

CRÓNICA JURISPRUDENCIAL 2005

Edgar CORZO SOSA*

I. NOTA ACLARATORIA

En la presente crónica se ha pretendido exponer, de manera sistemática y concreta, las tesis jurisprudenciales elaboradas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tanto por el Tribunal Pleno como por las dos Salas que la integran.

Se presentan, en consecuencia, criterios que son considerados jurisprudencia y que, por lo mismo, son obligatorios. Se han dejado a un lado aquéllos otros aislados o que pueden considerarse como precedentes, los cuales en nuestro sistema jurídico sólo tienen un valor jurídico de sugerencia u orientación. Hoy en día, tres son las formas de creación de estos criterios jurisprudenciales. Una de ellas, la más tradicional, consiste en la reiteración del contenido jurídico esencial de una sentencia en cinco posteriores ocasiones, todas en el mismo sentido y con los requisitos mínimos de votación. Otra estriba en la resolución de una contradicción de las tesis que vienen sosteniendo dos tribunales, sean o no, a su vez, jurisprudencia, entre los denominados tribunales colegiados de Circuito o bien entre las dos Salas que integran la Suprema Corte de Justicia. La última, incorporada en 1995, ha introducido una nueva forma de creación de conformidad con la cual lo resuelto en una sola ocasión por 8 de los 11 ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte es jurisprudencia.

Resulta conveniente indicar que el Pleno y las dos Salas de la Suprema Corte no son los únicos órganos que emiten criterios jurisprudenciales. También lo hacen el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federa-

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

ración y los tribunales colegiados de Circuito. Sin embargo, decidimos no poner de manifiesto estos criterios en la presente crónica porque hacerlo hubiera significado desbordar con mucho su contenido, independientemente que los mismos darían lugar a otras dos crónicas jurisprudenciales.

También queremos hacer la aclaración que sólo exponemos los criterios jurisprudenciales relacionados con aspectos constitucionales y, como consecuencia, no presentamos los criterios jurisprudenciales que la Suprema Corte de Justicia ha emitido en materia de legalidad, de la cual también conoce. Nos limitamos a dar cuenta de los criterios que hacen de nuestra Suprema Corte el máximo intérprete de la Constitución y el encargado, de manera suprema, del control constitucional.

Los criterios jurisdiccionales expuestos no son todos los emitidos por la Suprema Corte de Justicia, en donde 183 provienen de la Segunda Sala, 202 de la Primera Sala y 154 del Tribunal Pleno. Sólo presentamos los que en materia constitucional consideramos los más importantes y trascendentes, tomando en consideración su contenido y la conveniencia de que con su exposición se logre un muestreo de los diferentes tipos de análisis constitucionales que efectúa nuestro más alto tribunal.

Por cuestiones de sistematización y con la intención de exponer las tesis jurisprudenciales en relación con el contenido de nuestro texto constitucional, dividimos la presentación de los criterios jurisprudenciales en tres secciones. La primera de ellas tiene que ver con la organización del Estado, de nuestro Estado federal, por lo cual allí ubicamos las tesis relacionadas con nuestro sistema federal y los órganos que lo componen. Sobresalen por su importancia los criterios relacionados con los municipios y las elecciones. La segunda sección está relacionada con los derechos humanos, haciendo la salvedad de que se exponen separadamente dos materias en las cuales se ha pronunciado insistentemente la Suprema Corte de Justicia, la materia impositiva y la penal. Por último, como nuestra Suprema Corte hace las funciones de lo que en otras latitudes se conoce como tribunal constitucional, incluimos una tercera sección en donde se exponen algunos criterios relacionados con el control constitucional.

El origen de los criterios jurisprudenciales puede ser fácilmente identificado, ya que al final de los mismos se introdujeron los elementos indispensables para lograrlo. Así, todos los criterios tienen un número progre-

sivo y el año en que fueron emitidos. Esta es una clasificación realizada por nuestra Suprema Corte de Justicia, la cual respetamos. Sin embargo, adicionamos las siglas P, PS y SS, dependiendo si el criterio proviene del Pleno, de la Primera Sala o de la Segunda Sala, para advertir fácilmente su procedencia. Con independencia de lo anterior, en cada criterio jurisprudencial indicamos con letras itálicas las palabras clave que pueden ayudar al lector a identificar de una manera más rápida el contenido del criterio expuesto.

II. PRIMERA PARTE: ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

1. *Sistema federal*

En relación con el principio de *división de poderes* se sostuvo en un criterio jurisprudencial que se trata de una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías, por tanto, este principio no afecta la rigidez del texto constitucional, ya que ésta se desprende más bien del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución federal es fuente de las normas secundarias del sistema (P 52/2005).

Dentro de este mismo tema, otro criterio está relacionado con el *derecho de veto* establecido en el artículo 32 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, mediante reforma del 21 de julio de 2003, a través del cual el Ejecutivo tiene la facultad de realizar observaciones a las iniciativas de ley o decreto expedidas por la Legislatura, la cual deberá discutir las de nuevo y, en su caso, confirmarlas o aceptarlas por el voto de las dos terceras partes del número total de los diputados, caso en el cual volverá al Ejecutivo para su publicación dentro de los 10 días hábiles siguientes, estableciendo que ante la falta de publicación en ese plazo el propio Congreso local la ordenará; es un sistema de colaboración entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo del estado, que *respete el principio*

de división de poderes aun cuando al Ejecutivo local le corresponda, ordinariamente, la facultad de promulgar las leyes, toda vez que el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé un amplio margen decisorio de las entidades federativas en ese ámbito, al no establecer un marco que impida que un Congreso estatal, a través de un sistema razonablemente equilibrado, comparta con aquél la facultad de ordenar la publicación de las leyes, tomando en cuenta que dicha regulación permite el ejercicio de la facultad de veto, a la vez que impide que, a propósito de su ejercicio, el Ejecutivo obstaculice la función de creación de leyes encomendada al Legislativo, sin que ello produzca una distorsión que desarmonice el sistema constitucional de competencias (P 53/2005).

En lo que se refiere a los *órdenes jurídicos* que integran el Estado mexicano, se estableció el criterio según el cual de las disposiciones contenidas en los artículos 1o., 40, 41, párrafo 1, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracciones I y II, 116, párrafos 1 y 2, 122, párrafos 1 y 2, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte la existencia de cinco órdenes jurídicos en el Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional. Este último establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal, y corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional, definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y, en su caso, salvaguardarla (P 136/2005).

2. *Órganos federales*

La propia *Suprema Corte de Justicia* emitió un criterio relacionado con ella misma. En él se afirma que de una interpretación armónica y sistemática de los artículos 17 y 105 fracciones I y II de la Constitución federal, 13 y 14, fracción II, párrafo 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 24, 60 y 64, párrafo 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Acuerdo 3/2000 emitido por el tribunal Pleno en sesión privada del 17 de febrero de 2000, se desprende que tratándose de asuntos jurisdiccionales de la competencia

exclusiva de la Suprema Corte, como las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, ésta funge como tribunal de instrucción, por lo que *no puede paralizar su actuación por encontrarse en receso*, pues ello podría provocar perjuicios irreparables en la substanciación de los asuntos jurisdiccionales de su competencia, razón por la cual el señalamiento hecho en el artículo 14, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala que es facultad del presidente de la Suprema Corte nombrar al ministro o ministros que deban proveer los trámites “en asuntos administrativos de carácter urgente” durante los periodos de receso, ello debe entenderse en el sentido de que este precepto únicamente limita la actuación de los ministros integrantes de la Comisión de Receso tratándose de asuntos urgentes a las cuestiones administrativas, mas no a las cuestiones jurisdiccionales (P 9/2005).

En relación con el *Congreso de la Unión* se sostuvo el criterio según el cual nuevamente de una interpretación sistemática y teleológica del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponerse que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las secretarías de Estado y departamentos administrativos, no se desprende que el Congreso de la Unión tenga facultad alguna que lo autorice a emitir disposiciones por las cuales conmine de manera directa a una dependencia del Poder Ejecutivo a *transferir acciones propiedad del gobierno federal* a una empresa de participación estatal mayoritaria, puesto que su facultad se limita únicamente a emitir las bases generales conforme a las cuales el Ejecutivo Federal lleve a cabo la administración pública, regulando el funcionamiento, operación y control de las entidades integrantes de la administración pública paraestatal, así como la forma en que se relacionarán con el Ejecutivo Federal (P 11/2005).

También se estableció que de los artículos 49 y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que con el establecimiento del principio de división de poderes se reservó al Poder Legislativo la potestad necesaria para emitir los actos legislativos de mayor jerarquía en el orden jurídico nacional, por ser éstos, constitucionalmente, la fuente primordial de regulación respecto de las materias de especial trascendencia en la esfera jurídica de los gobernados; sin embargo, esa atribución *no implica que dicho órgano legislativo sea el único facultado para emitir la totalidad de las normas*, ni impide al Congre-

so de la Unión otorgar a un órgano auxiliar la atribución para expedir reglas generales sujetas al principio de primacía de la ley, pues la regulación de esas normas de rango inferior no puede derogar, limitar o excluir lo dispuesto en los actos formalmente legislativos. Así, las atribuciones conferidas al *Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles* en el artículo 311, fracción XIII, de la Ley de Concursos Mercantiles, no entrañan propiamente una delegación de facultades legislativas, sino la asignación directa por parte del Congreso de la Unión, de una atribución para allanar la aplicación técnico-operativa de la ley dentro de su ámbito específico (PS 172/2005).

En el mismo sentido, este precepto tampoco viola el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque *no constituye una de las facultades reservadas al Consejo de la Judicatura Federal* en términos de este último precepto, sino la aludida facultad con que cuenta el Congreso de la Unión, consagrada en el artículo 73 constitucional (PS 173/2005).

Por último en lo que corresponde a este apartado, se determinó que aun cuando el marco jurídico vigente desde la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1999 otorga facultades de imperio a la *Auditoría Superior de la Federación* a partir de la revisión de la cuenta pública para 2001, ello no conduce a determinar que esté facultada para emitir órdenes precisas y concretas que invadan la competencia constitucional de alguno de los Poderes de la Unión, lo cual sucede si restringen el margen de libertad decisoria de los entes auditados, cuando éstos cuenten con distintas alternativas para corregir las posibles irregularidades detectadas (P 107/2005).

3. Órganos locales

En lo concerniente al *Poder Legislativo*, y en especial al *Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit*, la Suprema Corte de Justicia sostuvo que el artículo 7o., fracción XI, de la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit, que prevé que cuando la ley no establezca plazo para la remisión de la información que solicite el órgano de fiscalización, éste lo determinará en el propio requerimiento tomando en cuenta la naturaleza de lo solicitado, no viola el artículo 16 constitucional que exige fundamentación y motivación, pues otorga al

mencionado órgano una facultad discrecional, cuyo ejercicio debe ser debidamente fundado y motivado. Además, el propio artículo, al otorgar al ente auditado la posibilidad de solicitar, con causa justificada, por escrito y previo al vencimiento del plazo señalado, una prórroga de éste para la entrega de la información, le genera certidumbre para el cumplimiento relativo (P 91/2005).

En este mismo orden de ideas, la previsión de que el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit puede utilizar la *multa como medida de apremio* para hacer cumplir sus determinaciones, no viola la garantía de audiencia contenida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el mencionado órgano, previamente a la imposición de la multa, debe oír al presunto infractor, a fin de tomar en cuenta sus condiciones económicas, la gravedad de la infracción, su nivel jerárquico y la necesidad de evitar prácticas tendentes a contravenir la ley impugnada; además de que el servidor público afectado tendrá expedito su derecho para, en su caso, impugnar por las vías legales correspondientes dicha imposición (P 92/2005).

