

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y LA SEÑORA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS, EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 39/2009 Y SU ACUMULADA 41/2009.

En la acción de inconstitucionalidad y su acumulada referidas en el encabezado, resueltas por el Tribunal Pleno en sesión de diecinueve de enero de dos mil diez, nos permitimos formular el presente voto, en virtud de que discrepamos de la resolución mayoritaria en los siguientes aspectos: primero, nos oponemos a que la acción de constitucionalidad sea procedente para hacer valer omisiones legislativas, sean éstas totales o parciales, y, segundo, no compartimos lo establecido por la mayoría de los integrantes del Pleno en el punto resolutivo quinto del fallo, ya que presupone la idea de que la acción de constitucionalidad puede ser una acción de condena. Ambos aspectos, como se verá, están estrechamente relacionados.

Concretamente, el presente voto minoritario discrepa de la argumentación de la mayoría que le permitió establecer el punto resolutivo quinto:

“QUINTO. Se declara fundada la acción de inconstitucionalidad en contra de la omisión legislativa del Congreso del Estado de Quintana Roo, consistente en regular de manera deficiente, los supuestos y las reglas de los recuentos parciales o totales en los ámbitos administrativo y jurisdiccional prevista en el inciso I) de la fracción IV, del numeral 116 de la Constitución General de la República. En consecuencia, es responsabilidad de ese órgano legislar a la brevedad posible para corregir la deficiencia apuntada en los términos indicados en el último considerando de esta resolución”.

Lo anterior por las siguientes razones:

I. La acción de inconstitucionalidad no es medio de control constitucional para hacer valer omisiones legislativas.

En la decisión mayoritaria se invocan y se aplican diversas tesis jurisprudenciales sostenidas por el Tribunal Pleno sobre el tema de las omisiones legislativas, cuyos rubros son: “OMISIONES LEGISLATIVAS SUS TIPOS”,¹ “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUÁNDO AQUELLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS”² y “RECUENTO DE VOTOS EN SEDES ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL. LA OMISIÓN LEGISLATIVA QUE INCUMPLE EL MANDATO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO L), CONSTITUCIONAL, ACTUALIZA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y OBLIGA AL LEGISLADOR ORDINARIO A SUBSANAR LA DEFICIENCIA DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL ESTATAL”.³

Con apoyo en tales tesis, en la resolución (considerando décimo) se hacen las siguientes consideraciones:

→ La omisión legislativa combatida es clasificable como “relativa en competencia de ejercicio obligatorio”, porque el Congreso del Estado del Estado de Quintana Roo emitió las reformas impugnadas, teniendo el mandato constitucional para hacerlo derivado de la reforma constitucional en materia electoral publicada

¹ Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de 2008, Tesis P/J 11/2006, página 1527. Texto:

² Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, febrero de 2008, Tesis P/J 5/2008, página 1527. Texto:

³ Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, julio de 2009, página 1455. Texto:

en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete.

→ Esta obligación de adecuar la Constitución y las leyes electorales de esa entidad federativa la cumple de manera general, pero como se advierte del concepto de invalidez analizado, ese cumplimiento resulta deficiente en lo relativo a los supuestos y reglas de recuento parciales o totales en sede jurisdiccional.

→ Por tales razones, si bien en principio este Alto Tribunal ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congreso de los estados de expedir una ley, tal criterio no aplica cuando se trata de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas, como en el caso acontece.

Más allá del debate sobre si en el caso concreto se presenta realmente una “omisión parcial”, como la llamó la mayoría, por “una deficiente regulación” (lo que en nuestro concepto no es propiamente omisión, y que, por consecuencia, debió haber provocado la invalidez de las normas que no cumplen los estándares constitucionales o, inclusive todas las que forman parte del sistema respectivo, de tal manera que el legislador hubiese tenido que legislar de nueva cuenta conforme las consideraciones de la resolución de este Tribunal), los suscritos nos hemos opuesto reiteradamente a los criterios que sostiene la mayoría en este Alto tribunal, ya que, en nuestro concepto, la acción de inconstitucionalidad no constituye un mecanismo de control constitucional que proceda contra omisiones legislativas, sean absolutas o relativas. Hay una razón de principio para ello, toda vez que ni en la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos ni en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encontramos alguna disposición que confiera expresamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación competencia para conocer, a través de la acción de inconstitucionalidad, de inconstitucionalidad por omisión legislativa.

