuelve una omisión legislativa**

Una vez estudiados algunos aspectos importantes del juicio de amparo, así como las generalidades de su tramitación, es momento de ocuparnos de la sentencia del juicio de amparo indirecto que resuelve una omisión legislativa. Respecto de las soluciones que se les puede dar a las omisiones legislativas en sentencia, por lo general, en el sistema jurídico mexicano se ha dicho que el juzgador únicamente puede ordenar a la autoridad que incurre en una omisión legislativa emitir la norma ausente. Sin embargo, no es la única opción, pues debe atenderse al tipo de omisión que se resuelve.

Por ejemplo, César Astudillo<sup>104</sup>, en primer caso, señala que hay omisiones *como* proceso de inconstitucionalidad y omisiones *dentro* del proceso, entendemos que las omisiones *como* proceso son las absolutas y las omisiones *dentro* del proceso son las relativas. Señala, que para atender una omisión *como* proceso, el juzgador, por lo general, únicamente puede exhortar a la emisión de la legislación ausente, y por lo que hace a las omisiones *dentro* del proceso el juez puede resarcir la omisión en sentencia, señalando lo que la disposición impugnada debió prever, incorporar o contemplar a determinado grupo de personas en atención a lo ordenado constitucionalmente.

Por su parte, Díaz Revorio<sup>105</sup>, en cuanto a las soluciones que plantea, menciona que las omisiones pueden resolverse por vía interpretativa; mediante

---

<sup>103</sup> Flores, Moisés, *op. cit.*, pp. 78-79.

<sup>104</sup> Astudillo Reyes, César, *op. cit.*, p. 371.

<sup>105</sup> Díaz Revorio, Francisco Javier, *op. cit.*, pp. 196-204.

sentencias que declaren la inconstitucionalidad parcial de determinado precepto en cuanto a lo que prevé o no, eliminando, añadiendo o sustituyendo lo que debió o no prever; o mediante apelaciones al legislador.

Desde otra perspectiva, Laura Rangel<sup>106</sup>, al estudiar el Derecho comparado internacional, menciona la existencia de sentencias “atípicas”, en las que se informa al legislador que la norma impugnada puede llegar a ser inconstitucional o se declara la inconstitucionalidad sin invalidar la norma y además, apelan al legislador a corregir el vicio normativo; o bien, el órgano jurisdiccional da solución a una omisión legislativa relativa en la misma resolución “*añadiendo los supuestos o sujetos que han sido omitidos por el legislador, generalmente en violación al principio de igualdad*”, sin esperar a que el órgano legislativo lo realice.

Como se puede observar, existen diversas soluciones que un juzgador puede implementar para hacer frente a las omisiones legislativas. Así, ante una omisión legislativa, el juez, en principio, debe estar consciente del tipo de omisión que resuelve, pues ante una omisión legislativa absoluta, en el dictado de su sentencia, por regla general, únicamente se debe limitar a ordenar al poder legislativo la emisión de la normatividad ausente. Y, en caso de encontrarse ante una omisión legislativa relativa, deberá dar la solución concreta en los efectos de la sentencia, lo que significa que mediante la interpretación debe dictar lineamientos que den completitud a la norma para el caso concreto.

En adición a lo anterior, como ya se vio en el capítulo precedente, las soluciones propuestas en las Constituciones locales permiten vislumbrar que el ordenar al poder legislativo la emisión de la norma ausente no es la única solución al problema de las omisiones legislativas, pues también el órgano jurisdiccional puede dictar las bases que se observarán transitoriamente en tanto la omisión legislativa es subsanada por el órgano obligado.

---

<sup>106</sup> Rangel Hernández, Laura M, “El control de las omisiones...”, *cit.*, p. 665.

Ahora podemos analizar, con mayores elementos, algunas sentencias emitidas por el Poder Judicial de la Federación en las que se han resuelto omisiones legislativas, tanto absolutas como relativas.



## **CAPÍTULO IV:**

### **EL EXAMEN DE LA OMISIÓN LEGISLATIVA A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO**

*Sumario: 4.1. Planteamiento 4.2. La omisión legislativa absoluta resuelta vía juicio de amparo indirecto. 4.3. La omisión legislativa relativa resuelta vía juicio de amparo indirecto.*

#### **4.1. Planteamiento**

Una vez estudiada la facultad de los juzgadores para crear Derecho mediante las fuentes que son la jurisprudencia y las sentencias, así como repasada la teoría sobre las omisiones legislativas y, en específico, el juicio de amparo -que se propone como medio de solución para combatir las-, es momento de ocuparnos de algunas sentencias dictadas por el Poder Judicial de la Federación, en las que se observará la forma en que se han resuelto omisiones legislativas, absolutas y relativas. Este capítulo tiene por intención ser la parte demostrativa de la tesis que se presenta, a fin de dotar de elementos comprobatorios las ideas hasta ahora expuestas.