En cuanto a la promoción que puede efectuar dicho órgano ante las autoridades competentes de la destitución del servidor público responsable, como medida de apremio para hacer cumplir sus determinaciones, no viola las garantías de audiencia y legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el indicado órgano sólo la *promoverá ante la autoridad competente*, y será ésta quien tramite y resuelva sobre dicha destitución, siguiendo las formalidades esenciales del procedimiento y brindando al afectado la oportunidad de alegar en su defensa (P 93/2005).

El artículo 19 de la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit, que establece que durante el año siguiente a la conclusión de su ejercicio el auditor general estará impedido para ocupar algún cargo de elección popular local, así como para desempeñar empleo, cargo o comisión dentro de alguna de las entidades o dependencias de los sujetos de fiscalización, no constituye una ley privativa de las prohibidas por el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refieren a personas nominalmente designadas, atendiendo a criterios subjetivos y que pierden su vigencia después de aplicarse al caso previsto y determinado de antemano, pues al estar dirigido a la persona que llegue a ocupar ese cargo, no puede considerarse que esté enca-

minado a una persona nominalmente designada, ni que se hayan tomado criterios subjetivos para determinar al destinatario (P 94/2005).

Por lo que hace al *Poder Judicial*, se estableció el criterio según el cual el hecho de que la Constitución Política de Quintana Roo haya facultado al gobernador para proponer candidatos a ocupar el cargo de magistrados, cuando anteriormente correspondía hacerlo al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, no transgrede el principio de independencia judicial en virtud de que las entidades federativas tienen derecho a modificar sus regímenes interiores dentro del marco constitucional federal, mismo que se respeta porque la facultad otorgada al titular del Ejecutivo local sólo es propositiva y no decisoria, en tanto que en términos del artículo 102 de la citada Constitución, el Congreso del Estado es quien finalmente designa a las personas que ocuparán los cargos de magistrados; no actualizándose sometimiento o dependencia del Poder Judicial al Ejecutivo estatal debido a que la facultad conferida no puede ejercerse arbitrariamente, ya que los candidatos propuestos por el gobernador deben reunir los requisitos establecidos en los artículos 100 y 101 de la Constitución local, los que se apegan a los principios básicos previstos en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de garantizar la independencia de jueces y magistrados en el ejercicio de sus funciones (P 4/2005).

4. *Municipios*

Uno de los contenidos constitucionales que mayor desarrollo jurisprudencial ha logrado es sin lugar a dudas el correspondiente a los municipios, producto principalmente de la interpretación efectuada al artículo 115 de conformidad con la reforma publicada el 23 de diciembre de 1999.

En una de las principales tesis en esta materia se indicaron los *requisitos para la creación de los municipios*. Así, la competencia de que gozan las legislaturas locales para crearlos debe respetar los límites que derivan del artículo 115 constitucional, por lo que resulta exigible que los aspectos fundamentales del proceso de creación de un municipio estén consignados en la Constitución local y no en normas secundarias, a efecto de que sean indispensables para el legislador ordinario y su establecimiento sea fruto de un proceso deliberativo especialmente maduro. Además, las

legislaturas locales deben decidir acerca de la creación de un nuevo municipio por mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes, sobre la base de condiciones preestablecidas en la ley, concediendo a los municipios afectados la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos, en términos analógicos a los requisitos previstos por el último párrafo de la fracción I del indicado artículo 115 para los casos en que las legislaturas estatales suspendan ayuntamientos, los declaren desaparecidos, o suspendan o revoquen el mandato de alguno de sus miembros (P 151/2005).

En cuanto a las *facultades normativas* de los municipios, los criterios emitidos fueron los siguientes.

Los municipios tienen un *orden jurídico propio* derivado de las reformas constitucionales que se han realizado al artículo 105 constitucional. Así, a partir de la reforma al citado precepto en 1983 los municipios han sido objeto de un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, como la de emitir su propia normatividad a través de bandos y reglamentos, aun cuando estaba limitada al mero desarrollo de las bases normativas establecidas por los estados. Asimismo, como consecuencia de la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1994, se otorgó al municipio la potestad de acudir a un medio de control constitucional (la controversia constitucional), a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas. Por último, la reforma constitucional de 1999 trajo consigo la sustitución, en el párrafo 1 de la fracción I del mencionado artículo 115, de la frase “cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa”, por la de “cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa”, lo que no es otra cosa sino el reconocimiento expreso de una evolución del municipio, desde la primera y la segunda reformas enunciadas (P 134/2005).

Los municipios, igualmente, pero derivado específicamente de la reforma constitucional de 1999, obtuvieron una ampliación, según se indica en otro criterio jurisprudencial, en lo relativo a su *facultad reglamentaria* en los temas a que se refiere el párrafo 2 de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de donde se desprende que los ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias: a) el reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución federal y de los expedidos por los go-

bernadores de los estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; y *b*) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues los municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos —lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado—, pero tienen el derecho, derivado de la Constitución federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II (P 132/2005).

En relación con las *leyes estatales en materia municipal*, se emitió un criterio según el cual producto de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1999 y nueve, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso *a*, de la Constitución federal, esto es, “las bases generales de la administración pública municipal” sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la ley fundamental, como las que corresponden al ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del municipio, del ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma. En consecuencia, los municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo estableci-

do en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último (P 129/2005).

Por lo que hace al *esquema de atribuciones competenciales entre leyes estatales y reglamentos en materia municipal*, en otro criterio jurisprudencial se indicó que en 1999 se modificó el párrafo 2 de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un doble propósito: delimitar el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del municipio en determinados aspectos, así, al preverse que los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, se buscó establecer un equilibrio competencial en el que prevaleciera la regla de que un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las atribuciones que constitucionalmente le corresponden; de manera que al estado compete sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos sus municipios, y a éstos corresponde dictar sus normas específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales (P 133/2005).

Así, por ejemplo, los artículos del 1o. al 6o. de la Ley que regula la *venta y consumo de las bebidas alcohólicas* para el estado de Aguascalientes, establecen las bases para que los municipios, previo estudio de cada caso, autoricen, controlen y vigilen la venta y consumo de bebidas alcohólicas en el ámbito de sus atribuciones, lo cual no transgrede la facultad reglamentaria municipal, porque dichos preceptos sólo fijan bases generales para que los municipios de la entidad, a través de ordenamientos generales, regulen lo relativo a dichas bebidas con el fin de promover

una cultura responsable del consumo de alcohol para prevenir sus efectos y consecuencias, lo cual resulta acorde con lo previsto en la fracción II, párrafo 2, inciso *a*, del artículo 115, en relación con el último párrafo del diverso 117, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (P 81/2005).

No obstante lo anterior, en otra tesis se sostuvo que los ayuntamientos pueden *fundamentar su actuación en la normatividad expedida por la legislatura estatal* hasta en tanto emitan sus normas reglamentarias, ya que el artículo 115, fracción II, inciso *e*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que el objeto de las leyes a que se refiere el párrafo 2 de dicho inciso será establecer las disposiciones aplicables en los municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes, lo cual debe interpretarse en el sentido de que la legislatura tiene facultades para emitir las bases generales de la administración pública municipal y, supletoriamente, las normas aplicables en los municipios que no cuenten con la reglamentación correspondiente, aplicación que será temporal, esto es, en tanto el municipio expida las disposiciones relativas, por lo que el municipio puede reivindicar para sí la facultad de regular aquellas materias en las que ya lo hizo el estado de manera subsidiaria, y cuando esto acontezca, deberá inaplicarse inmediatamente la normativa estatal, con ello se evitan lagunas normativas en el ámbito de gobierno municipal y la paralización de funciones de los ayuntamientos pequeños o insuficientemente regulados, que podría ocurrir ante la ausencia de un marco normativo y debido a la exigencia del principio de juridicidad, conforme al cual los actos de autoridad deben encontrar su fundamento en una norma jurídica (P 131/2005).

Otro de los aspectos sobresaliente en cuanto a los criterios jurisprudenciales lo constituyó la *autonomía municipal*.

Por una parte, se afirmó que al establecer el artículo 47 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California que los municipios adquirirán, con intervención de la Coordinación de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur, armamento, municiones, vehículos y equipo de radiocomunicación, no viola el principio de autonomía municipal contenido en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que la participación de dicha Coordinación no implica una condicionante para concretar la obtención de tales bienes, ni la convierte en una autoridad intermedia que limite la ac-

tuación del municipio, pues se trata de una función de asesoría y apoyo a efecto de tener conocimiento sobre la adquisición de este tipo de material y equipo, lo cual se desprende de la propia Ley de Seguridad Pública del Estado, cuyo artículo 24 dispone que las políticas, lineamientos y acciones de coordinación se llevarán a cabo mediante la suscripción de convenios entre el gobierno del estado y los ayuntamientos (P 21/2005).

Por otra parte, en criterio diverso se dijo que si el legislador estatal emitió una ley orgánica municipal en la que *no distingue* cuáles son las bases generales y cuáles las normas de aplicación supletoria por ausencia de reglamento municipal, resulta evidente que la autonomía jurídica del municipio queda afectada, pues le es imposible distinguir cuáles normas le son imperativas por constituir bases generales, cuya reglamentación es competencia del Estado, y cuáles le resultan de aplicación supletoria. Por tanto, corresponde al Congreso estatal, a través de la emisión de un acto legislativo, hacer esa clasificación y desempeñar su función legislativa a cabalidad, pues precisamente, en respeto al régimen federalista que rige al Estado mexicano, el Constituyente Permanente estableció que fueran las legislaturas de los estados las que previeran las reglas a que se refiere el precepto constitucional mencionado (P 127/2005).

En este mismo sentido, cuando la legislatura no procede a realizar la anterior clasificación, la autonomía jurídica del municipio actor queda afectada y, en consecuencia, debe *declararse la invalidez* relativa de los preceptos reclamados, sólo para el efecto de que se considere que no le son imperativos al municipio actor y que, por ello, puede dictar sus propios reglamentos, aún en contra de lo que dichas disposiciones establezcan, pues ante la falta de precisión de la naturaleza de las normas impugnadas referidas, aquél está en plena libertad de aplicarlas supletoriamente, o bien, de emitir sus propias normas para regir su desarrollo municipal, sin que con lo anterior se prejuzgue sobre la constitucionalidad de la normatividad que pudiera emitir el propio municipio, ya que, en todo caso, ello sería objeto de un diverso análisis, ya sea en vía de amparo o de controversia constitucional. Lo anterior no afecta en modo alguno la facultad de la legislatura estatal para que emita una nueva ley en la que distinga la calidad de las normas a que se refiere el indicado artículo 115, fracción II, constitucional (P 128/2005).

La *hacienda pública municipal* también fue motivo de varios criterios jurisprudenciales.

