



Revista Mexicana de Derecho Constitucional
Núm. 26, enero-junio 2012

CRÓNICA JURISPRUDENCIAL 2009

Edgar CORZO SOSA*

I. NOTA INTRODUCTORIA

Tal y como lo hemos venido haciendo en ocasiones pasadas, expondremos de manera sistemática y concreta las tesis jurisprudenciales emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tanto por el tribunal pleno como por las dos salas que la integran.

Se presentan criterios que son considerados jurisprudencia y que, por lo mismo, son obligatorios, pero se han dejado de lado los aislados o precedentes que en nuestro sistema jurídico sólo tienen valor jurídico de sugerencia u orientación.

Queremos dejar claro que los criterios jurisprudenciales obligatorios que reproducimos no son todos los emitidos por la Suprema Corte de Justicia en el año que se informa, sólo constituyen una selección, efectuada por quien esto escribe, a fin de reflejar los criterios constitucionales de mayor interés, teniendo siempre presente que se trata de una Suprema Corte como Tribunal Constitucional. El objetivo que nos guía es mostrar los diferentes tipos de análisis constitucionales que efectúa nuestro más alto tribunal.

De conformidad con el Informe Anual de Labores presentado por el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en 2009 la Suprema Corte recibió y tramitó el turno de 4,564 asuntos que se distribuyeron entre el Pleno y las salas.¹

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

¹ Véase Informe Anual de Labores 2009, presentado por el ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura federal, el 15 de diciembre de 2009.

En lo que corresponde al Pleno, el juicio de amparo continuó siendo la vía idónea para que los individuos hicieran valer sus derechos humanos, pero al lado de él tuvieron un gran desarrollo tanto las controversias constitucionales como las acciones de inconstitucionalidad, sobre las cuales conviene tener presente algunos datos.

En 2009 se promovieron 123 controversias constitucionales, de las cuales 83 fueron presentadas por municipios o delegaciones políticas del distrito federal, 33 por entidades federativas y 7 por la Federación. Se resolvieron 105 de ellas, habiéndose entrado al fondo en 23 ocasiones. Con la estadística de este año queda evidenciado, como también ha sucedido en otros años, que el gran motor de este proceso constitucional lo constituyen, sin lugar a dudas, los municipios, quienes cuentan con un artículo 115 constitucional que les permite defender su posición constitucional en múltiples aspectos.

En este mismo año se promovieron 96 acciones de inconstitucionalidad, de las cuales 47 se presentaron por partidos políticos, 18 por la Procuraduría General de la República, 17 por minorías legislativas y 14 por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Contra leyes locales fue el 93%, la materia electoral fue la de más peso; se resolvieron 72. Cabe advertir que estas acciones han contando con los partidos políticos como elemento activador, por tanto, lo que los municipios son a las controversias constitucionales los partidos políticos lo son a las acciones de inconstitucionalidad.

Al pormenorizar el trabajo efectuado en las Salas de la Suprema Corte, y teniendo como parámetro los informes de actividades de sus presidentes, obtenemos la siguiente estadística.

A la Primera Sala ingresaron 2,193 asuntos, que sumados a los 159 que ya existían en trámite, hacen un total de 2,352. De ellos, se resolvieron 1,699 en 36 sesiones públicas, habiéndose enviado al Pleno y a la Segunda Sala 263; egresaron 62, de manera que quedaron por resolver 328.²

La naturaleza de los asuntos fue la siguiente: 359 amparos directos en revisión, 351 amparos en revisión, 21 amparos directos, 11 acciones de inconstitucionalidad, 50 competencias, 152 contradicciones de tesis, 34

² Véase el *Informe de la Primera Sala* rendido por su presidente el ministro Sergio A. Valls Hernández, el 30 de noviembre de 2009, unos días antes de lo acostumbrado debido al cambio de integración solicitado por él mismo a la Segunda Sala a partir del 10 de diciembre de 2009, a raíz de los dos nuevos nombramientos de ministros.

controversias constitucionales, 61 facultades de atracción, 176 inconformidades, 652 incidentes de inejecución de sentencia, 236 reclamaciones, y 38 revisiones administrativas.