De manera concreta, se abordará el estudio de dos sentencias que han resuelto cada uno de los tipos de omisiones legislativas que existen, la primera emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que resuelve una omisión legislativa absoluta en el caso del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares; y la segunda emitida por un Juzgado de Distrito, que resuelve una omisión legislativa relativa tratándose de un código civil local que no preveía la permisón del matrimonio igualitario. Dichos temas constituyen el contenido de este capítulo.

#### **4.2. La omisión legislativa absoluta resuelta vía juicio de amparo indirecto**

En el capítulo segundo de este trabajo<sup>107</sup>, hicimos referencia al amparo en revisión 1359/2015, al abordar el tema relativo de la omisión legislativa en el sistema jurídico mexicano, en materia de la Ley de Comunicación Social como una omisión absoluta resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, podemos encontrar otro ejemplo de la resolución de las omisiones legislativas absolutas en una sentencia de reciente emisión de la misma corte constitucional relacionada con la omisión de emitir la legislación única en materia procesal civil y familiar o Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.

El asunto es el amparo en revisión 265/2020, resuelto por la Primera Sala en sesión de doce de mayo de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en el cual, el Tribunal decidió ejercer su competencia originaria, lo que significa que al versar el asunto sobre la constitucionalidad de normas se hacía necesaria la interpretación directa de la Corte en el tema; cuenta habida de que un aspecto relevante es que en realidad no había norma, lo controvertido era la omisión de emitir una ley.

La demanda de amparo fue promovida por una asociación civil en contra de la omisión de emitir el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, señalando como autoridades responsables a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión. Las omisiones reclamadas fueron fijadas en la sentencia al tenor literal siguiente:

- “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*

---

<sup>107</sup> Véase, *supra*, apartado 2.3. del presente trabajo.

*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”.*

Cabe resaltar que, en primer lugar, la demanda de amparo fue presentada ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, y por cuestión de turno correspondió la demanda a la Jueza Séptima de la citada jurisdicción.

La Jueza de Distrito al fallar el asunto<sup>108</sup>, determinó sobreseer en el juicio pues consideró que la asociación quejosa no había acreditado su interés legítimo para controvertir las citadas omisiones. Cabe destacar que a la fecha de la resolución referida ya se había dictado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el diverso amparo en revisión 1359/2015<sup>109</sup> –ya mencionado en este trabajo–; el cual hubiera podido servir como precedente en cuanto a la legitimación de las asociaciones civiles a fin reconocerles interés para promover el juicio, situación que la Jueza de Distrito dejó de observar indebidamente, restringiendo con ello, además el derecho de acceso a la justicia, al limitar el alcance de la jurisdicción de amparo para combatir la inactividad legislativa.

Lo anterior, al margen de que la Jueza Federal de origen era incompetente por razón de materia ya que la legislación reclamada recaía en el ámbito civil y familiar y por tanto su conocimiento incumbía a un juzgado de Distrito en materia civil.

---

<sup>108</sup> El seis de junio de dos mil dieciocho.

<sup>109</sup> El quince de noviembre de dos mil diecisiete.

Dicho lo anterior, se ha de mencionar que la sentencia de amparo fue recurrida. El Tribunal Colegiado del conocimiento determinó que la materia del juicio era civil y no administrativa, por lo que ante la incompetencia legal de la Jueza de Distrito, remitió la demanda a la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México.

Con posterioridad la demanda fue turnada al Juez Octavo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, quien, sustanciado el procedimiento emitió una nueva sentencia en la que concedió el amparo a la asociación civil quejosa, ordenando al Congreso de la Unión 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”.*

En contra de esa determinación del Juez de Distrito, tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores interpusieron sendos recursos de revisión, de los cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación reasumió su competencia originaria, como ya se dijo.

En los recursos, en esencia, las cámaras argumentaron: (I) la falta de interés jurídico y/o legítimo de la parte quejosa para interponer el juicio de amparo; (II) que la concesión del amparo no tendría ningún efecto restitutivo en los derechos de la parte quejosa, y (III) que la omisión legislativa pertenecía al ámbito de legalidad y no al de constitucionalidad.

En cuanto al primer punto –el cual fue ampliamente estudiado por la Sala–, se realizó un extenso análisis del papel de la protección del derecho al acceso a la justicia por parte de los Colegios de Abogados. Se mencionó la importancia de

estudiar la conexión entre la naturaleza del derecho que se estime afectado y el objeto social de asociaciones civiles que en su caso promuevan juicio de amparo, resaltando que ante situaciones análogas, los juzgadores deben realizar a cabalidad el análisis del interés legítimo.

En relación con el segundo punto, se determinó que dado que la quejosa aducía que la omisión reclamada generaba una violación a sus derechos humanos, el efecto de la eventual concesión de amparo resultaba alcanzable a través de una sentencia protectora, al ser válidamente posible dictar un fallo en el que se obligara al Congreso a emitir la normatividad correspondiente, dando lugar a una reparación concreta en su esfera jurídica.

Respecto al tercer punto se dijo que resultaba claro que el objeto de la impugnación en la demanda de amparo consistía en la falta de implementación de una reforma constitucional, y que de la simple lectura de la demanda se advertía la argumentación en relación con una violación de derechos fundamentales y de diversos artículos de la Constitución Federal, por lo que la litis si era de índole constitucional y no legal.