En uno de ellos, se sostuvo que el artículo 28 bis-1, fracción VI, de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nuevo León prevé que se cubrirá el *impuesto sobre adquisición de inmuebles* con una tarifa única especial equivalente a 7 cuotas, cuando las adquisiciones las realicen los trabajadores al servicio de la Federación, estado o municipio, siempre que el inmueble se destine a vivienda y el sujeto pasivo del impuesto no sea propietario o poseedor de otro bien inmueble en ese estado, en cuyo caso dicha tarifa se cubrirá si el valor de las adquisiciones de terrenos es inferior a 7,500 cuotas y en casos de vivienda hasta de 15,000 cuotas, y por el valor excedente será pagado conforme a la tasa general. Debe considerarse, sin embargo, que dicho artículo 28 bis-1, fracción VI, viola el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, únicamente por cuanto no comprende a los trabajadores a que se refiere el apartado A del artículo 123 de la Constitución federal, pues las excepciones referidas no se sustentan en bases y elementos objetivos que justifiquen el tratamiento diferente otorgado a una categoría de sujetos cuya cualidad es la de ser trabajadores de los regulados por el artículo 123, apartado B, constitucional y que se excluyan a los del apartado A, pues no existe en la propia ley, en la exposición de motivos o en los dictámenes correspondientes de su discusión una justificación objetiva y razonable para otorgar a los trabajadores al servicio de la Federación, estado o municipios, dicho beneficio, cuando se encuentran en igualdad de circunstancias frente a la misma categoría específica de sujetos. En cambio, con relación a los demás causantes, la disposición indicada no resulta inconstitucional, pues la finalidad extrafiscal manifiesta de aprobar a los trabajadores para la adquisición de viviendas propias, cuando carecen de ellas, justifica el trato desigual que se les otorga (SS 114/2005).

En otro criterio se afirmó que el hecho de que el artículo 35 de la Constitución Política del Estado de Jalisco establezca que el Congreso estatal, al *revisar la cuenta pública municipal*, debe comprobar si los municipios se han ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y si se han cumplido los objetivos contenidos en los programas, no vulnera la autonomía municipal que tutela el artículo 115 de la Constitución federal, en virtud de que no faculta al ente fiscalizador para participar en la confección de los planes y programas municipales, ni para opinar acerca de su contenido, sino únicamente para indicar las bases sobre las que de-

terminará si la aplicación de los recursos que refleja la cuenta pública municipal, fue conforme con lo dispuesto por el municipio en su presupuesto, así como en los planes y programas consignados en él (P 89/2005).

En otra ocasión se sostuvo que el párrafo 2 del artículo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2004, al otorgar a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable la facultad de aprobar la determinación del monto y el rubro al cual se aplicarán las aportaciones federales provenientes del Ramo 33 —aportaciones federales para entidades federativas y municipios en lo relativo al fondo de aportaciones para la infraestructura productiva rural—, contraviene el *principio de ejercicio directo* que, con apego a las normas aplicables, tienen los ayuntamientos sobre los recursos que integran la hacienda pública municipal, de acuerdo con el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (P 12/2005).

La prohibición de la existencia de *autoridades intermedias* entre el municipio y el gobierno del Estado constituyó motivo de algunos pronunciamientos. Así, por ejemplo, el artículo 12, párrafo 2, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004, al otorgar a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable la facultad de aprobar la determinación del monto y el rubro al cual se aplicarán las aportaciones federales provenientes del Ramo 33 —Aportaciones Federales para Entidades Federativas y municipios, en lo relativo al fondo de aportaciones para la infraestructura productiva rural—, contraviene la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues con el otorgamiento de la indicada facultad, dicho órgano se erige en una autoridad intermedia de las prohibidas por el citado precepto constitucional, ya que siendo ajeno a la estructura del municipio, decide una parte del destino de los recursos que forman parte de la hacienda pública municipal (P 13/2005).

En cambio, el *Instituto de Salud del Estado de Aguascalientes* no vulnera el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues dicho Instituto no es una autoridad intermedia de las prohibidas por el referido precepto constitucional, porque en términos de los artículos 8o., 13 y 28 de la Ley que Regula la Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas para el Estado de Aguascalientes, el aludido Instituto es un organismo descentralizado del gobierno del estado que

presta los servicios de salud a la población estatal dentro de los cuales se encuentra fomentar la cultura de combate al alcoholismo, así como ejercer el control sanitario de los establecimientos que expendan y permitan el consumo de bebidas alcohólicas en coordinación con el propio Ayuntamiento a través de los convenios que lleguen a suscribir, por lo que en modo alguno dicho instituto tiene injerencia o puede atribuirse facultades propias del municipio, tales como la expedición de licencias, permisos o aplicación de sanciones, entre otras, razón por la cual es evidente que no obstaculiza o interrumpe la comunicación directa con el estado, sino que forma parte de éste (P 82/2005).

Tampoco constituye una autoridad intermedia entre el gobierno local y los municipios, se dijo en otro criterio, la *Auditoría Superior del Estado de Jalisco*, pues no se trata de una instancia ajena a ese gobierno, sino de un órgano incorporado a la estructura de la legislatura estatal que no suplanta ni mediatiza funciones propias de los municipios, toda vez que la revisión de su cuenta pública es responsabilidad del legislativo estatal; además las funciones de ese órgano técnico no le permiten actuar por encima del Congreso local, el cual en última instancia tiene la facultad decisoria en la materia, aunado a que las facultades que la fracción XXV del artículo 35 de la Constitución Política del Estado de Jalisco atribuye a la mencionada auditoría, sólo pueden entenderse referidas en su función de auxilio hacia la Legislatura Estatal (P 90/2005).

5. Elecciones

No podemos dejar de mencionar que el control constitucional en materia electoral está dividido en México. En lo que corresponde a los actos y resoluciones en esta materia, el control constitucional lo ejerce el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien es la máxima autoridad en estos aspectos. En cambio, el control constitucional sobre las normas generales en materia electoral le corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano jurisdiccional este último que también resuelve cualquier contradicción de tesis que surja entre ambos órganos jurisdiccionales.

En los aspectos orgánicos se emitieron interesantes pronunciamientos. Así, se sostuvo que el artículo 88, párrafo 1, del Código Electoral para el Estado de Veracruz, al establecer que los *consejeros electorales del Insti-*

tuto Electoral Veracruzano durarán en su encargo el periodo que comprenda el proceso electoral para el cual fueron designados, contraviene los principios de profesionalismo y permanencia establecidos en el artículo 67 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como el de independencia, establecido este último para las autoridades electorales por el artículo 116, fracción IV, incisos *b* y *c* de la Constitución federal, el cual requiere que sus integrantes tengan permanencia en el cargo para poder desarrollar sus funciones en forma profesional y sin encontrarse sujetos a cambios políticos, los cuales deben regir al órgano encargado de la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, y por ende se transgrede el artículo constitucional referido (P 34/2005).

En contrapartida, al no existir precepto constitucional que imponga a las legislaturas locales la obligación de establecer *requisitos para seleccionar a las personas que ocuparán un cargo dentro de los órganos encargados de la función electoral*, de manera que para que las citadas legislaturas cumplan y se ajusten a los mencionados principios rectores es suficiente con que los adopten en su sistema electoral. En ese sentido, el hecho de que los artículos 90, fracciones VI y X, 91, 111, fracciones VI y X; 120, fracciones VI y X, y 281, fracciones VII y XI del Código Electoral establezcan como requisito para ser consejero ciudadano o secretario técnico del Consejo Electoral estatal, de los Consejos Distritales y Municipales, o magistrado del tribunal electoral local, no haber sido candidato a cargo de elección popular o dirigente en los órganos nacionales, estatales o municipales de algún partido político durante los tres años previos a la elección, no viola los principios de independencia, autonomía e imparcialidad referidos en los artículos 41, fracción III, y 116, fracción IV, incisos *b* y *c*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que deben regir el ejercicio de la actividad electoral por parte de las autoridades electorales, porque en todo caso ese plazo es el que el legislador local consideró suficiente para presumir que los aspirantes se encuentran desvinculados con la institución dentro de la cual hubieran compartido un fin político común (P 55/2005).

En un criterio distinto se llegó a la conclusión de que el hecho de no incluir a ningún *consejero del Poder Legislativo* en el Consejo Electoral del Estado de Yucatán, previsto en el artículo 85 del Código Electoral, no viola el artículo 16, apartado *A*, de la Constitución Política del Estado

de Yucatán, puesto que no se elimina del todo la posibilidad de que el Congreso estatal concorra en la integración del organismo electoral, dado que este precepto constitucional no establece que esa concurrencia deba darse indefectiblemente con el nombramiento de representantes propios, ya que la expresión “a cuya integración concurren los poderes del Estado”, lleva a entender que esa participación puede darse a través de otras formas (P 56/2005).

El *Distrito Federal* también ha sido motivo de pronunciamientos jurisprudenciales. La interpretación teleológica y sistemática de los artículos 41, fracción III; 73, fracción X; 99; 116, fracción IV, incisos *b* y *c*, 122, apartado *A*, fracción II, y apartado *C*, Base Primera, fracción V, y 123, apartado B, de la Constitución federal permite considerar que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene facultades para expedir las disposiciones que rijan las *elecciones locales* con sujeción a lo que establezca el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y con base en las normas rectoras que establecen los incisos del *b* al *i* de la fracción IV del artículo 116 constitucional, de los que cabe destacar los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad e independencia, así como el mandato de que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia electoral, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Igualmente se concluye, de manera similar a lo que establecen los artículos 41 y 99 constitucionales en el fuero federal, que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene facultades para emitir disposiciones que otorguen competencia al órgano jurisdiccional electoral del Distrito Federal para conocer de los conflictos laborales que se susciten entre el Instituto mencionado y sus servidores, para garantizar su autonomía e independencia (SS 182/2005).

Sobresale, entre los criterios en esta materia, aquél en el que se fijó el *contenido de los principios rectores de la función electoral* establecidos en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De esta manera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste

en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y el de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural (P 144/2005).

La cuestión referida a los *candidatos* también fue motivo de especial interés. Así, en un criterio se sostuvo que los artículos 20, párrafo 2, 21 párrafos 4 y 5, y 26 fracciones VII y VIII, de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Coahuila de Zaragoza, al prever que para el registro de candidatos a diputados de mayoría relativa, así como de planillas de miembros de los ayuntamientos, los partidos políticos o coaliciones deberán hacerlo *sin exceder de un 60% de un mismo género*, no transgreden el principio de igualdad entre el hombre y la mujer establecido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque al establecer ese porcentaje máximo de participación, la única consecuencia es, de acuerdo con el párrafo 6 del artículo 21 de la ley citada, que la primera diputación de representación proporcional se otorgue a alguien del género subrepresentado, y una vez cumplido lo anterior, si el partido o coalición omisas tuvieran derecho a más curules por este principio, se asignaran en los términos señalados por ellos; por tanto, al no ser obligatorio el sistema implantado por el legislador local para el registro de tales candidatos o planillas, no se viola el citado principio constitucional, ya que no impide que mujeres y

hombres participen en una contienda electoral en igualdad de circunstancias (P 58/2005).

Se emitió otro criterio en relación con el artículo 103, fracción IV, de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Coahuila de Zaragoza, el cual al establecer que los partidos políticos deben anexar a la solicitud de registro de candidatos *carta de antecedentes penales*, no contraría los artículos 23 y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevén la obligación para el Estado de no juzgar a nadie dos veces por el mismo delito y el derecho de todo ciudadano para ser votado a fin de ocupar cualquier cargo de elección popular, porque con tal requisito de ninguna forma se juzga a dichos candidatos, ya que en su contra no recaerá, por ese motivo, ninguna sentencia que le pueda sancionar de nueva cuenta en caso de haber sido juzgado con anterioridad; aunado a que el referido artículo 103, fracción IV, es acorde con el precepto 38 constitucional, el cual prevé los diversos supuestos por los que pueden suspenderse los derechos o prerrogativas de los ciudadanos, entre los que se encuentran el estar sujetos a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a partir de la fecha del auto de formal prisión, el encontrarse prófugos de la justicia, o bien, la existencia de sentencia ejecutoria que imponga dicha suspensión (P 60/200).