Conviene tener presente el texto, en sus partes relativas de las disposiciones constitucionales aplicables:

“REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1994)

Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una

mayoría de cuando menos ocho votos.” Énfasis añadido]

A la misma conclusión apuntada, en el sentido de que el Poder Constituyente Permanente no confirió al Pleno del Tribunal Constitucional la facultad expresa para conocer, mediante esa vía, de inconstitucionalidad por omisión legislativa, se llega, si tenemos presente las exposiciones de motivos y los dictámenes legislativos de las comisiones dictaminadoras que condujeron a la aprobación de las reformas a la Constitución Federal publicadas en el Diario Oficial de la Federación de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro y de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, mediante las cuales, respectivamente, primero, se estableció la acción la inconstitucionalidad, como una garantía constitucional de carácter jurisdiccional, encomendada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para declarar la inconstitucionalidad de normas generales, con efectos *erga omnes*, siempre que se resuelva por una mayoría calificada de cuando menos ocho votos, y, posteriormente, se concedió a la Alta Corte Constitucional la competencia para conocer sobre la no conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral, al eliminarse de la fracción II del texto del artículo 105 constitucional la prohibición que existía sobre ese ámbito legal.

Conviene recordar que, si bien la reforma constitucional de mil novecientos noventa y cuatro estableció en el artículo 105 constitucional la *acción de inconstitucionalidad*, en ese momento se excluía expresamente la materia electoral del control de constitucionalidad de las leyes y, por otro lado, el Tribunal Electoral tampoco tenía atribuciones para realizar ese control. Esa exclusión se eliminó mediante la reforma de mil novecientos noventa y seis.

Consecuentemente, cabe establecer que la acción abstracta de inconstitucionalidad no fue diseñada por el Poder Constituyente Permanente para conocer de omisiones legislativas.⁴

En nuestro sistema jurídico los órganos del poder público solamente pueden actuar conforme la competencia constitucional y legal que tienen asignada; así lo ha reconocido este Tribunal en innumerables resoluciones. En el caso que nos ocupa resulta de particular trascendencia lo dispuesto en el párrafo quinto del artículo 94, que señala: “***La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.***” [Énfasis añadido]

Por ello consideramos que el Tribunal Constitucional, como lo es esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, está facultado, por su propia naturaleza, para ser el máximo intérprete de las normas del Texto Fundamental pero siempre dentro de la competencia que le otorgó el Constituyente Permanente, por lo que le está vedado ampliar de manera expansiva su propia órbita competencial. La Suprema Corte de Justicia de la Nación solamente podría prorrogar sus competencias constitucionales si así lo hubiese reglado el Constituyente, puesto que de otra manera, se llegaría al absurdo de aceptar que el Tribunal

⁴ A mayor abundamiento, cabe señalar que en los Estados de la República en donde se han establecido instancias locales para conocer de acciones por omisiones legislativas, los legisladores locales le han conferido expresamente al órgano jurisdiccional la competencia respectiva. Así sucede, por ejemplo, en los casos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, a través de su Sala Constitucional (artículo 64, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave) y del Tribunal Constitucional del Estado de Chiapas (artículo 56, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Chiapas).

Constitucional, como órgano límite, puede libremente auto determinar sus facultades y competencia.