Finalmente, la Sala verificó la existencia de la omisión reclamada, así como la vulneración del derecho al acceso a la justicia y confirmó la sentencia recurrida, únicamente precisando los efectos dados a la sentencia de amparo, para quedar en los siguientes términos:

- *“Por lo que hace al plazo de cumplimiento de estas obligaciones, se considera que debe hacerse antes de que finalicen los próximos dos periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión; es decir, antes del treinta de abril de dos mil veintidós.*
- *En cuanto a los deberes legislativos, el derivado del cuarto transitorio se cumplirá con la expedición de la 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, estas 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”.*

La sentencia relatada en párrafos precedentes nos permite concluir que, ante omisiones legislativas absolutas, por regla general los Tribunales Federales deberán resolver en el sentido de ordenar al Poder Legislativo la emisión de la legislación ausente, en caso de que lo que se reclame sea la falta de todo un conjunto de normas que integren un Código o una Ley.

No obstante, también se considera existen soluciones diversas que constituyen excepciones a la regla mencionada. Por ejemplo, en caso de que el órgano legislativo no emita la norma faltante, el Poder Judicial se encuentra en condiciones de dictar lineamientos generales que deberán observarse hasta en tanto se subsane la omisión, con lo cual los órganos jurisdiccionales colman temporalmente el vacío existente derivado de la omisión del legislador, hasta en tanto éste cumple con su deber. La solución propuesta encuentra sustento en el constitucionalismo local, por ejemplo, el caso de las Constituciones de la Ciudad de México, Chiapas y Veracruz, ya antes analizadas en el capítulo que antecede.

Otra solución excepcional, se trata de la contradicción de tesis 18/98-PL<sup>110</sup>, la cual, aunque ha sido estudiada por varios doctrinarios, puede generar duda respecto de si en realidad el tema se trata de una omisión, puesto que lo estudiado era la falta de un medio de defensa contra el no ejercicio de la acción penal, y la solución de ese problema a través del juicio de amparo. El asunto tuvo

---

<sup>110</sup> Véase Astudillo Reyes, César, *op. cit.*, pp. 318-319 y Rangel Laura M, “El control de las omisiones...”, *cit.*, p. 637.

su origen en la previsión constitucional plasmada en el artículo 21, párrafo segundo, cuya redacción derivó de la reforma de 31 de diciembre de 1994. La disposición dictaba:

*Art. 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.*

**Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.**

(...)

[Énfasis añadido]

El texto que estuvo vigente, entre los años mil novecientos noventa y cuatro y dos mil, sufrió de la imprevisión del legislador ordinario, que fue omiso en prever legalmente el medio de impugnación al que hacía referencia el párrafo segundo del artículo 21 constitucional.

Ante tal vacío normativo las personas recurrieron al juicio de amparo indirecto, como el medio para impugnar el no ejercicio de la acción penal. Sin embargo, los Tribunales Federales comenzaron a emitir resoluciones contradictorias en relación con su procedencia, en algunos reconociéndolo como el medio idóneo y en otros desechando la demanda.

Derivado de ello es que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cinco de junio de dos mil, resolvió la citada contradicción de tesis 18/98-

PL, suscitada entre los Tribunales Colegiados Primero y Tercero del Cuarto Circuito.

Por una parte, el Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito sostenía que era correcto el desechamiento de una demanda de amparo promovida en contra de la resolución emitida por el Procurador General de Justicia y del Director de Averiguaciones Previas del Estado de Nuevo León en la que confirmaban la opinión de no ejercicio de la acción penal por parte de un Agente del Ministerio Público. El Tribunal Colegiado consideraba que el juicio resultaba improcedente porque la ley de amparo vigente, no previa explícitamente esa procedencia.

El Tribunal en mención argumentó que no era obstáculo que el artículo 21 de la Constitución Mexicana previera que las resoluciones del Ministerio público sobre el inejercicio o desistimiento de la acción penal podrían ser impugnadas por la vía jurisdiccional en los términos que señalara la ley, pues en el momento de la resolución no existía un ordenamiento legal que indicara cuál era el medio de defensa respectivo; pero que esa situación no implicaba la procedencia del juicio de amparo en contra de tales determinaciones. De ahí surgió la tesis de rubro: “ACCIÓN PENAL, INEJERCICIO. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA RESOLUCIÓN DE.”.<sup>111</sup>

Por otra parte, el Primer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito sustentaba que el juicio de amparo era la vía procesal adecuada conforme al artículo 14, fracción II, de la Ley de Amparo entonces vigente. Ello, pues hacía una interpretación del artículo 21 Constitucional, para derivar que la ley a que hacía referencia, se trataba de la Ley de Amparo, con la intención de colmar un vacío creado por la inactividad del legislador que además terminaba por vulnerar las garantías constitucionales de los gobernados. Así, del criterio sostenido por el mencionado Tribunal Colegiado del Cuarto circuito derivó la tesis de rubro

---

<sup>111</sup> Tesis: IV.3o.11 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IV, noviembre de 1996, p. 393. Reg. digital 200860.