De los amparos directos en revisión, en el 68% se estudió el fondo y en 32% se desechó. Un 42% es materia administrativa, 32% penal y 26% civil. De los amparos en revisión, en 92% se entró a fondo y en 8% se desechó; 77% materia administrativa, 14% penal y 9 % civil.

A la Segunda Sala ingresaron 2,403 asuntos, que sumados a los 98 existentes hacen un total de 2,501 expedientes, de los cuales se resolvieron 2,237, se enviaron al Pleno 121, 2 a la Primera Sala y 2 por retorno. Quedaron pendientes de resolver 139 asuntos.³

La naturaleza de los asuntos es la siguiente. 276 amparos directos en revisión, 534 amparos en revisión, 310 contradicciones de tesis, 143 competencias, 4 acciones de inconstitucionalidad, 23 controversias constitucionales, 29 facultades de atracción, 434 incidentes de inejecución de sentencias, 146 inconformidades, 289 recursos de reclamación, 25 revisiones administrativas, y otros asuntos.

De los amparos directos en revisión 68 fueron laborales, 198 administrativos y 10 agrarios. Los amparos en revisión fueron todos en materia administrativa.

Varias conclusiones pueden extraerse del trabajo de las salas. Por principio de cuentas, llama especialmente la atención el elevado número de incidentes de inejecución de sentencias de amparo, en las cuales la autoridad responsable no cumplió con lo resuelto por el juzgador de amparo en favor del quejoso. Sumados los de ambas salas estamos hablando de 1,086 asuntos. A esta cifra hay que adicionar las inconformidades, que son asuntos en los que el juzgador dio por cumplida una sentencia pero el quejoso mostró su rechazo a la misma, esto es, persiste el problema de cumplimiento. Sumando los de ambas salas llegan a 322. Por tanto, observamos un problema relacionado con el cumplimiento de las sentencias de amparo en 1,408 asuntos.⁴ Este resultado es preocupante, porque además de mostrar la reticencia de las autoridades a cumplir debidamente las sentencias de amparo, existe un menoscabo en la percepción del nivel

³ Véase el Informe de la Segunda Sala, rendido por su presidente el ministro José Fernando Franco González Salas, el 14 de diciembre de 2009.

⁴ Dejamos a un lado la queja por exceso o defecto en la ejecución de las sentencias de amparo, puesto que es competencia de los tribunales colegiados de circuito.

de protección, pues obtener una sentencia favorable no significa, desafortunadamente, respeto al derecho humano vulnerado.⁵

Los amparos directos en revisión y los amparos en revisión constituyen dos de los tipos de asuntos de mayor ingreso en ambas Salas. Unidos los números resulta que entraron 635 amparos directos en revisión que vienen de los tribunales colegiados de circuito y 885 amparos en revisión provenientes de los juzgados de distrito. En total estamos hablando de 1,520 asuntos provenientes de órganos jurisdiccionales inferiores. Esto prueba que la Suprema Corte sigue siendo el más alto órgano jurisdiccional del país y que a ella le corresponde decir la última palabra en materia constitucional, ya que estos recursos sólo llegan cuando llevan inmersos problemas de constitucionalidad.

Queda evidenciado, igualmente, que la materia de impugnación en estos dos tipos de asuntos es mayoritariamente administrativa, seguida a buena distancia de la penal, la laboral, la civil y finalmente la agraria.

Otro dato que aparece interesante es el elevado número de contradicciones de tesis entre los diferentes tribunales colegiados, pues sumando lo de ambas Salas se llega a 462 asuntos. Esto pone sobre la mesa el debate de la diversidad de criterios que existen entre los tribunales colegiados, y debe ser una llamada de atención en aras de la uniformidad del derecho.⁶

Debe indicarse que en 2009, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación cambiaron dos de sus integrantes. Salieron los ministros Genaro David Góngora Pimentel y Mariano Azuela Güitrón, y en sus lugares entraron, a partir del 1o. de diciembre de 2009, los ministros Luis María Aguilar Morales y Arturo Fernando Zaldívar Lelo de Larrea.