En la misma línea de pensamiento, estimamos que el Pleno de este Tribunal Constitucional, en atención a los principio de división de poderes o de funciones y de deferencia al legislador democrático, no puede válidamente sustituirse al órgano legislativo, máxime que, en el caso concreto, las normas generales sujetas a control son de carácter electoral.

II. La acción de inconstitucionalidad no constituye una vía procesal en la que las sentencias puedan ser de condena.

Vinculado con el aspecto anterior, se plantea la cuestión acerca de si, en acciones de inconstitucionalidad, las sentencias que resuelven en cuanto al fondo, en particular las estimatorias de inconstitucionalidad de la norma general impugnada, pueden ser sentencias de condena, tal y como lo decidió la mayoría en el Considerando Décimo Primero (Efectos de la Sentencia) y en el punto decisorio quinto de la resolución (transcrito anteriormente), mismos que por el alcance que se les otorgó, se traducen necesariamente en una sentencia de condena.⁵

⁵ Partiendo de que no existe total consenso en la definición de esta figura, se puede aceptar que en general se acepta que se está en presencia de una resolución o sentencia de condena cuando en ella se ordena a alguna de las partes la realización obligatoria de una determinada conducta: un dar, hacer o no hacer; y que, ante el incumplimiento de la misma, puede hacerse cumplir coercitivamente.

En el caso, en el Considerando Undécimo de la resolución se señaló textualmente: *“Por otra parte, como consecuencia de lo determinado en el considerando que antecede, este Tribunal Pleno considera que es responsabilidad del órgano legislativo de esa entidad federativa legislar a la brevedad posible, para corregir la deficiencia legal apuntada, porque como quedo precisado en esta resolución, es existente la omisión relativa señalada por el Partido promovente, consistente en regular de manera deficiente en esa entidad, los supuestos y las reglas de los recuentos parciales o totales en los ámbitos administrativo y jurisdiccional prevista en el inciso I) de la fracción IV del numeral 116 de la Constitución General de la República; por tanto, el legislador local debe precisar con claridad, como mínimo, en qué casos procede el recuento parcial y el recuento total de votos, quiénes se encuentran legitimados para solicitar tales recuentos, qué requisitos se deben seguir para llevarlos a cabo, como se desahogarán y que efectos tendrán.”*

Nótese que la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución prevé la posibilidad de ejecución de las sentencias, es decir, de su cumplimiento coercitivo, en sus artículos 45 al 50. ¿Qué sucederá en el presente caso si se presenta el incumplimiento?. ¿Qué se entiende por “a la brevedad posible”?, ¿antes de que inicie el proceso electoral? o, en su caso, ¿antes de la jornada electoral?; ¿el siguiente periodo ordinario de sesiones del órgano legislativo responsable?, etc. ¿Qué hará este Tribunal Constitucional si la parte promovente le alega que ha transcurrido un plazo que excede lo que a su juicio es “a la brevedad posible” y el órgano legislativo respectivo no ha legislado?

Para dilucidar la cuestión planteada, esto es, si las acciones estimatorias de inconstitucionalidad pueden ser de condena, es preciso tener presente que la acción de inconstitucionalidad presenta ciertas especificidades, que el Tribunal Pleno ha identificado, respecto de las cuales, en lo relevante al tema, destacan las siguientes:

1. En la acción de inconstitucionalidad, los sujetos legitimados para promoverla están facultados para denunciar una posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, en aras de la supremacía constitucional.⁶

2. La acción de inconstitucionalidad es un tipo especial de procedimiento en el que, por su propia y especial naturaleza, no existe propiamente contención.⁷

3. La acción de inconstitucionalidad debe promoverse para impugnar normas de carácter general con motivo de su publicación y no a causa de su publicación.⁸

4. Es un medio de control constitucional que se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la

⁶ Véase: Tesis P./J. 73/2000, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, agosto de 2000, página 484, de rubro y texto siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA PUEDEN PLANTEAR LA CONTRADICCIÓN DE LAS NORMAS GENERALES FRENTE A LA CONSTITUCIONALIDAD, YA SEA EN RELACIÓN CON SU PARTE DOGMÁTICA U ORGÁNICA.