En materia de *precampañas políticas* sólo se emitió un criterio. En él se sostuvo que del contenido de los artículos del 107 al 113 de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Coahuila de Zaragoza, que regulan las precampañas políticas, sólo se desprende el establecimiento de reglas relativas a la realización de los procesos democráticos de selección interna de los partidos políticos, los cuales se regirán por las disposiciones de la ley citada relativas a las campañas electorales, sin prever limitante alguna en cuanto a la manifestación de las ideas de quienes participen en tales procesos previos (precampañas), por lo que es indudable que no transgreden el artículo 60. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que consigna el derecho de todo ciudadano para manifestar libremente sus ideas, con la única condición de que no ataque la moral, derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público (P 61/2005).

Por lo que hace a las *encuestas electorales*, se llegó a la conclusión de que si se tiene en cuenta que la libertad de escribir y publicar escritos es-

tablecida en el artículo 7o. constitucional, tratándose de materia electoral debe sujetarse a lo que la propia norma fundamental establece con relación a la renovación de los poderes, a los principios rectores de las elecciones y a la libertad del sufragio universal, es indudable que el artículo 192 de la Ley de Instituciones Políticas y Procesos Electorales para el Estado de Coahuila, al exigir una autorización y una fianza para levantar encuestas y prohibir la publicación o difusión de los resultados de las practicadas desde tres días antes de la jornada electoral y el día en que ésta se realice, no puede considerarse violatorio del referido artículo 7o. constitucional, sino como un medio para garantizar los principios de objetividad, certeza e independencia que deben regir en el ejercicio de la función electoral, así como la libertad del sufragio. Esto es, no podría cumplirse con la obligación constitucional de garantizar la objetividad, certeza e independencia de las autoridades electorales en el ejercicio de la función electoral y garantizar la emisión libre del voto, si al mismo tiempo no se limita la libertad de realizar encuestas y difundir sus resultados y se prevean los medios específicos para lograr su observancia, como lo es la exigencia de una fianza, que sólo se hará efectiva cuando se incumpla con las restricciones establecidas (P 63/2005).

En el caso de que empresas encuestadoras no se ajusten a la metodología aprobada por el Instituto o no respeten la prohibición de difundir los resultados en los plazos indicados, el artículo 239 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Coahuila de Zaragoza dispone que la *multa* que se impondrá nunca será inferior a trescientos mil pesos, sin señalar cuál será el monto máximo, por tanto, se establece una multa excesiva prohibida por el artículo 22 constitucional, ya que con ello se impide que la autoridad facultada para imponerla pueda atender a la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que lo motiva o cualquier otra situación que permita individualizar la sanción (P 64/2005).

En cambio, la sanción máxima establecida en el artículo 240 de la mencionada ley de Coahuila consistente en una *multa* de hasta un millón quinientos mil pesos, para imponer a quienes realicen encuestas públicas sin autorización del Instituto o las difundan, no contraviene el artículo 22 constitucional, ya que prevé expresamente un máximo de imposición que puede considerarse un mínimo a partir de un peso, lo que permite a la autoridad que deba imponerla, determinar su monto o cuantía, considerar la

gravedad o levedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, o bien, la reincidencia; además, conforme a los artículos 230 y 238 de la ley citada no pueden imponerse sanciones sin previa citación del infractor a fin de que responda de los cargos y aporte las pruebas tendentes a justificar su defensa, y que para fijar la sanción correspondiente deben tomarse en cuenta, las circunstancias y la gravedad de la falta y, en su caso, la reincidencia (P 65/2005).

El principio electoral de *representación proporcional* fue igualmente objeto de algunos criterios judiciales.

El artículo 116, fracción II, párrafo 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos *no prevé reglas específicas* para que los estados integren sus legislaturas con diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, sin embargo, la falta de una disposición expresa no significa que haya una libertad absoluta e irrestricta de los estados para establecer *barreras legales*, sino que debe atenderse al sistema integral previsto por la ley fundamental y a su finalidad; es decir, debe tomarse en cuenta, razonablemente, la necesidad de que organizaciones políticas con una representación minoritaria, pero suficiente para ser escuchadas, puedan participar en la vida política; por tanto, cada entidad debe valorar, de acuerdo con sus condiciones particulares, cuál es el porcentaje adecuado, siempre y cuando no se haga nugatorio el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad (P 140/2005).

En este sentido, se llegó al convencimiento de que el artículo 20, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Jalisco al establecer como *barrera legal* que todo partido político que alcance cuando menos el *3.5% de la votación* tendrá derecho a participar en el procedimiento de asignación de diputados por el principio de representación proporcional, no transgrede la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues si bien su artículo 54, fracción II, prevé que los partidos políticos que alcancen el 2% de votación tendrán derecho a que le sean atribuidos diputados por el principio de representación proporcional, dicho dispositivo es únicamente aplicable al ámbito federal; adicionalmente, el artículo 20 de la Constitución del Estado de Jalisco no desnaturaliza el principio constitucional de representación proporcional, puesto que del análisis de la conformación del Congreso, prevista en los artículos 18 y 20, fracción IV, de la propia Constitución local, se advierte que la Cámara de Di-

putados se compone de un 50% de diputados de mayoría relativa y del mismo porcentaje de representación proporcional, prohibiendo además que un partido obtenga más del 60% de representantes por ambos principios; por lo que, considerada como un sistema, la legislación de Jalisco atiende de manera adecuada dicho principio constitucional (P 141/2005).

En el caso del artículo 25, fracción I, párrafo 1, de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Coahuila de Zaragoza, se indicó que tampoco se transgrede el principio de representación proporcional, ya que el hecho de que el citado precepto establezca que se asignará una diputación al partido o coalición que, habiendo cumplido con los requisitos de ley, no hubiera alcanzado diputación por mayoría relativa en un distrito electoral y su votación contenga al menos el 2% de la votación válida emitida en la entidad, es producto de la *facultad de reglamentar el principio de representación proporcional* en cuanto a porcentaje de votación requerida y fórmulas de asignación corresponde a las legislaturas locales conforme al texto expreso del párrafo 3 de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que es acorde con la base general derivada del artículo 54, fracción II, constitucional, que impone como requisito para la asignación de diputados por ese principio la obtención de un porcentaje mínimo de la votación estatal (P 59/2005).

En donde se sostuvo una violación al principio de representación proporcional fue respecto del artículo único del Decreto 881 de interpretación auténtica de la ley, al establecer que la expresión “*partido político mayoritario*”, contenida en el artículo 206 del Código Electoral de Veracruz de Ignacio de la Llave, se refiere a aquel que bajo el principio de mayoría relativa hubiese obtenido los triunfos electorales suficientes para alcanzar un número superior de curules uninominales respecto a cualquiera de sus adversarios, toda vez que no puede considerarse como una norma interpretativa en tanto que no fija el sentido verdadero que le dio el legislador, sino que se aparta totalmente del mismo desbordando su ámbito original, pues no atiende a la votación total obtenida sino a las curules resultantes de las constancias de mayoría relativa, por lo que contraviene el principio de representación proporcional (P 88/2005).

En cuanto a los *partidos políticos estatales*, se fijó el criterio de que la obligación establecida en el artículo 56 de la Ley Electoral del Estado de Jalisco de que los partidos políticos incorporen en sus estatutos diversos

aspectos como los procedimientos de afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, quienes tendrán el derecho de participar en asambleas y convenciones, de integrar los órganos directivos y estar en condiciones de acceder a la información pública del partido (fracción II); los procedimientos democráticos de elección de candidatos a cargos de elección popular y de sus órganos directivos, así como la enumeración de sus funciones, facultades y obligaciones, las que deben ser del conocimiento público (fracción III); y las sanciones fundadas y motivadas y que deben ser proporcionales a la infracción cometida, impuestas por órganos competentes previamente establecidos (fracción V), no representa una intromisión indebida en la vida interna de los partidos, pues la finalidad prevista por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para los partidos políticos, consistente en la promoción de los principios democráticos incluye que éstos deben regir en su interior, pues sólo así permanecen en estrecha comunicación con sus miembros, con lo que se cumplirá el objetivo de permitir que los partidos sean organizaciones de ciudadanos que hagan posible su acceso al poder público; en tal virtud, es necesario que sus estatutos prevean un funcionamiento democrático verdadero, asegurando que cuenten con estructuras y prácticas de participación que tengan el control de sus líderes y la colaboración de sus afiliados en la formación de estos liderazgos, pues de no existir elementos de certeza en cuanto a sus procedimientos internos y de transparencia en su funcionamiento, así como el establecimiento de garantías para sus afiliados, no cumplirían con la función que constitucionalmente tienen asignada (P 142/2005).

La *fiscalización de los recursos* obtenidos por los partidos políticos también fue motivo de pronunciamiento jurisprudencial. Por una parte, se estableció, de manera genérica, que los partidos políticos son entidades de interés público que deben reflejar con claridad lo relativo a la obtención, manejo y destino de los recursos públicos y privados que reciben para el desarrollo de sus actividades ordinarias y de campaña. Por tanto, en cuanto a este tema, se debe privilegiar el principio de transparencia y no el de secrecía (P 146/2005).

Por otra parte, se afirmó en un criterio diferente que el artículo 35, fracción II, del Código Electoral para el Estado de Sonora, al señalar que los informes financieros que deben entregar anualmente los partidos políticos a la Comisión de Fiscalización deben estar auditados por un conta-

dor público certificado, no viola el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la finalidad de establecer un requisito de esa naturaleza consiste en que con dicha certificación se proporcionen mayores elementos de confiabilidad y objetividad para la autoridad electoral al momento de realizar la fiscalización de los recursos públicos y privados de los partidos políticos (P 145/2005).

III. SEGUNDA PARTE: DERECHOS HUMANOS

Se tomó la decisión de dividir este apartado en dos secciones, tomando en consideración la amplitud de su contenido pero igualmente el número de pronunciamientos que respecto de ciertas materias se produjo. Por ello, denominamos la primera sección como derechos humanos en general, en el entendido de que en ella se da cuenta de criterios jurisprudenciales sobre diversos derechos humanos y la segunda la denominamos derechos humanos en especial, en la cual se exponen los pronunciamientos sobre dos áreas específicas de los derechos humanos la relacionada con los impuestos y la materia penal.

1. *Derechos humanos en general*

En cuanto a los *principios de fundamentación, motivación e irretroactividad de la ley* contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se emitió un criterio mediante el cual se sostuvo que *las personas de derecho público pueden alegar su infracción*, ya que la parte dogmática de la Constitución tiene eficacia normativa incluso tratándose de las relaciones entre poderes del Estado y dichos principios no sólo deben ser concebidos como normas dirigidas a tutelar la esfera jurídica de los gobernados, sino como fundamentos constitucionales de carácter objetivo (seguridad jurídica, prohibición de la arbitrariedad, exacta aplicación de la ley) capaces de condicionar la validez de los actos interinstitucionales, especialmente en los casos en que ello sea relevante a efecto de resolver los problemas competenciales formulados en una controversia constitucional (P 109/2005).