La intensa labor jurisdiccional desplegada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación arrojó en el año que se informa 144 tesis de juris-

⁵ Me pronuncio en favor de un análisis enjundioso de esta situación que lacera tanto la efectividad del juicio de amparo pero sobre todo que erosiona su reconocido prestigio. Debe efectuarse un serio diagnóstico que arroje contundentes medidas para el fortalecimiento de este sector del amparo. Las autoridades responsables deben entender que “chicanear” un asunto después de obtener una sentencia condenatoria no es en absoluto admisible en nuestro sistema jurídico. En todo caso, hacen mucha falta resoluciones ejemplares de nuestro más alto tribunal que impongan la destitución que la Constitución prevé para estos casos en el artículo 107, fracción XVI.

⁶ No queremos dejar de indicar otro dato relevante en el sentido que percibimos un movimiento intenso de asuntos que son enviados de cualquiera de las salas al Pleno o bien de una sala a otra.

prudencia emitidas por el pleno, 50 menos que el año pasado. La Primera Sala emitió 138, esto es, nueva más que en 2008, y la Segunda Sala emitió 241, un número mayor al del año pasado por 36 tesis.

Por cuestiones de sistematización y con la intención de obtener una amplia exposición del contenido de nuestro texto constitucional, mantenemos la presentación de los criterios jurisprudenciales en cuatro secciones. La primera tiene que ver con la organización del Estado, de nuestro Estado federal y de los diferentes niveles de gobierno que lo componen, por lo cual allí ubicamos las tesis relacionadas con los órganos y los diversos temas del sistema federal y los órganos que lo componen. La segunda sección refleja los aspectos relacionados con las fuentes del derecho constitucional. La tercera está relacionada con los derechos humanos, la que tradicionalmente hemos dividido en sección general y especial. Por último, en la cuarta sección 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 ello. Así, todos los criterios tienen un número progresivo 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 con facilidad 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 Y TEMAS RELATIVOS A LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO

1. *Sistema federal*

En este apartado encontramos tres temas que fueron abordados de manera especial por la jurisprudencia de nuestro más alto tribunal: la materia tributaria, la electoral y la administrativa.

En lo que corresponde a la *materia tributaria*, con independencia que sigue siendo en la que mayor número de impugnaciones llegan a la Su-

prema Corte de Justicia, se vertieron varios criterios en los que se declaró la inconstitucionalidad de un texto legal.

Así, por ejemplo, el artículo 4o.A, último párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 2007, al prever que las participaciones entregadas a las entidades federativas, demarcaciones territoriales y municipios por concepto del impuesto a la venta final al público en general en territorio nacional de gasolinas y diesel se destinarán exclusivamente a infraestructura hidráulica y vial, movilidad urbana y por lo menos el 12.5% a programas para la protección y conservación ambiental, transgrede la autonomía financiera local y municipal, ya que el Congreso de la Unión no tiene la potestad constitucional para fijar el empleo final de esos recursos, constituyendo una “etiqueta” que altera la libertad de gasto de las entidades federativas, las demarcaciones políticas y los ayuntamientos, no siendo suficiente haber tenido el propósito sistémico de impulsar la actividad económica local o municipal por medio de la generación de empleos para lograr una mejor calidad de vida de los habitantes, con el fin de corregir desequilibrios económicos intraterritoriales (P11/2009).

En otro criterio se sostuvo que los artículos 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal y 2o.-A, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, que facultan a las entidades federativas para establecer impuestos locales a la venta final de gasolina y diesel, contravienen el artículo 73, fracción XXIX, punto 5o., inciso c, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque invaden la esfera de atribuciones del Legislativo Federal, que tiene facultad exclusiva y privativa para imponer contribuciones especiales, entre otras, sobre gasolina y otros productos derivados del petróleo, en el entendido que las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine (P 16/2009).