⁷ Véase: Tesis P./J. 129/99, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, noviembre de 1999, página 791, de rubro y texto siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN.

⁸ Véase: Tesis P./J. 65/2000, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, junio de 2000, página 339, de rubro y texto siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES Y NO CONTRA SUS ACTOS DE APLICACIÓN EMITIDOS POR LAS AUTORIDADES ELECTORALES

supremacía constitucional, sin que sea indispensable la existencia de agravio alguno.⁹

En la misma línea, basta el interés genérico y abstracto de preservar la supremacía constitucional, para realizar el examen señalado.¹⁰

5. La sentencia estimatoria de inconstitucionalidad tendrá efectos generales, siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros.¹¹

6. Por regla general, la declaratoria de inconstitucionalidad no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

Ahora, para reforzar nuestra posición, conviene referir los antecedentes legislativos más relevantes:

En la exposición de motivos correspondiente a la reforma de mil novecientos noventa y cuatro se dijo:

“...se propone abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o, en su caso, el Procurador General de la República, puedan plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, previéndose que las

⁹ Véase: Tesis P./J. 98/2001, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 823, de rubro y texto siguientes: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES.

¹⁰ Véanse: Tesis P./J. 81/2003, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, diciembre de 2003, página 531, de rubro y texto siguientes: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES PUEDE SER MATERIA DE ESTUDIO EN UNA U OTRA VÍA, así como la Tesis P./J. 20/2001, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, marzo de 2001, página 448, de rubro y texto siguientes: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMAN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LA INTEGRACIÓN DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA PROMOVERLA, AUN CUANDO NO HUBIERAN VOTADO EN CONTRA DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.

¹¹ Véase: Tesis P./J. 71/2000, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, agosto de 2000, página 965, de rubro y texto siguientes: “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

resoluciones puedan anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional. [Énfasis añadido]

Asimismo, en la referida exposición de motivos se expresó:

“La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales será una de las tareas más importantes innovaciones que nuestro orden jurídico haya tenido a lo largo de su historia. En adelante, el solo hecho de que una norma de carácter general sea contraria a la Constitución puede conllevar su anulación, prevaleciendo la Constitución sobre la totalidad de los actos del Poder Público. La supremacía constitucional es una garantía de todo Estado democrático, puesto que al prevalecer las normas constitucionales sobre las establecidas por los órganos legislativos o ejecutivos, federal o locales, se nutrirá una auténtica cultura constitucional que permite la vida nacional.

Por razones de seguridad jurídica y estabilidad social, aun cuando las declaraciones de inconstitucionalidad produzcan efectos, éstos habrán de limitarse en el tiempo a fin de impedir que las resoluciones tengan efectos retroactivos, con excepción de la materia penal. [Énfasis añadido]¹²

Por su parte, en el dictamen de las comisiones unidas de Justicia, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera Sección de la Cámara de origen, se puntualizó, expresamente, que, en el caso de una sentencia estimatoria de inconstitucionalidad, la ley impugnada “quedaría nulificada”. En los términos del citado dictamen legislativo:

“...el contenido de la iniciativa presidencial, respecto a la declaración general de inconstitucionalidad, es un trascendente y significativo avance, al establecer un novedoso procedimiento, mediante la acción para

¹² Igualmente, en la referida exposición de motivos, al destacar la importancia y necesidad de que las minorías cuenten con un mecanismo de control de la constitucionalidad de las leyes, se dijo que: ***“las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución a fin de ser consideradas válidas”.***

solicitar la intervención de la Suprema Corte de Justicia, para que intervenga, dentro de los primeros 30 días de vigencia de una ley y resuelva sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la misma. De darse el último supuesto, esta ley quedaría nulificada. [Énfasis añadido]