## **“ACCIÓN PENAL, INEJERCICIO DE LA. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL.”.**<sup>112</sup>

Al resolver la citada contradicción, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estudió la iniciativa de reforma al artículo 21 Constitucional, de la que obtuvo que en la misma se previno que en la legislación secundaria se fijarían los procedimientos para la impugnación del no ejercicio de la acción penal, siendo el Congreso de la Unión o las legislaturas locales los órganos encargados de determinar los términos y condiciones del procedimiento respectivo.

La Corte afirmó que la citada reforma dio origen a una garantía individual en favor de los gobernados, y que su respeto y efectividad, no podía postergarse y condicionarse a la emisión de una disposición legal que reglamentara la impugnación por vía ordinaria del no ejercicio de la acción penal. En lo que interesa, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación argumentó que:

*“[A]nte la vigencia de la disposición constitucional relativa, la protección del derecho garantizado es inmediata, ya que en el caso, no se requiere medios materiales o legales diferentes de los existentes para que la autoridad cumpla cabalmente, desde luego, con el mandato constitucional de investigar y perseguir los delitos, además, porque existe un medio para controlar directamente el cumplimiento de esas funciones, que es el juicio de amparo, como medio de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad.*

*En otras palabras, la ausencia hasta ahora de ordenamientos legales que precisen la vía jurisdiccional ordinaria para impugnar por cuestiones de legalidad las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, no impide que tales determinaciones puedan ser reclamadas, por el momento, directamente, mediante el juicio de amparo...”.*

Es así que ante la ausencia de los ordenamientos legales que previeran un recurso contra el no ejercicio de la acción penal, mandamiento establecido por la

---

<sup>112</sup> Tesis: IV.1o.1 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IV, agosto de 1996, p. 619. Reg. digital 201626.

reforma del artículo 21 Constitucional, cuya obligación recaía respectivamente en el Congreso de la Unión para el ámbito federal, y para las treinta dos legislaturas de las entidades federativas en el ámbito local, la Corte determinó, mediante interpretación, que el no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público podría ser reclamada vía juicio de amparo indirecto, hasta en tanto se expidieran las leyes secundarias, colmando así el vacío legislativo mediante la emisión de la jurisprudencia de rubro: **“ACCIÓN PENAL. ES PROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO, MIENTRAS NO SE ESTABLEZCA EN LEY LA VÍA JURISDICCIONAL DE IMPUGNACIÓN ORDINARIA, PARA RECLAMAR LAS RESOLUCIONES SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA (ARTÍCULO 21, PÁRRAFO CUARTO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).”**.<sup>113</sup>

De lo anterior, se puede advertir que el problema abordado frontalmente por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue dar solución a una omisión legislativa absoluta, pues en primer lugar, existía un mandato constitucional dirigido a la creación de una ley, en los ámbitos federal y locales respectivamente, en la que se determinara el procedimiento para la impugnación del no ejercicio de la acción penal, y por otra parte, se advertía el inactuar del órgano legislativo.

También se observa la solución al caso en favor de los derechos de las personas, mediante la interpretación judicial que del artículo 21 constitucional hizo el Pleno del Máximo Tribunal del país, a través de una contradicción de tesis, que no hubiera sido posible sin el juicio de amparo indirecto.

Con lo que se hace patente, la idea reiterada en este trabajo de que los jueces participan en las soluciones de omisiones legislativas a través de salidas alternativas, como en el caso, señalar que un vacío normativo por la falta de una

---

<sup>113</sup> Tesis: P./J. 114/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, octubre de 2000, p. 5. Reg. digital 190963.

ley *ad hoc*, se puede colmar mediante la aplicación de otra existente en el sistema jurídico mexicano.

Es de destacarse además, que el Alto Tribunal señaló que ante la vigencia de la reforma constitucional, el derecho de recurrir el no ejercicio de la acción penal requería ser garantizado de forma inmediata desde la entrada en vigor de la norma, pues aunque en el decreto no se señaló el plazo límite para emitir la ley secundaria, lo Corte procedió a resolver el caso, determinando que momentáneamente el no ejercicio de la acción penal podría ser impugnado vía juicio de amparo indirecto.

En efecto, de una lectura realizada a los transitorios de la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994, no se advierte que se hubiera señalado plazo al Congreso de la Unión o a las legislaturas locales para que emitieran la ley a que hacía referencia el artículo 21 constitucional, en su párrafo segundo. Lo que para la Corte, no podía significar la indeterminación de un plazo para el cumplimiento del deber de legislar, sino que por el contrario, debía ser interpretada como un deber inmediato y exigible *ipso facto* por su sola vigencia.