En materia de *seguridad jurídica* se elaboró un criterio en el cual se sostuvo que el artículo 154, párrafo 2, de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco, según reforma publicada el 18 de abril de 2002, al establecer

que la posibilidad de sancionar al notario infractor prescribe a los tres años de que la autoridad administrativa tuvo conocimiento de la irregularidad, viola las garantías de igualdad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 1o. y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque deja dicho término al arbitrio de las autoridades, lo que incluso puede traducirse en una molestia permanente, ya que para que aquéllas tengan conocimiento de la irregularidad pueden transcurrir varios años, siendo que ha sido criterio reiterado que la prescripción debe operar a partir del momento en que se incurrió en la conducta irregular, para evitar que el lapso prescriptivo se extienda indefinidamente en perjuicio del probable responsable (P 47/2005).

En otro criterio se dijo que el artículo 379 del Código Hacendario para el municipio de Veracruz, al establecer que de no presentar en tiempo la cuenta pública al Congreso del Estado, el presidente municipal, los integrantes de la Comisión de Hacienda y el tesorero municipal, todos del ayuntamiento de Veracruz, serán penalmente responsables por el delito de abuso de autoridad o incumplimiento del deber legal, transgrede la *garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal*, porque el legislador abarcó en una responsabilidad conjunta a varios servidores públicos de un municipio por no rendir oportunamente la cuenta pública, pero no tomó en consideración que en esa conducta pueden participar servidores públicos diversos a los señalados; además, no atendió a que ni en la Ley Orgánica del Municipio Libre ni en la Ley de Fiscalización Superior, ambas para el Estado de Veracruz, así como tampoco en el artículo 254 del Código Penal para el Estado de Veracruz –vigente hasta el 31 de diciembre de 2003–, al que remite el dispositivo mencionado, se especifica que únicamente deba entenderse como responsables de la conducta descrita a los indicados funcionarios municipales (P 122/2005).

En cuanto a la *libertad de residencia* el órgano jurisdiccional afirmó que el artículo 3o. de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco que obliga a los notarios a establecer su residencia en el lugar de adscripción, no viola el artículo 11 de la Constitución federal, que tutela la libertad de mudar de residencia, ya que la función notarial es de orden público y es delegada por el Estado, por lo que a éste corresponde, a través de la ley, la facultad de condicionarla para que quienes deseen ejercer la función notarial cumplan con los requisitos conducentes a fin de que su ejercicio sea eficiente y adecuado, ya que deben actuar en determinado ámbito te-

territorial de manera obligatoria, prestando un servicio público que, en ocasiones, es de carácter urgente y fuera de sus oficinas y de horas hábiles, y deben residir dentro de alguno de los municipios de su región (P 71/2005).

Por lo que respecta a los *derechos políticos* en sentido general, en un criterio se llegó a determinar que la circunstancia de que la *suspensión* de derechos políticos se imponga por ministerio de ley es la que se produce de manera intrínseca como consecuencia necesaria de una sanción o de la pena de prisión, que el juez debe tomar en cuenta ineludiblemente al dictar sentencia, por lo que resulta innecesario que en estos casos el Ministerio Público solicite la suspensión en la etapa procedimental en la que formula sus conclusiones acusatorias. De esta manera, al suspender los derechos políticos del sentenciado el órgano jurisdiccional no rebasa la acusación, ya que dicha suspensión no está supeditada a la solicitud del Ministerio Público sino a lo dispuesto por una norma constitucional la cual se desarrolla por otra de carácter secundario (PS 67/2005).

En cuanto a la *participación ciudadana*, se emitió un criterio indicando que los artículos 3o. y 4o., fracción X, de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal son constitucionales, porque conforme a lo dispuesto en los artículos 122, apartado C, base primera, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 104 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa tiene facultades para establecer la división territorial del Distrito Federal, previendo un órgano político-administrativo en cada delegación, con la finalidad de precisar, dentro del marco de atribuciones de su administración pública, las que corresponden territorialmente a cada una de las demarcaciones; y establecer las unidades territoriales, atendiendo a la identidad cultural, social, étnica, política, económica, geográfica y demográfica, con el objeto de que los intereses de grupos de ciudadanos sean coincidentes y las propuestas para la solución de conflictos, programas y obras se dirijan en el mismo sentido; de lo contrario, y dada la gran extensión territorial de cada una de las delegaciones, se obstaculizaría la participación ciudadana (P 137/2005).

También se sostuvo que al regularse en el artículo 75 de esta Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal que la Asamblea Ciudadana se integrará con los *habitantes de la unidad territorial*, incluyendo menores de edad y extranjeros, no viola el derecho de asociación contenido

en el artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la finalidad de la participación ciudadana consiste en solucionar los problemas de interés general de la ciudadanía perteneciente a la misma unidad territorial, así como intercambiar opiniones sobre los asuntos públicos de la ciudad en general, sin que este tipo de agrupaciones o asociaciones tenga como objetivo tomar parte en asuntos políticos, por lo que no les son aplicables las restricciones constitucionales previstas en el artículo 9o. constitucional, máxime que como se desprende de la exposición de motivos de la reforma al artículo 122 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1993, al eliminar el requisito de ser ciudadano de la República para participar en las organizaciones ciudadanas, se pretende incluir también a los habitantes y residentes de la ciudad, independientemente de su nacionalidad y de su carácter de ciudadanos, ampliación de derechos que obedece a la importancia de reconocer que las decisiones sobre la administración de la ciudad afectan a todos sus habitantes por igual, lo que justifica que todos tengan derecho a participar (P 138/2005).

En otro criterio se afirmó que el hecho de que los artículos 57 y 87 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal dispongan que los ciudadanos que participen como contralores ciudadanos o como integrantes del comité ciudadano realizarán su *función de manera honorífica*, no transgreden los artículos 36, fracción IV, 108 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que no son servidores públicos, sino que sólo integran instrumentos de participación ciudadana, que no forman parte de la administración pública del Distrito Federal (P 139/2005).

Encontramos algunos criterios en relación con el *derecho de acceso al empleo o comisión pública*. Así, debe entenderse que del análisis del derecho de participación implícito en el artículo 35 constitucional se advierte que, aun cuando se está ante un derecho de configuración legal, pues corresponde al legislador fijar las reglas selectivas de acceso a cada cargo público, esto no significa que su desarrollo sea completamente disponible para él, ya que la utilización del concepto “calidades” se refiere a las características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne, lo que debe concatenarse con el respeto al principio de eficiencia, contenido en el artículo 113, así como con lo dispuesto en el artículo

123, apartado B, fracción VII, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que ordenan que la designación del personal sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, del que se desprenden los principios de mérito y capacidad, debiendo considerarse violatorios de tal prerrogativa todos aquellos supuestos que, sin esa referencia, establezcan una diferencia discriminatoria entre los ciudadanos mexicanos (P 123/2005).

Ahora bien, la fracción IV del artículo 271 del Código Hacendario para el municipio de Veracruz, que establece que los servidores públicos que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad municipal o al cuidado del ayuntamiento, están obligados a pagar de su peculio las primas relativas de las fianzas suficientes para garantizar el pago de la responsabilidad en que pudieran incurrir en el desempeño de su cargo, contraviene el derecho de acceso a empleos o comisiones públicas en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos, contenido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que incluye un requisito no exigido por ésta, además, la condición económica y la posibilidad de cubrir una fianza no son reveladoras de los principios de eficiencia, mérito y capacidad, por lo que el mencionado precepto legal implica una *situación discriminatoria* al establecer una norma clasista que presupone la capacidad patrimonial para poder ocupar los cargos respecto de los cuales establece esa obligación (P 124/2005).

La *libertad de comercio* y la *protección al consumidor* fueron objeto de interesantes pronunciamientos.

En cuanto al primero, un criterio trascendente consistió en la determinación de que el artículo 277, párrafo 3, de la Ley General de Salud, en vigor a partir del 20 de enero de 2004, al *prohibir la venta o distribución de cigarros* en farmacias o boticas viola la libertad de comercio, toda vez que la reforma en cuestión estuvo dirigida a ejercer un control más estricto sobre la publicidad del tabaco para evitar o disminuir su consumo, la cual no puede tomarse en consideración para justificar la prohibición de vender o distribuir cigarros en farmacias o boticas, en virtud de que podrán adquirirse en los comercios a los que no les aplica tal limitación. Por tanto, al no existir una razón suficiente que demuestre la necesidad o conveniencia de prohibir la venta o distribución de cigarros sólo en aquellos establecimientos, ni justificarse el trato diferenciado que se les da

respecto del resto de los comercios, cabe concluir que el párrafo 3 del referido artículo 277, viola la garantía de igualdad inherente a la libertad de comercio, que tutela el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (SS 31/2005, PS 40/2005).

En relación con la protección al consumidor se emitieron diversos criterios.

En uno de ellos se afirmó que el artículo 1o. de la Ley Federal de Protección al Consumidor que establece su objeto y regula los principios básicos en las relaciones de consumo, no transgrede el artículo 1o. de la Constitución federal, ya que no significa que los derechos que correspondan a los proveedores estén excluidos de dicha legislación y que por ende se trate de una *norma discriminatoria*, sino que dentro del objeto de la ley se incluye procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores, y porque deben respetarse los derechos y obligaciones derivados de las relaciones de consumo, en las que intervienen tanto consumidores como proveedores (PS 100/2005).

En otro sentido, se afirmó que los artículos 73, párrafo 2, 86 y 87 de la Ley Federal de Protección al Consumidor no violan el artículo 121, fracciones I y II de de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto establecen que los contratos relacionados con el fraccionamiento, construcción, promoción, asesoría y venta al público de viviendas destinadas a casa habitación, o cuando otorguen al consumidor el derecho de usar inmuebles mediante el sistema de tiempo compartido, deben *registrarse en la Procuraduría Federal del Consumidor*, pues dicho registro no recae sobre los actos traslativos de dominio a que se refiere el precepto constitucional referido, sino respecto de los contratos comerciales que en relación con esos inmuebles se realizan entre proveedores y consumidores, con la clara finalidad de ejercer un control administrativo de tipo tutelar en favor de los consumidores, derivado del artículo 28 constitucional (P 96/2005).

En un criterio diverso se sostuvo que el hecho de que los artículos 73, 73 BIS, 73 TER, 75, 86, párrafo 3 y 87 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establezcan que las empresas que tengan el carácter de proveedores, cuyo objeto social sea el fraccionamiento, construcción, promoción, asesoría o venta al público de viviendas destinadas a casa habitación, o cuando otorguen al consumidor el derecho de usar inmuebles mediante el sistema de tiempo compartido, tienen la obligación de inser-

tar determinadas cláusulas en sus contratos, y que éstos deben ser registrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor, en el entendido de que el incumplimiento de tal mandato implicará que no surta efectos el contrato contra el consumidor, no viola la garantía de *libertad de comercio*, pues el establecimiento de dichas obligaciones no impide la realización de las indicadas actividades comerciales, como tampoco la de *igualdad*, pues las obligaciones a los proveedores no son exigibles a los particulares que, sin ser proveedores, venden inmuebles, ya que el trato diferente deriva de que aquéllos no se encuentran en un plano de igualdad frente al vendedor esporádico de dichos bienes (P 99/2005).