Se fijó una inconstitucionalidad, en términos generales, al establecerse que las leyes federales o locales que regulan los derechos por la inscripción, anotación, cancelación o expedición de certificaciones de actos jurídicos o documentos en un registro público (derechos registrales), estableciendo su cuantificación mediante un porcentaje o factor (por ejemplo la decena, la centena o al millar), tomando en cuenta valores económicos o

comerciales distintos al costo del servicio prestado por la administración pública, violan los principios tributarios de proporcionalidad y equidad (equilibrio razonable entre la cuota y el servicio prestado, y trato igual a quienes reciben servicios análogos), pues se produce el efecto de que los contribuyentes paguen una mayor o menor cantidad dependiendo del monto de la operación que dé lugar a tales actos registrales, provocando que una misma función estatal, que tiene el mismo costo, cause distintas contraprestaciones en dinero (P 95/2009).

De igual manera se llegó al convencimiento, en dos criterios, que la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente hasta el 31 de diciembre de 2001, era inconstitucional. En uno de ellos se sostuvo que la fracción XVIII del artículo 25 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente hasta el 31 de diciembre de 2001, viola el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque al limitar la posibilidad de deducir pérdidas por enajenación de acciones y otros títulos valor al monto de las ganancias obtenidas por ese concepto en el mismo ejercicio o en los cinco siguientes, obliga a cubrir el impuesto en función de una capacidad económica irreal, siendo que si bien es cierto que conforme al artículo 1o. de la Ley que regula ese impuesto son objeto del mismo los ingresos y no las utilidades, también lo es que la base gravable se obtiene al acumular la totalidad de los ingresos y restar las deducciones procedentes para determinar la utilidad fiscal a la que debe aplicarse la tasa para obtener el monto del impuesto a cubrir, según el artículo 10 de la Ley referida (PS 17/2009).

En otro criterio la Suprema Corte sostuvo que el mismo artículo 25, fracción XVIII, de la Ley violó el principio de equidad tributaria contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que impide la deducción de pérdidas originadas por la enajenación de acciones y otros títulos valor cuando resulten superiores a las ganancias obtenidas en el mismo ejercicio o en los cinco siguientes, tanto a las empresas controladoras o controladas con autorización para consolidar su resultado fiscal, cuyo objeto social es invertir en el capital de otras sociedades, como a las personas morales que se encuentran en situaciones diferentes, dado que aquella categoría de contribuyentes, de acuerdo con su objeto social, desarrolla actos de comercio o actividades empresariales habitualmente, con lo cual las ac-

ciones con las que realiza sus operaciones se convierten en mercancías, a diferencia de las empresas que no tributan bajo el régimen de consolidación, las cuales, al hacer transacciones con acciones, obtienen ingresos extraordinarios no habituales, lo que implica dar un trato igual a contribuyentes en situaciones distintas (SS 141/2009).

Pero lo que llama poderosamente la atención son los criterios jurisprudenciales que la Suprema Corte de Justicia ha emitido respaldando la constitucionalidad de las disposiciones tributarias. Como ejemplo de ello haremos un recuento muy somero de los criterios sostenidos a este respecto. El Tribunal Pleno, por ejemplo, declaró constitucional el aumento gradual de tasas fijas del Impuesto a la venta final al público en general en territorio nacional de gasolinas y diesel, y la ley del impuesto al activo. La Primera Sala concluyó que las consultas fiscales del artículo 34 del Código Fiscal de la Federación eran constitucionales, lo mismo que el artículo 8 del Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios relacionado con los juegos y las apuestas. La Segunda Sala fue, con mucho, la que más declaraciones constitucionales produjo, por ejemplo respecto de la de la Ley Federal de Derechos de Vigilancia; la Ley Federal de Derechos en sus artículos 28, 150-C 289 y 292; el artículo 214.A del Código Fiscal de la Federación; el artículo 152, en sus fracciones II y IV, el 137.I y el 319 del Código Financiero del Distrito Federal; el artículo 132 de la Ley del Impuesto sobre la Renta; el artículo 18 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; y el artículo 7 transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación.