De todo lo dicho, se advierte que el Poder Judicial de la Federación ante la falta de legislación aplicable no ordenó a algún cuerpo legislativo la emisión de la norma ausente. En su lugar, se determinó la norma que a su consideración debía ser aplicable momentáneamente, como una solución alternativa para dar respuesta inmediata a las exigencias de la sociedad, que requería defender su derecho a la acción penal, protección que no podía subyacer al inactuar legislativo.

Además la mención de la contradicción de tesis 18/98-PL sirve para demostrar que el Poder Judicial puede dar soluciones a las omisiones legislativas sin necesidad de vincular al Poder Legislativo para dar cabal cumplimiento inmediato al deber de legislar.

En ese sentido, se reitera la idea de que el hecho de que el Poder Judicial de la Federación al resolver omisiones legislativas absolutas ordene al poder legislativo la emisión de la normatividad ausente, esto solo constituye una regla general.

#### **4.3. La omisión legislativa relativa resuelta vía juicio de amparo indirecto**

Ahora toca el turno de analizar la omisión legislativa relativa. En principio, destacamos el amparo en revisión 308/2020 resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esto surgió a partir de una demanda de amparo indirecto promovida por una asociación civil que acudió a reclamar diversas omisiones relativas en la Ley General de Comunicación Social, ley reglamentaria del párrafo octavo artículo 134 constitucional.

En el juicio de amparo indirecto, el juez de distrito decretó el sobreseimiento, pues a su juicio la parte quejosa carecía tanto de interés jurídico y/o legítimo para reclamar la constitucionalidad de la Ley General de Comunicación Social. Dicha resolución fue recurrida por la parte quejosa, y posteriormente, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia asumió su competencia para conocer del recurso presentado.

La Primera Sala determinó que la asociación civil quejosa acreditaba el interés legítimo para efectos de promover el juicio de amparo en contra de la Ley General de Comunicación Social, debido al objeto social para el que fue constituida, siguiendo las pautas del diverso amparo en revisión 1359/2015.

Por otra parte, en el estudio de fondo, atinente a la omisión legislativa relativa, la Sala constriñó la litis a dos aspectos esenciales; el primero consistente en *“definir cuáles son los requisitos normativos para considerar que existe una omisión legislativa de carácter relativo; el segundo atañe a verificar si la serie de carencias y disposiciones combatidas por la quejosa efectivamente configuran una*

*omisión legislativa de carácter relativo y si el estado de cosas provocado por esta última vulnera algún derecho humano de los invocados en la demanda de amparo, por ser justo ello el objeto de control del juicio constitucional”.*<sup>114</sup>

En cuanto al primer aspecto se determinó que efectivamente, la parte quejosa impugnaba una omisión legislativa sobre una competencia de ejercicio obligatorio; y por lo que hace al segundo se comprobó la existencia de un mandato constitucional traducido en diversas reglas y principios, con el propósito de que en la Ley existieran disposiciones precisas con el fin de tutelar los principios del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal en lo concerniente a la propaganda que, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan los órganos de gobierno que ahí mismo se precisan.

En ese sentido, la Sala consideró que la Ley impugnada no regulaba con el grado de precisión constitucionalmente exigible los principios que deben regir el gasto público en comunicación social, por lo que resultaba inconcuso la actualización de una omisión legislativa relativa que repercutía en la libertad de expresión.

Derivado de las consideraciones que han sido relatadas, la Primera Sala determinó conceder el amparo a la parte quejosa, para el efecto de que el Congreso de la Unión cumpliera cabalmente con la obligación establecida en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce y, procediera a subsanar las deficiencias de la Ley General de Comunicación Social antes de que finalizara el periodo ordinario de sesiones correspondiente al año dos mil veintiuno.

De nueva cuenta la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver una omisión legislativa, ahora relativa, determinó que lo

---

<sup>114</sup> Párrafo 124 de la sentencia referida.

conducente en cuanto a los efectos de la sentencia era ordenar al Congreso de la Unión procediera a subsanar las deficiencias advertidas en la Ley General de Comunicación Social.

No pasa desapercibido que en la sentencia relatada también se retomaron las consideraciones del amparo en revisión 1359/2015 referentes a que *“una omisión legislativa no puede ser reparada unilateralmente, pues estos no tienen competencia para emitir las leyes ordenadas por la Constitución”*.

Afirmación con la que no se coincide, puesto que como se ha asentado en la presente investigación los jueces se encuentran facultados normativamente conforme al sistema jurídico mexicano para, mediante sentencias e interpretación, crear Derecho que dé solución a casos a casos concretos. Ejemplos de estas normas son el artículo 78 de la Ley de Amparo; o los artículos 18 y 19 del Código Civil Federal, y que incluso derivan del derecho de acceso a la justicia completa prevista en el artículo 17 constitucional.

Ahora bien, dado que las sentencias del Poder Judicial Federal que se han estudiado, hasta este punto, se han ocupado de omisiones legislativas, tanto absolutas como relativas, en las que se ordena al poder legislativo la emisión de la norma ausente, es momento de presentar de nueva cuenta una excepción.