Los anteriores preceptos de la Ley Federal de Protección al Consumidor no transgreden, tampoco, las garantías contenidas en el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prohíbe juzgar a los gobernados bajo *leyes privativas y por tribunales especiales*, en virtud de que no regulan actos dirigidos a personas concretas, sino que se dirigen a un sector genérico de proveedores y consumidores, comprendiendo a todos los que realizan actos mercantiles relacionados con el fraccionamiento, construcción, promoción, asesoría o venta al público de viviendas destinadas a casa habitación, o cuando otorguen al consumidor el derecho de usar inmuebles mediante el sistema de tiempo compartido, siendo esa indeterminación lo que le da el carácter de ley general y abstracta. Además, no se erige a la Procuraduría Federal del Consumidor en un tribunal especial u órgano creado ex profeso con posterioridad a los hechos sobre los que resuelve, ni desaparece una vez dictado el fallo correspondiente (P 100/2005).

De la misma manera, dichos preceptos de la Ley Federal de Protección al Consumidor al imponer a los proveedores, fraccionadores, constructores, promotores, asesores o vendedores al público de viviendas destinadas a casa habitación, o cuando otorguen al consumidor el derecho de usar inmuebles mediante el sistema de tiempo compartido, diversas obligaciones mediante las cuales quedan sujetos al control administrativo de la Procuraduría Federal del Consumidor, no violan los *principios contenidos en los artículos 25 y 28 constitucionales*, puesto que la Procuraduría está facultada para vigilar la actividad mercantil de los proveedores y la regulación de los contratos correspondientes no impide la competencia (P 101/2005).

Por otra parte, los artículos 73, 73 BIS, 73 TER y 75 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, no limitan la *libre disposición de la pro-*

piEDAD regida por el artículo 27 de la Constitución federal, ya que al regular los actos de los proveedores que sean fraccionadores, constructores, promotores y demás personas que intervengan en la asesoría y venta al público de viviendas destinadas a casa habitación, o cuando otorguen al consumidor el derecho de usar inmuebles mediante el sistema de tiempo compartido, y señalar los requisitos que deben cumplir los contratos que al efecto celebren, no establecen modalidades o limitaciones a la propiedad, regida por el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no impiden al proveedor la libre disposición de sus bienes inmuebles (P 102/2005).

Los artículos 73, párrafo 2, 86 y 87 de la Ley Federal de Protección al Consumidor que establecen la obligación de registrar ante la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, los contratos relacionados con el fraccionamiento, construcción, promoción, asesoría y venta al público de inmuebles destinados a casa habitación, y la sanción de que ante la omisión de tal registro no causen efectos contra el consumidor, no violentan el principio de *supremacía constitucional* establecido en el artículo 133 constitucional, pues el registro de los citados contratos es un requisito de índole meramente administrativo tendente a evitar cláusulas abusivas en contra del consumidor y no exime del registro del contrato relativo en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio que corresponda, ya que el mencionado registro no es público ni tiene por objeto dar certeza y seguridad a terceros, sino que únicamente funge como medio de control y complemento de la actividad protectora de la aludida Procuraduría, independientemente de que el Congreso de la Unión se encuentra facultado para emitir leyes que protejan los intereses de los consumidores en términos de las fracciones X y XXIX-E, del artículo 73 en relación con los numerales 25 y 28 de la propia norma suprema, mediante el establecimiento de normas que protejan a los consumidores como uno de los principios rectores de la política social (P 108/2005).

En lo que corresponde a la *libertad personal en el ámbito administrativo* se elaboró un criterio según el cual el artículo 42, fracción IV, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León al señalar que para hacer cumplir sus determinaciones los magistrados y jueces pueden emplear como medio de apremio el arresto hasta por 36 horas, debe entenderse dicho lapso como el límite máximo que debe imponerse, pues la preposición “hasta” se emplea para expresar el término del tiem-

po, y si bien el mencionado precepto no señala expresamente un límite mínimo, éste debe entenderse como el de una hora, por ser ésta la unidad utilizada para imponer la referida medida de apremio, sin dejar de mencionar que el arresto debe cumplir con los principios de fundamentación y motivación previstos en el artículo 16 de la Constitución federal (PS 89/2005).

En materia de *derecho a la educación* se emitieron dos pronunciamientos relacionados con la autonomía universitaria. En uno de ellos se sostuvo que de conformidad con el artículo 3o., fracción VII, de la Constitución federal, la autonomía de las universidades quedó sujeta al principio de reserva de ley, motivo por el cual sólo puede establecerse a través de un acto formal y materialmente legislativo, similar a las leyes orgánicas expedidas por el Congreso de la Unión o las legislaturas estatales (P 17/2005). En el otro, se afirmó que los artículos 46 bis y 46 ter de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, que dan competencia al gobernador para que declare autónomas a las universidades mediante decreto, viola el artículo 3o., fracción VII, de la Constitución federal, ya que éste sólo otorga atribuciones a los poderes legislativos, federal o locales, para dar autonomía a las universidades (P 18/2005).

El *derecho del trabajo* también fue objeto de tesis jurisprudenciales. Se sostuvo, por ejemplo, que el artículo 237 de la Ley del Seguro Social que establece el régimen obligatorio para los *trabajadores asalariados eventuales del campo*, no transgrede el principio de equidad tributaria contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que otorga a dichos trabajadores el mismo trato que a los demás sujetos de aseguramiento de las zonas urbanas, sin distinción en cuanto al salario base de cotización, a los seguros que comprende el régimen obligatorio, así como a los servicios y prestaciones en dinero o en especie que la ley concede a los asegurados (PS 179/2005).

En cuanto a la *pensión jubilatoria*, se emitieron criterios en el sentido de que el artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al regular la forma de *calcular el monto de las pensiones*, no transgrede el artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que este último precepto prevé la jubilación como uno de los derechos mínimos de la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, sin establecer sus bases, presupuestos o cualquier otra cuestión inherente

a ella, por lo que es evidente que deja a ley secundaria su regulación (SS 116/2005). De igual manera, el artículo 123, apartado B, fracción V, de la Constitución federal, en cuanto establece que a trabajo igual corresponde salario igual, consagra una garantía de igualdad aplicable únicamente a los trabajadores en activo, motivo por el cual, el *límite para la determinación de las pensiones jubilatorias* que prevé el artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no contraviene la referida garantía, pues es evidente que el salario sólo corresponde a los trabajadores en activo y no a los pensionados, máxime que no existe razón alguna que permita suponer que la igualdad regulada en la ley secundaria pueda ser inconstitucional, en tanto no está prohibida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (SS 117/2005).

Por último, en cuanto a los *derechos del niño*, si se toma en consideración que la salud psicológica de los menores es un derecho protegido por el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Convención sobre los Derechos del Niño, signada por el Estado mexicano y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1991, es inconcuso que ese derecho constituye una garantía individual y un derecho sustantivo cuya protección es obligación del Estado en todos los actos que realice respecto de los menores; de ahí que cualquier *acto dentro de juicio que pudiera afectar su salud mental* debe considerarse como de imposible reparación para los efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, como sucede con la admisión y orden de desahogo de la prueba testimonial a cargo de los menores sobre los hechos materia del divorcio necesario de sus padres, pues tendrán que declarar sobre cuestiones como violencia intrafamiliar, infidelidad, maltrato, amenazas, entre otras; de manera que aun en caso de que se dictara una sentencia que garantizara sus derechos, el perjuicio sufrido al desahogar la testimonial no podría desaparecer y no podría restituirseles en el ejercicio de su salud mental (PS 182/2005).

2. *Derechos humanos en especial*

A. *En materia de impuestos*

Esta es la materia en la que se elaboraron el mayor número de criterios jurisprudenciales. En múltiples ocasiones se analizó la constitucionalidad

de diversas leyes fiscales y de diferentes preceptos al interior de las mismas. Sin embargo, a pesar de que esta materia requeriría el análisis de todos los criterios emitidos, tanto constitucionales como inconstitucionales, en aras de dar cuenta de los criterios más sobresalientes nos limitaremos a exponer aquéllos en los que se sostuvo la inconstitucionalidad de la ley fiscal.

En relación con el *impuesto sobre la renta* en un criterio se sostuvo que el artículo 32, fracción XXV, de la Ley correspondiente, que *prohíbe la deducción de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas*, transgrede el principio tributario de proporcionalidad contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto que dada la naturaleza del gasto que implica repartir a los trabajadores dichas utilidades, se desconoce el impacto negativo producido en el haber patrimonial de la empresa e impide que determine la base gravable del impuesto tomando en cuenta su verdadera capacidad contributiva, por lo que debe otorgarse la protección de la justicia federal para el único efecto de permitir al contribuyente la deducción de las cantidades entregadas por participación a los trabajadores en las utilidades de la empresa (P 19/2005, PS 47/2005).

Por su parte, los artículos 16 y 17, último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en 2002, al obligar a la quejosa a determinar y pagar la *participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas* sobre una “renta gravable” que no representa las ganancias o la utilidad fiscal neta que aquélla percibió en el ejercicio fiscal, violan el artículo 123, apartado A, fracción IX, inciso e, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del que se desprende que la base para el cálculo de dicha prestación es la utilidad fiscal prevista en el artículo 10 de la ley citada, la cual se obtiene de restar las deducciones autorizadas del total de ingresos, toda vez que los referidos artículos 16 y 17, último párrafo señalan lineamientos distintos a los establecidos en el artículo 10 para el cálculo de la utilidad fiscal, lo cual origina que exista una base de participación en las utilidades empresariales que contraviene lo dispuesto en la norma constitucional citada (P 114/2005).

En otro criterio se llegó al convencimiento de que el artículo 31, fracción XV, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al establecer como requisito que cuando se trate de la adquisición de bienes sujetos al régimen de importación temporal, éstos se *deducirán hasta el momento* en que re-

tornen al extranjero en términos de la Ley Aduanera, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que tratándose del impuesto sobre la renta, la capacidad contributiva se presenta en función de los ingresos que los sujetos pasivos perciben, así como del reconocimiento legal de los gastos necesarios en que tienen que incurrir para la generación de los ingresos que modifiquen su patrimonio, por lo que el requisito previsto no atiende al hecho imponible de la contribución, pues difiere su aplicación y la condiciona a un elemento ajeno al objeto gravable, como lo es el relativo al momento en que los bienes retornan al extranjero (SS 179/2005).

Por lo que hace al *impuesto al valor agregado*, se determinó la inconstitucionalidad del artículo 2o.-A, fracción I, inciso c, de la ley respectiva, toda vez que se otorga un *tratamiento diferenciado* a quienes enajenan agua no gaseosa ni compuesta, cuya presentación sea en envases mayores de diez litros, en relación con quienes lo hacen en envases menores de ese volumen, por lo que se transgrede el principio de equidad tributaria, ya que de la exposición de motivos que originó la reforma a la ley publicada el 21 de noviembre de 1991, y del procedimiento legislativo correspondiente, no se advierten elementos que justifiquen objetivamente el tratamiento diferenciado que prevé el artículo referido, vigente para el 2004, resultando indudable que viola el citado principio constitucional al gravar con la tasa 0% la enajenación de agua no gaseosa ni compuesta cuando su presentación sea en envases mayores de diez litros, mientras que la propia ley grava con la tasa general del 15% la enajenación de dicho líquido cuando su presentación sea en envases menores de ese volumen (PS 136/2005).

Por su parte, la exención prevista en el artículo 2o.-C, párrafo 1, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, vigente en 2003, transgrede el principio de equidad tributaria previsto en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la disposición señalada al establecer que las personas físicas con actividades empresariales que únicamente enajenen bienes o presten servicios al público en general, no estarán obligadas al pago del impuesto por dichas actividades, siempre que en el año de calendario anterior hayan *obtenido ingresos que no excedan* de \$1'000,000.00 (cantidad que se actualizaba anualmente en el mes de enero, en términos del artículo 17-A del Código

Fiscal de la Federación), por las mencionadas actividades, otorga un tratamiento desigual a contribuyentes que se encuentran en la misma situación jurídica, sin que exista justificación objetiva para ello, pues lo hace depender del monto de ingresos que aquéllos perciban en el ejercicio fiscal inmediato anterior por la enajenación de bienes o prestación de servicios al público en general, lo cual constituye un elemento ajeno al hecho imponible que grava el tributo (SS 5/2005).