Conforme a lo expuesto, se extrae lo siguiente:

- La acción de inconstitucionalidad se concibe por el Constituyente como un medio de control de carácter abstracto de la norma general impugnada, ya que se realiza al margen o con total independencia de la aplicación concreta de la norma; inclusive, en algunos casos, aún y cuando ni siquiera hayan aún entrado en vigor, puesto que conforme a la ley reglamentaria respectiva son impugnables a partir de su publicación.
- La Constitución General de la República constituye el parámetro de control de las normas sujetas al control abstracto.
- El juicio de constitucionalidad que lleva a cabo el Tribunal Pleno, como se indicó, es de carácter abstracto (es decir, al margen de toda aplicación de la norma), y conlleva un juicio normativo de compatibilidad; lo que significa que debe hacerse el contraste entre la Constitución y la norma infraconstitucional, para determinar si la norma sujeta a control es compatible o no, conforme o no, con la Constitución.
- La declaratoria de inconstitucionalidad no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

Por lo anterior, estamos en desacuerdo de que se haya establecido que, como “consecuencia” de declarar fundada la acción de inconstitucionalidad en contra de la omisión legislativa del Congreso de Quintana Roo, “es responsabilidad” del propio Congreso “legislar a la brevedad posible para corregir la deficiencia apuntada en los términos indicados en el considerando último de esta resolución”, porque ello se traduce en una sentencia de condena no prevista para la acción abstracta de inconstitucionalidad establecida en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, ya que la misma está concebida, hasta ahora, como un mecanismo de control constitucional, mediante el cual se realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma general impugnada, con el único objeto de expulsarla del orden jurídico nacional o de declararla inválida (por supuesto, siempre que la resolución relativa que proponga declarar la invalidez alcance una mayoría de cuando menos ocho votos de las Ministras y Ministros¹³), razón por la cual se trata de una acción que se equipara a las de nulidad y no a las de condena. Su alcance no puede ser otro, conforme al artículo 105 del Pacto Federal y a las previsiones de su ley reglamentaria, que la declaración de invalidez de la norma reputada no conforme a la Constitución.

Es preciso señalar que la Ley Reglamentaria de la materia establece cuál debe ser el contenido de las sentencias en acciones de inconstitucionalidad, por remisión expresa del artículo

¹³ El artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos establece que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos, y que si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto. La norma anterior viene a especificar lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, constitucional en el sentido de que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

73¹⁴ a lo establecido respecto de las sentencias dictadas en las controversias constitucionales en los artículos 41, 43, 44 y 45 de ese mismo ordenamiento. Así, el artículo 41¹⁵ de la invocada ley establece que la sentencia deberá contener:

a) La fijación breve y precisa de las normas generales impugnadas;

b) Los preceptos que la fundamenten.

c) Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

d) Los alcances y efectos de las sentencias, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, y

¹⁴ “Artículo. 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.”

¹⁵ “Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

II. Los preceptos que la fundamenten;

III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.”

f) Los puntos resolutive que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales.

Lo anterior, en el entendido de que dicha aplicación debe hacerse de conformidad con una interpretación lógica y sistemática de las disposiciones aplicables conforme a la diferente naturaleza y características de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales; así, los elementos que deberán contener las sentencias, conforme al citado artículo 41 de la Ley Reglamentaria de la materia, son exigibles, en cuanto a las sentencias pronunciadas en acciones de inconstitucionalidad, sólo en lo conducente, atendiendo a las particularidades de esta vía de control constitucional. Sostener la interpretación en el sentido de que en las acciones de inconstitucionalidad puede haber sentencias de absolución o de condena implicaría soslayar las diferencias que el Constituyente estableció entre las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, aún cuando en ambos procedimientos puede impugnarse la no conformidad de una norma general a la Constitución.