Cabe recordar que las omisiones legislativas relativas atienden a que el legislador en ocasiones dicta una norma que pueda dejar en desventaja a cierto sector de la sociedad, en otras palabras, es el desarrollo deficiente o insuficiente de una norma, entonces, cuando una persona resiente la afectación en su esfera jurídica es cuando acude al juicio constitucional.

A diferencia de las omisiones legislativas absolutas, cuesta trabajo identificar las relativas, en su mayoría, consideramos que para saber que se está ante una, previamente se debe valorar si existe un mandato constitucional –a veces implícito

o en forma de principio, particularmente el de igualdad– o bien, si no se atendió a un principio constitucional al momento de la elaboración de la norma, lo que provoca transgresión de un derecho protegido constitucional o convencionalmente. Como bien lo menciona César Astudillo, éstas son omisiones ocultas.<sup>115</sup>

La sentencia que se abordará es la que se ocupó de estudiar la constitucionalidad del artículo 147 del Código Civil en el Estado de Nuevo León.

En contexto, dos personas del mismo sexo presentaron solicitud de matrimonio ante un Oficial del Registro Civil en el Estado de Nuevo León, sin embargo, ésta fue desestimada. El oficial, argumentó que el artículo 147 del Código Civil de la citada entidad federativa sólo preveía la unión en matrimonio de un hombre y una mujer. El artículo impugnado, señalaba:

*Art. 147.-El matrimonio es la unión legítima de un solo hombre y una sola mujer, para procurar su ayuda mutua, guardarse fidelidad, perpetuar la especie y crear entre ellos una comunidad de vida permanente.  
Cualquiera condición contraria a estos fines se tendrá por no puesta.*

Ante la respuesta del Oficial de Registro Civil, los solicitantes promovieron juicio de amparo, señalando como actos reclamados la expedición del artículo 147 del Código Civil del Estado de Nuevo León y su acto concreto de aplicación consistente en el acuerdo mediante el cual el Oficial del Registro civil desechó su solicitud de matrimonio.

Los solicitantes de amparo, en sus conceptos de violación, adujeron que el artículo 147 del Código Civil del Estado de Nuevo León resultaba contrario a la Constitución. En síntesis, señalaron que la disposición reclamada transgredía el principio fundamental de dignidad y violaba los derechos al libre desarrollo de la

---

<sup>115</sup> Astudillo Reyes, César, *op. cit.*, pp. 315-316.

personalidad y autonomía de la persona, por lo que la disposición resultaba discriminatoria.

El Juzgado de Distrito declaró fundados los conceptos de violación alegados, dado que la norma impugnada transgredía el perjuicio de los quejosos los principios de igualdad y no discriminación contenidos en el artículo 1º Constitucional. El amparo fue concedido para los siguientes efectos:

*“OCTAVO. Efectos de la concesión del amparo.*

*En ese contexto, analizada la constitucionalidad de la porción normativa de la disposición impugnada, y al haber resultado fundados los conceptos de violación analizados, procede otorgar el amparo y protección de la justicia federal a \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , para el efecto de que el Oficial Cuarto del Registro Civil en San Pedro Garza García, Nuevo León:*

*a) Deje insubsistente el acuerdo de quince de agosto de dos mil dieciocho.*

*b) Emita uno diverso en el que deje de considerar que el artículo 147 del Código Civil del Estado de Nuevo León, exige que el matrimonio es la unión de un solo hombre y una sola mujer, y parta de que la unión entre personas del mismo sexo se encuentra tutelada por el artículo 4º Constitucional.*

*c) Sobre la base de la anterior premisa, provea respecto de la solicitud de matrimonio presentada por los quejosos, analizando si cumple con los demás requisitos exigidos para su trámite”.*

La situación que generó la interposición del juicio de amparo en la controversia que se analiza, es un ejemplo de un precepto normativo que generaba una exclusión arbitraria de beneficio en consecuencia de la vulneración de principios constitucionales como los de igualdad y no discriminación.

La norma creaba una situación de desigualdad al contemplar que el matrimonio solo podría celebrarse entre un hombre y una mujer, lo que se tradujo en una discriminación en el goce de uno o más derechos respecto de las parejas que no eran compuestas por un hombre y una mujer.



En el caso, el juzgado de Distrito mediante un ejercicio interpretativo desde la Constitución destacó que la unión entre personas del mismo sexo se encuentra tutelada por el artículo 4º Constitucional; y, sin la necesidad de vincular al poder legislativo creó una norma individualizada que permitió a los quejosos continuar con los trámites relativos a la solicitud de matrimonio.

Ciertamente, ni los quejosos ni el juzgado de Distrito al resolver este juicio de amparo hicieron referencia o alusión a una omisión legislativa relativa; no obstante, se insiste que este tipo de omisiones son difíciles de advertir.

Se observa, que en la sentencia relatada el juez de distrito, vía interpretación, pudo advertir la “*disparidad de tratamiento jurídico que produce la inconstitucionalidad, a través de un proceso interpretativo que abarca la confrontación de la norma impugnada con el parámetro que contiene al principio de igualdad*”<sup>116</sup>, señalando que la norma en análisis resultaba inconstitucional; y además, añadió a los sujetos que fueron omitidos por el legislador en violación al principio de igualdad<sup>117</sup>, reparando así lo que consideramos que constituía una omisión legislativa relativa –u oculta–.