En relación con el *impuesto especial sobre producción y servicios*, se determinó que la *facultad del Congreso de la Unión* para gravar en la Ley respectiva la enajenación o, en su caso, la importación de aguas gasificadas o minerales, refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes, que utilicen edulcorantes distintos al azúcar de caña, tiene su fundamento en el artículo 73, fracción VII, de la Constitución federal, ya que de los artículos 73, fracciones VII y XXIX; 117, 118 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal en materia impositiva, sino que se trata de un sistema complejo con diversas reglas que deben tomarse en consideración para distribuir las facultades impositivas entre ambos órdenes de gobierno, por lo que aun cuando el artículo 73, fracción XXIX, quinto numeral, de la Constitución federal establece la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para imponer contribuciones especiales sobre las materias que enumera, entre las que no figura la referente a la ahora referida, ello no significa que el legislador federal carezca de atribuciones para imponer contribuciones respecto de esa materia, pues aquéllas derivan del contenido de la fracción VII del artículo 73 constitucional que señala que el Poder Legislativo Federal tiene facultad para imponer los tributos necesarios para cubrir el presupuesto (SS 154/2005).

En este mismo sentido, la fracción II del artículo 4o. de la Ley del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios al disponer que para que sea *acreditable el impuesto especial sobre producción y servicios* los bienes deben enajenarse sin haber modificado su estado, forma o composición, salvo que se trate de bebidas alcohólicas y sus concentrados, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que esa condición constituye un elemento ajeno a la mecánica de acreditamiento y tal determinación legislativa tampoco

encuentra su razón de ser en el proceso legislativo que le dio origen, lo cual motiva que se desconozca la verdadera capacidad contributiva del sujeto pasivo, al impedirle efectuar el acreditamiento de los bienes que enajena, por lo que el efecto de la protección federal concedida consiste en que al contribuyente se le permita efectuar el acreditamiento del tributo por la adquisición de los bienes a que se refieren los incisos *g* y *h* de la fracción I del artículo 2o. de la ley señalada, así como el pago por el propio contribuyente en la importación de dichos bienes, aun cuando hayan variado su estado, forma o composición (SS 129/2005).

Cambiando a los *derechos fiscales por servicios*, se elaboró un criterio en el cual se sostuvo que el artículo 49, fracción I, de la Ley Federal de Derechos, vigente a partir de enero de 2005, al establecer una *cuota de ocho al millar sobre el valor de las mercancías* sujetas al trámite aduanero correspondiente, es violatorio de las garantías de proporcionalidad y equidad tributarias, dado que si bien estos principios tributarios se cumplen en los derechos por servicios cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio prestado, en el presente caso se violan debido a que para su cálculo no se atiende al tipo de servicio prestado ni a su costo, sino a elementos ajenos a éste, como lo es el valor de los bienes importados objeto del pedimento, lo que ocasiona que el monto de la cuota impuesta no guarde relación directa con el costo del servicio, recibiendo los gobernados un trato distinto por un mismo servicio (PS 129/2005).

En el mismo sentido, los artículos 150, fracción I y 150-A de la Ley Federal de Derechos, vigente de 2002 a 2004, al establecer la fórmula para calcular los derechos por los servicios respectivos, transgreden los principios de proporcionalidad y equidad tributarias contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que al disponer que por los *servicios de navegación aérea* prestados por Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano para las aeronaves nacionales o extranjeras, el usuario calculará los derechos con base en las cuotas de los servicios proporcionados en los aeropuertos de origen y destino más la cantidad que resulte de aplicar la cuota de \$2.47 por kilómetro volado de distancia ortodrómica por el peso de la aeronave, se atienden a elementos ajenos al servicio que presta el mencionado organismo, pues el monto obtenido no guarda relación con el costo de los servicios recibidos por los usua-

rios-contribuyentes, aunado a que tanto el régimen previsto en la fracción I como el establecido en la II del artículo 150 de la Ley Federal de Derechos, son sustancialmente diferentes entre sí, y no obstante tratarse de los mismos servicios que reciben contribuyentes semejantes, se les obliga a elegir por alguno de ellos, sin que se advierta que las cuotas a pagar sean iguales (SS 12/2005).

También se emitió un criterio en relación con las *consultas fiscales*, afirmándose que el artículo 34, párrafo 2, del Código Fiscal de la Federación, reformado el 5 de enero de 2004, al establecer que “Las autoridades fiscales no resolverán las consultas efectuadas por los particulares cuando las mismas versen sobre la interpretación o aplicación directa de la Constitución”, debe interpretarse en el sentido de que aquéllas no están facultadas para ejercer un control de la constitucionalidad de actos o leyes a propósito de la resolución de consultas fiscales, sin que ello implique que no se encuentren obligadas directamente por el artículo 80. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni que estén impedidas para resolver el fondo de las consultas que versen sobre la aplicación de jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación (SS 107/2005).

Resalta el criterio en el cual se hace referencia a los *finés extrafiscales* en materia impositiva. En él se estableció, con motivo de una nueva reflexión sobre el tema, que el Estado al establecer las contribuciones respectivas, a fin de lograr una mejor captación de los recursos para la satisfacción de los fines fiscales, puede prever una serie de mecanismos que respondan a fines extrafiscales, pero *tendrá que ser el legislador* quien en este supuesto refleje su voluntad en el proceso de creación de la contribución, de esta manera el órgano de control contará con otros elementos cuyo análisis le permitirá llegar a la convicción y determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto reclamado, existiendo la posibilidad, independientemente de lo anterior, de que el órgano de control advierta que la contribución está encaminada a proteger o ayudar a clases marginales, en cuyo caso el *fin extrafiscal es evidente*, no siendo necesario que en la iniciativa, dictámenes o en la propia ley el legislador exponga o revele los fines extrafiscales, al resultar un hecho notorio la finalidad que persigue la contribución respectiva (PS 46/2005).

Por último, en relación con la *verificación de comprobantes fiscales* mediante visitas domiciliarias, se emitió un criterio en el que se sostuvo

que la *multa* impuesta por la autoridad que califica los hechos u omisiones que se hicieron constar en el acta levantada con motivo de la visita para verificar la expedición de comprobantes fiscales constituye un acto privativo y, por ende, se rige por la garantía constitucional de audiencia previa, pues acorde con los artículos 42, fracción V; 49, fracción VI; 83, fracción VII y 84, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta 2003, tiene por objeto desincorporar en forma definitiva de la esfera jurídica del sujeto visitado una parte de su patrimonio, por lo que no se impone como una medida cautelar o provisional, sino como una sanción que pone fin al respectivo procedimiento investigatorio (PS 177/2005).

En el mismo sentido, se sostuvo que el contenido del artículo 49, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta 2003, que *impide a los gobernados desvirtuar los hechos u omisiones plasmados en el acta respectiva antes de que se emita la resolución en la que se les imponga una multa*, pues no permite ofrecer ninguna prueba, transgrede la garantía de audiencia previa prevista en el artículo 14, párrafo 2, de la Constitución federal, pues injustificadamente impide a los gobernados ejercer sus defensas antes de la emisión de un acto privativo, máxime que la referida multa constituye un crédito fiscal no tributario, en tanto que no deriva de la falta de pago de una contribución, sino del incumplimiento de una obligación accesoria, cuyo acatamiento no implica el pago de una contribución, por lo que respecto de su imposición no rige la jurisprudencia de este alto tribunal publicada con el número 110 en la página 141 del tomo I, Materia Constitucional, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, de rubro: AUDIENCIA, GARANTÍA DE. EN MATERIA IMPOSITIVA, NO ES NECESARIO QUE SEA PREVIA.

B. *En materia penal*

En cuanto a la *averiguación previa* llegó a afirmarse en un criterio que el presunto responsable, mientras no se establezca en la legislación penal secundaria un medio de defensa ordinario, tiene *interés jurídico para promover juicio de amparo* indirecto contra la abstención del Ministerio Público de pronunciarse sobre el ejercicio o desistimiento de la acción penal, toda vez que de la interpretación conjunta de los artículos 1o. y 21 de la Constitución federal, se advierte que la propia Constitución consa-

gra a favor de los gobernantes interesados el derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público, así como la abstención de dicha representación social de pronunciarse al respecto, debido a que al presunto responsable se le afecta su esfera jurídica al dejarlo en estado de incertidumbre sobre su situación respecto de los resultados arrojados por la averiguación previa, ya que desconoce si las conductas por él realizadas se adecuan a algún tipo penal establecido en la ley o si, por el contrario, no hay elementos suficientes que acrediten el cuerpo del delito y su presunta responsabilidad en los hechos denunciados (PS 17/2005).

En este mismo sentido, se emitió un criterio de conformidad con el cual la *negativa del Ministerio Público para recibir las pruebas* ofrecidas en la averiguación previa por el indiciado no privado de su libertad, es un acto de ejecución de imposible reparación impugnabile en amparo indirecto, ya que viola la garantía de defensa contenida en el artículo 20, apartado A, fracción V, de la Constitución federal, no obstante que si bien esta situación puede combatirse ante el órgano jurisdiccional, ello ocurriría en otra etapa procesal cuya independencia está perfectamente determinada, y en la que necesariamente habrá cambiado la situación jurídica del agraviado (PS 41/2005).

En relación con la *libertad provisional bajo caución* llegó a afirmarse que de conformidad con el artículo 20, apartado A, fracción I, de la Constitución federal que establece a favor del inculpado sujeto a procedimiento penal por la comisión de un delito que tenga señalada pena de prisión la libertad bajo caución inmediatamente que lo solicite, bajo las condiciones y requisitos que constitucional y legalmente procedan, y a falta de disposición expresa, se concluye que para que el juez pueda decidir sobre la medida cautelar *no es indispensable que el procesado se encuentre privado de su libertad a disposición del propio juez*, ni que si está libre se le interne en algún reclusorio y se ponga a disposición del juzgador en cuanto a su libertad personal, pues tanto la orden de aprehensión como el auto de formal prisión son actos de la autoridad judicial que por sí solos afectan a la persona contra quien se pronuncian, ya que esta última resolución tiene como base aquella orden y ambas tienen por efecto restringir de alguna manera la libertad personal del indiciado con el objeto de sujetarlo a un proceso penal, por lo que si jurídicamente tiene el carácter de detenido y la restricción de su libertad es inminente,

debe concedérsele el mencionado beneficio constitucional cuando reúna los requisitos de ley (PS 39/2005).

En lo que corresponde al *ofendido o víctima*, se estableció el criterio mediante el cual se le reconoce legitimación activa para acudir al juicio de amparo, la que no se constriñe a los casos establecidos expresamente en el artículo 10 de la Ley de Amparo, sino que aquélla se amplía a todos aquellos supuestos en que sufra un agravio personal y directo en alguna de las garantías contenidas en el artículo 20, apartado B, de la Constitución federal, toda vez que atendiendo al principio de supremacía constitucional, el mencionado artículo 10 de la ley de amparo debe interpretarse a la luz de los artículos 103 y 107 de la Constitución federal, de los cuales se desprende que el juicio de amparo tiene como propósito la protección de las garantías individuales cuando éstas son violadas por alguna ley o acto de autoridad y causan perjuicio al gobernado (PS 170/2005).