En consecuencia, conforme a nuestra legislación vigente, en las acciones de inconstitucionalidad, primero, no hay contención en el sentido tradicional litigioso en que existe una verdadera litis¹⁶ (como sí la hay en las controversias constitucionales), por lo que los efectos de la determinación son necesariamente *erga omnes* y en ningún caso *inter pares* (debido a la ausencia de

¹⁶ En la exposición de motivos correspondiente a la iniciativa de la Ley Reglamentaria de la materia se señaló: "...el hecho de que en las acciones de inconstitucionalidad no se presente una controversia entre un órgano legislativo y un porcentaje de sus integrantes o el procurador general de la República, exige que su procedimiento de tramitación no deba plantearse como si se estuviera ante una verdadera litis".

partes en sentido estricto); y, segundo, por regla general¹⁷, la sentencia estimatoria de inconstitucionalidad tiene como efecto la declaración de la invalidez de la norma general impugnada, es decir, su expulsión, pura y llana, del orden jurídico.

Es por todo ello que se puede sustentar que la fracción V del artículo 41 de la Ley Reglamentaria no puede interpretarse en contra de todo el sistema normativo que rige para las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, por lo que el requisito (que se destaca en negrillas en la transcripción que se realiza a continuación) que introduce el legislador al señalar que las sentencias deben contener: “*Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la **absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;**”*, no puede interpretarse sino referidas a las controversias constitucionales, puesto que ligó, lo que resulta indiscutible, los conceptos de **absolución o condena**, como el binomio natural en el caso de validez o invalidez de actos de autoridades, pero no de normas generales; de lo contrario, nos preguntamos ¿se debería absolver al legislador que expidió una norma impugnada que es declarada válida por este Tribunal Constitucional?, o ¿se le podría condenar a la reparación del daño causado por no haber legislado? Para quienes suscribimos este voto particular es evidente que no es dable establecer la absolución o condena en la resolución de una acción de inconstitucionalidad.

Las consideraciones anteriores encuentran apoyo en la tesis aislada P.XXXI/2007, sustentada por el Tribunal Pleno, que lleva por rubro y texto: “OMISIONES LEGISLATIVAS. ES

¹⁷ Decimos que en general, dado que pueden existir modalidades de las sentencias en este tipo de acciones, como son las interpretativas para preservar la validez de una norma general, como resultado de determinar una interpretación conforme para la misma.

IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA. Del análisis de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se advierte que la acción de inconstitucionalidad proceda contra la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales secundarios a las prescripciones de dicha Constitución, sino que tal medio de control sólo procede contra normas generales que hayan sido promulgadas y publicadas en el correspondiente medio oficial, ya que a través de este mecanismo constitucional se realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, con el único objeto de expulsarla del orden jurídico nacional siempre que la resolución relativa que proponga declarar la invalidez alcance una mayoría de cuando menos ocho votos, esto es, se trata de una acción de nulidad y no de condena a los cuerpos legislativos del Estado Mexicano para producir leyes.¹⁸

Es evidente que este Tribunal Constitucional puede hacer notar en una resolución recaída en una acción de inconstitucionalidad el desacato a un mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por parte de los diputados de una Legislatura local, por no dar cumplimiento en forma y tiempo a lo ordenado en el Pacto Federal. Inclusive, ello, conforme a lo dispuesto en el Título IV del mismo ordenamiento, podría traer aparejada responsabilidad por violación a la Constitución, en términos de lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 108 de ese supremo ordenamiento; pero no puede, ante tal circunstancia, por carecer de competencia para ello, sustentar su resolución en la omisión y dictar una sentencia de condena.

Por todo lo expuesto, disentimos de la mayoría en lo relativo al tema de las omisiones legislativas (*supra* apartado I), así como

¹⁸ Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1079.

de su decisión de establecer un resolutivo de condena, en la sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 39/2009 y su acumulada 41/2009.

A T E N T A M E N T E

**Ministro José Fernando
Franco González Salas**

**Ministra Margarita Beatriz
Luna Ramos**