Desde la perspectiva del presente trabajo, se considera que la resolución en cita es muestra de que el Poder Judicial de la Federación ha sido capaz de resolver omisiones legislativas relativas mediante la interpretación sin tener que vincular de manera inmediata al Poder Legislativo para la protección efectiva de los derechos humanos de las personas vía juicio de amparo.

---

<sup>116</sup> *Idem.*

<sup>117</sup> Véase *supra* apartado 3.7 del presente trabajo, nota a pie de página número 106.

## CONCLUSIONES

**I.** El juicio de amparo indirecto es un medio de control constitucional idóneo para solucionar omisiones legislativas ya sean las que se conocen como absolutas o relativas. Esto es así porque Tribunales del Poder Judicial de la Federación que conocen del juicio de amparo indirecto están facultados constitucionalmente, de acuerdo con el artículo 103, fracción I, de la norma fundamental, para resolver controversias donde se plantee un acto omisivo de autoridad, lo que desde luego incluye la omisión del poder legislativo de proveer una norma relacionada con la protección de derechos humanos.

**II.** Existen casos que han sido resueltos, incluso por el Máximo Tribunal del Poder Judicial de la Federación, en los que ya se ha zanjado el problema en torno a la omisión legislativa absoluta y relativa, y mediante sentencias se ha dado solución diferenciada a los temas en cuestión.

**III.** En torno al problema de la omisión legislativa absoluta se aprecia que los Tribunales se han decantado por dar solución ordenando al Poder Legislativo la emisión de la norma faltante dentro de un plazo determinado que debe coincidir, generalmente, con la conclusión de algún periodo legislativo.

**IV.** De manera destacada se mencionan los amparos en revisión 1359/2015 y 265/2020, ambos resueltos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En el primer caso, se ordenó al Congreso de la Unión la emisión de la ley que regula el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución en materia de propaganda gubernamental, antes de que finalizara el segundo periodo ordinario de sesiones del último año de la legislatura de aquél entonces, esto es, antes del treinta de abril de dos mil dieciocho.

En el segundo caso, se ordenó al Congreso de la Unión la expedición de la legislación única en materia procesal civil y familiar, y, en su caso, la adecuación normativa correspondiente, ambos deberes derivados de los artículos cuarto y segundo transitorios de la reforma constitucional en materia de Justicia Cotidiana, ello en un plazo máximo de dos periodos ordinarios de sesiones, esto es, el treinta de abril de dos mil veintidós. Sin embargo, a la fecha de redacción de la presente tesis, el Congreso de la Unión no ha dado cumplimiento a la sentencia de amparo.

**V.** En el primer caso la autoridad legislativa acató el fallo y emitió la legislación denominada Ley General de Comunicación Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil dieciocho.

**VI.** Por otra parte, en cuanto a la omisión legislativa relativa, las soluciones son variadas, puesto que su identificación se torna difícil. Destaca que los Tribunales han optado –como en el caso de las omisiones absolutas– por ordenar al Poder Legislativo la emisión de la norma faltante. No obstante, este tipo de omisión legislativa también se ha resuelto mediante un ejercicio interpretativo, subsanando el problema desde el momento de emisión de la sentencia de amparo, a través de dar lineamientos concretos para salvar los derechos en juego; como en el caso del matrimonio igualitario permitiendo el acceso a quienes no estaban incluidos en la norma emitida por el legislador.

**VII.** Para que las omisiones legislativas sean resueltas por el Poder Judicial de la Federación, en lo que respecta al juicio de amparo, basta con lo dispuesto en los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo, los cuales facultan a los juzgadores a determinar los efectos de la protección constitucional con amplitud, siempre con la intención de reestablecer a las personas en el pleno goce de los derechos violados.

## BIBLIOGRAFÍA

- AÑÓN José María, et, al., *Introducción a la Teoría del Derecho*, México, Tirant lo Blanch, 2012.
- ASTUDILLO REYES, César, “La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México”, en CARBONELL, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes: ensayos sobre inconstitucionalidad por omisión*, 2a. ed. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- BÁEZ SILVA, Carlos y CIENFUEGOS SALGADO, David, “La inconstitucionalidad por omisión legislativa en las decisiones de la Suprema Corte de México”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coord.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. VIII, *Procesos constitucionales orgánicos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- BAZÁN, Víctor, *Control de las omisiones inconstitucionales e inconventionales. Recorrido por el derecho y la jurisprudencia americanos y europeos*, Colombia, Konrad Adenauer Stiftung, 2014.
- BOBBIO, Norberto, *Teoría General de Derecho*, 3a. ed., trad. de Guerrero Jorge, Colombia, Temis, 2007.
- BURGOA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 41a. ed. México, Porrúa, 2005.
- CAMPUZANO Gallegos, Adriana, *Manual para entender el juicio de amparo teórico-práctico*, 4a. ed., México, Thomson Reuters, 2018.
- DE LA CUEVA, Mario, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., México, Porrúa, 2014.
- DEL VECCHIO, Giorgio, *Filosofía del Derecho*, 9a. ed., trad. de Luis Legaz y Lacambra, España, Bosch, 1991.
- DÍAZ REVORIO, Francisco Javier, “Omisiones legislativas y derechos fundamentales”, *Justicia constitucional y protección de derechos*.