Por lo que hace a las *penas*, se elaboró un criterio en el que se sostuvo que el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un principio de reserva judicial respecto de la imposición de las penas, el cual constituye una garantía a favor de los gobernados, en consecuencia, al entrar en vigor una ley que permita a los sentenciados la reducción de las sanciones impuestas por un delito determinado, su aplicación corresponde a la autoridad judicial, aun cuando ya se esté ejecutando la sentencia, pues la jurisdicción de la autoridad judicial si bien cesa, la misma no se agota, en virtud de que el acto de reducción de la pena tiene relación directa con la facultad de los jueces para imponer las sanciones, porque al modificarse los límites señalados por el legislador para sancionar un delito, necesariamente debe realizarse una adecuación entre lo ya impuesto y lo que entró en vigor, de ahí que no puede considerarse como una cuestión de ejecución de las penas (PS 174/2005).

Por último, se emitió un criterio respecto de la *reparación del daño*, en el cual se sostuvo que el artículo 20, apartado B, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la establece como garantía individual de las víctimas u ofendidos de un delito, para asegurar de manera puntual y suficiente la protección a sus derechos fundamentales y responder al reclamo social frente a la impunidad y a los efectos del delito sobre aquéllos, garantizando que en todo proceso penal

tengan derecho a una reparación pecuniaria por los daños y perjuicios ocasionados por la comisión del delito, para lograr así una clara y plena reivindicación de dichos efectos en el proceso penal; por tanto, la reparación del daño tiene el carácter de pena pública y, por ende, al ser parte de la condena impuesta en el procedimiento penal, deberá acreditarse en éste y no en otro; sin embargo, su cuántum no es parte de la sentencia condenatoria, sino que es una consecuencia lógica y jurídica de ésta, porque lo que se acredita en el procedimiento penal es el derecho del ofendido o la víctima para obtener la reparación del daño con motivo del ilícito perpetrado en su contra; de ahí que cuando el juez no cuente con los elementos necesarios para fijar en el fallo el monto correspondiente, podrá hacerlo en ejecución de sentencia, por así permitirlo el citado precepto constitucional (PS 145/2005).

IV. TERCERA PARTE: CONTROL CONSTITUCIONAL

1. *Omisión legislativa*

En un criterio jurisprudencial plenario se llegó a la conclusión que del análisis gramatical y teleológico de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte la *procedencia de la acción de inconstitucionalidad contra la omisión legislativa* de ajustar los ordenamientos legales orgánicos y secundarios de una entidad federativa a las disposiciones de un decreto por el que se modificó la Constitución estatal, sino únicamente contra la posible contradicción entre la Constitución federal y una norma general que haya sido promulgada y publicada en el medio oficial correspondiente, dado que a través de este mecanismo constitucional la Suprema Corte de Justicia de la Nación realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma (P 23/2005).

2. *Cumplimiento sustituto*

Para disponerse el cumplimiento sustituto de una sentencia de amparo, se dijo en un criterio, debe haberse concedido el amparo; haberse determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado y que de ejecutarse la sentencia se afecte gravemente a la sociedad o a terceros en

mayor proporción que los beneficios que pudiera obtener el quejoso. Ahora bien, cuando sólo deba decidirse respecto a que se cumplimente en forma sustituta o subsidiaria la sentencia de amparo y, por tanto, ordenar que se remitan los autos al juez de Distrito o Tribunal de Circuito que la hayan dictado para que incidentalmente resuelvan el modo o la cuantía de la restitución, son las *Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* las que en términos del punto tercero, fracción IV, del Acuerdo Plenario 1/1997, relativo a la determinación de la competencia por materia de dichas salas y al envío a ellas de asuntos competencia del Pleno, deben resolver al respecto, ya que no habrá de determinarse el incumplimiento de la ejecutoria de amparo o la repetición del acto reclamado, sino atender a lo que establecieron el juez o tribunal que conoció del juicio de amparo, en el sentido de que de ejecutarse la sentencia protectora se afectaría gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso (PS 77/2005).

3. *Leyes*

Por principio de cuentas, se elaboró un criterio según el cual si bien es cierto que la interpretación legislativa debe reflejarse en una ley o decreto con el objeto de que adquiera la misma calidad que aquella que interpreta, también lo es que dicha interpretación no necesariamente debe contenerse en el mismo ordenamiento legal interpretado, sino en uno diverso, pudiendo ser posterior, ya que si se hiciera en la misma norma no se estaría en presencia de una interpretación, sino de una modificación de la propia norma, por tanto, *la interpretación de leyes en forma posterior a su emisión no sólo compete al Poder Judicial de la Federación* a través de sus resoluciones, sino también al órgano legislativo correspondiente, siempre y cuando se guarden los mismos requisitos observados para su expedición (P 69/2005).

En este mismo sentido, llegó a sostenerse que *la interpretación auténtica de las normas legales* no es una facultad de modificación o derogación de aquéllas, aunque siga el mismo trámite legislativo que para la norma inicial, sino que establece su sentido acorde con la intención de su creador. De esta manera, la interpretación auténtica tiene dos *limitaciones*, las posibilidades semánticas del texto tomado de manera aislada,

elaborando una serie de alternativas jurídicamente viables para el texto a interpretar; y esas posibilidades iniciales, pero contrastadas con el sentido sistémico del orden jurídico a aplicar para el caso concreto, tomando en cuenta no sólo las normas que se encuentran en una posición horizontal a la interpretada —artículos del mismo ordenamiento en el cual se encuentra el que se interpreta— sino también aquellas normas relevantes de jerarquía superior o vertical —Constituciones federal y local, y los principios y valores en ellas expresados, establecidos por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (P 87/2005).

Las leyes, según criterio establecido jurisprudencialmente, gozan de *presunción de constitucionalidad* en razón de la legitimidad de los órganos que la emiten, sin embargo, *puede ser desvirtuada* correspondiéndole a quienes la impugnan la carga de la prueba, pues sólo así es posible analizar si la ley reclamada contraviene o no la Constitución, no siendo suficiente, en consecuencia, expresar la causa de pedir (PS 121/2005).

También se estableció el criterio según el cual la inconstitucionalidad de una ley no puede derivar de la confrontación de la Constitución y una ley diversa a la impugnada (PS 134/2005).

Sobresale, por su trascendencia, el criterio adoptado mediante el cual el *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, al cumplir con la obligación que le imponen los artículos 94, párrafo 8, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 192 de la Ley de Amparo, consistente en aplicar la jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de leyes que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación al juzgar sobre la legalidad o ilegalidad del acto o resolución impugnados en el juicio de nulidad, *no debe verificar si la resolución impugnada constituye el primero o un ulterior acto de aplicación* de dicha disposición, ya que, por un lado, el referido tribunal carece de competencia no sólo para juzgar sobre la constitucionalidad de la ley sino también para analizar la procedencia de su impugnación y, por otro, la aplicación de la jurisprudencia respectiva opera sin que obste que el acto o resolución impugnados en el juicio de nulidad constituyan el primero o un ulterior acto de aplicación de la norma declarada inconstitucional, pues en ese tipo de juicios, al igual que en el amparo directo, la sentencia dictada produce efectos únicamente contra el acto o resolución impugnados, mas no contra la ley que le sirve de fundamento (P 150/2005).

El mismo *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no debe aplicar la jurisprudencia sobre inconstitucionalidad* de un precepto declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver sobre la legalidad de un acto fundado en una diversa disposición a la que se declaró inconstitucional, con independencia de que aquélla sólo haya reiterado el contenido de esta última, ya que se trata de un *nuevo acto legislativo* no examinado por el alto tribunal, pues aceptar lo contrario, llevaría a que los tribunales ordinarios determinen, sin facultades para ello, que otra ley tiene los mismos vicios reconocidos explícitamente en la declarada inconstitucional por jurisprudencia, lo que contraviene el sistema de control de la constitucionalidad de las leyes reservado a los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación y a la determinación última del máximo órgano jurisdiccional (SS 54/2005).

Ahora bien, tratándose de *consultas fiscales y solicitudes de devolución de contribuciones*, se llegó al convencimiento de que en caso de que el particular invoque la aplicación de una *jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad* de algún precepto legal que ha sido derogado con anterioridad a dicha promoción, el órgano jurisdiccional debe considerar improcedente la aplicación del criterio correspondiente e inoperantes dichos planteamientos, en atención a que de conformidad con lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia número 2a./J. 6/2005, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado al respecto que únicamente procede la devolución de los pagos efectuados con posterioridad a la presentación de la consulta o solicitud, es decir, que los efectos de la concesión del amparo se proyectan hacia el futuro, sin que sea posible retrotraerlos a normas que han dejado de tener vigencia en el momento de que el contribuyente realiza cualquiera de esas dos actuaciones y, por ende, respecto de pagos llevados a cabo con antelación a esos acontecimientos (SS 175/2005).

Cabe señalar que la inconstitucionalidad de una norma, según criterio asentado, no depende de los *vicios en la redacción e imprecisión de términos* en que el legislador pueda incurrir, ya que si bien la claridad de las leyes constituye un imperativo para evitar su ambigüedad, confusión o contradicción, ningún artículo constitucional exige que el legislador defina los vocablos o locuciones utilizados en aquéllas, pues tal exigencia tornaría imposible su función, en vista de que implicaría una labor interminable y nada práctica, provocando que no se cumpliera oportunamente

con la finalidad de regular y armonizar las relaciones humanas. Además, de los artículos 14, 94, párrafo 7 y 72, inciso *f*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte el reconocimiento, por parte de nuestro sistema jurídico, de la necesidad de que existan métodos de interpretación jurídica que, con motivo de las imprecisiones y oscuridades que puedan afectar a las disposiciones legales, establezcan su sentido y alcance, pero no condiciona su validez al hecho de que sean claras en su redacción y en los términos que emplean (SS 92/2005).

Finalmente, la *declaración de inconstitucionalidad por jurisprudencia* de una ley alcanza a la institución de la suplencia de la queja deficiente. En efecto, en un criterio jurisprudencial se sostuvo que el imperativo legal de suplir la queja deficiente en materia de amparo cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en el artículo 76 bis, fracción I, de la Ley de Amparo, se instituyó con el propósito de lograr un eficaz control de la constitucionalidad de las leyes a fin de hacer prevalecer la Constitución; lo que implica la *obligación* para los juzgadores de amparo *de suplir en esos casos la deficiencia de la queja*, en forma absoluta, para hacer efectiva la referida declaración de inconstitucionalidad, sobre todo porque la finalidad esencial de garantizar el principio de supremacía constitucional es superior a cualquier interés particular, pues se busca evitar la aplicación de leyes contrarias a ella (SS 101/2005).

En este mismo sentido, la *jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad* de una ley puede ser aplicada a casos similares. En efecto, en otro criterio se estableció que la suplencia de la queja deficiente prevista en la fracción I del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, implica que la jurisprudencia por la que se declara inconstitucional una ley o norma general pueda tener *aplicación a casos similares* a los que motivaron su emisión, aun cuando no se haya invocado por el quejoso, en atención al mandato contenido en el precepto legal citado y a la observancia obligatoria determinada en el artículo 192 de la propia ley, sin que tal actuación signifique dar efectos generales a la declaración de inconstitucionalidad de la ley, dado que sólo producirá su inaplicación a los casos concretos que se controvertan (SS 64/2005).