*Reflexiones en torno al encuentro del CAF 2020*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, “Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión”, en CARBONELL, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes: ensayos sobre inconstitucionalidad por omisión*, 2a. ed. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 34a. ed., México, Porrúa, 1982.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, 13a. ed., México, Porrúa, 2020.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *La jurisprudencia: Su conocimiento y su formación*, 4a. ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018.

-----, “La interpretación jurídica en México”, en Vázquez, Rodolfo (comp.), *Interpretación jurídica y decisión judicial*, 4a. ed., México, Fontamara, 2016.

GUASTINI, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, 4a. ed., trad. de Miguel Carbonell, México, Fontamara, 2013.

HIGAREDA LOYDEN, Yolanda, *La gradación sistemática en el derecho mexicano a partir de la norma constitucional*, México, Ediciones Coyoacán, 2013.

KELSEN, Hans, *Derecho y lógica*, 2a. ed., trad. de Ulises Schmill Ordoñez y Jorge Castro Valle, México, Coyoacán, 2016.

-----, *La teoría pura del derecho, Introducción a la problemática científica del derecho*, México, Época, 2008.

-----, *Teoría general del derecho y del Estado*, 3a. ed., trad. de Eduardo García Máynez, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018.

-----, *Teoría pura del Derecho. Introducción a la ciencia del Derecho*, 3a. ed., trad. de Moisés Nilve, México, Fontamara, 2019.

NORIEGA, Alfonso, *Lecciones de amparo*, 9a. ed., México, Porrúa, 2009.

- NÚÑEZ VALADEZ, Miguel Antonio, “La omisión legislativa y su control jurisdiccional constitucional en México”, en COSSÍO DÍAZ José Ramón (coord.), *La práctica del derecho mexicano*, México, Tirant lo Blanch, 2019.
- PADILLA, José R., *Sinopsis de amparo*, 4a. ed., México, Porrúa, 2014.
- RANGEL HERNÁNDEZ, Laura, *Inconstitucionalidad por omisión legislativa. Teoría general y su control jurisdiccional en México*, México, Porrúa, 2009.
- , “El control de las omisiones legislativas en México. Una invitación a la reflexión”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coord.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. VIII, *Procesos constitucionales orgánicos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- RAZ, Joseph, *El concepto de sistema jurídico. Una introducción a la teoría del sistema jurídico*, trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, México, Ediciones Coyoacán, 2011.
- RECASENS SICHES, Luis, *Tratado general de filosofía del derecho*, 21a. ed., México, Porrúa, 2013.
- ROBERT, Alexy, “La construcción de los derechos fundamentales”, en DE FAZIO, Federico (coord.), *Principios y proporcionalidad revisitados*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021.
- SCHMILL, Ulises, *Las fuentes del derecho*, México, Ediciones Coyoacán, 2012.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *El derecho y la ciencia del derecho*, México, Fontamara, 2011.
- , “*El concepto de constitución*”, en Tamayo y Salmorán, Rolando y Cáceres Nieto, Enrique (coord.), *Teoría del derecho y conceptos dogmáticos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987.
- , *Introducción al estudio de la Constitución*, México, Fontamara, 2006.
- VILLAVERDE, Ignacio, “La inconstitucionalidad por omisión un nuevo reto para la justicia constitucional”, en Carbonell, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes: ensayos sobre inconstitucionalidad por omisión*, 2a. ed.

México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

## HEMEROGRAFÍA

BÁEZ SILVA, Carlos, “La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXV, núm. 105, septiembre-diciembre de 2002.

BOBBIO, Norberto, “La plenitud del orden jurídico y la interpretación de Carlos Cossio”, trad. de Pablo Eiroa, *Isonomía. Revista de teoría y filosofía del derecho*, México, No.21, 2004.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “El control de las omisiones legislativas por el Bundesverfassungsgericht”, *Revista de Derecho*, Uruguay, (4), 2009.

-----, “El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas. Algunas cuestiones dogmáticas”, *Estudios Constitucionales*, Chile, año 7, número 2, 2009.

FLORES PACHECO, Moisés, “La declaratoria general de inconstitucionalidad; estudio con motivo de los diez años de su creación constitucional y sus recientes reformas”, *Revista del Escuela Federal de Formación Judicial*, México, número 51, 2021.

## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Código Civil Federal.

Ley de Amparo.

## DICCIONARIOS

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, 26 de julio de 2022, <https://dle.rae.es/fuente>.

SCHMILL ORDOÑEZ, Ulises, "Orden jurídico", Diccionario Jurídico Mexicano, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, t. VI.