En lo que corresponde a la *materia electoral*, se fijó como criterio genérico que el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza la existencia de los partidos políticos pero no establece los elementos organizacionales a partir de los cuales deben crearse, por lo que existe una delegación al legislador ordinario en ese sentido quedando siempre sujeto a criterios de razonabilidad como parámetros para controlar el poder político, en aras de que los partidos políticos cumplan con los fines previstos en la norma fundamental. La libertad de la que goza el legislador no es absoluta sino restringida, pues si bien puede imponer determinadas modalidades no debe contravenir los principios fundamentales (P 50/2009).

Con base en el anterior criterio, la Suprema Corte de Justicia determinó que el artículo 22, párrafo 6, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales restringe la facultad que los partidos políti-

cos tienen en el ámbito de su vida interna para establecer otros requisitos de elegibilidad, siempre y cuando sean razonables y no vulneren el contenido esencial del derecho a ser votado y otros derechos fundamentales, toda vez que en él se prevé que en los requisitos de elegibilidad que regulen los estatutos de los partidos políticos sólo se podrán establecer exigencias de edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil y sentencia ejecutoriada en materia penal, por lo que al utilizar en su formulación normativa el adverbio “sólo”, restringe la facultad que los partidos políticos tienen en el ámbito de su vida interna para establecer otros requisitos de elegibilidad (P 51/2009).

Un criterio que resulta relevante en esta materia es aquél en el que se establece que el artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tenor del cual corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, no admitiéndose las candidaturas independientes, ciudadanas o no partidarias, no conculca el derecho fundamental a ser votado contenido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que esta disposición constitucional no puede interpretarse aisladamente en relación con el artículo 41 constitucional, sino que es necesario interpretarla sistemática y armónicamente, armonizándose el referido derecho fundamental y otros bienes o valores constitucionalmente protegidos, destacadamente el sistema constitucional de partidos políticos y los principios constitucionales de la función estatal electoral, sin hacer realidad uno en detrimento del otro (P 53/2009).

Para dejar cerrado el criterio anterior se emitió otra tesis en la que se sostuvo que dado que no existe en el artículo 41 de la Constitución Política una base normativa relativa a las candidaturas independientes, no está previsto que el legislador ordinario federal pudiese regularlas ni la forma en que pudiese hacerlo, y ello por razones de principio de orden constitucional, toda vez que aquél no sólo encontraría graves problemas para legislar en esa materia, sino que en virtud del diseño constitucional orientado a fortalecer el sistema constitucional de partidos políticos, en lo tocante a las referidas candidaturas independientes tampoco hay bases constitucionales que permitan hacer efectivos los principios rectores de la función estatal electoral (como el de certeza o de legalidad), así como otros principios relacionados (como el de igualdad en la contienda electoral o el de que en el financiamiento de los partidos políticos y sus

campañas electorales los recursos públicos deberán prevalecer sobre los de origen privado) y, particularmente, en lo tocante a prerrogativas tales como el acceso a los medios de comunicación (radio y televisión), entre otros aspectos fundamentales (P 59/2009).

En cuestión de coaliciones partidarias, se sostuvo que el artículo 96, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales al establecer el mecanismo de transferencia de un determinado porcentaje de votos provoca que la voluntad expresa de un elector que ejerce su derecho fundamental a votar, establecido en el artículo 35, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manifestada a través del voto en favor de un determinado partido político coaligado, se vea alterada, menoscabada o manipulada, toda vez que su voto puede transferirse a otro partido político de la coalición que si bien alcanzó el 1% de la votación nacional emitida, no obtuvo el mínimo requerido para conservar el registro y participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, aunado a la circunstancia que no se prevén reglas claras en lo tocante a preservar la votación de los electores en favor de alguno de los partidos coaligados, todo lo cual hace que se transgredan los principios de certeza y objetividad, ya que las reglas y mecanismos que contiene distan de evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma (P 56/2009).

En lo que corresponde a la *materia administrativa* encontramos tres criterios jurisprudenciales interesantes. El primero de ellos está relacionado con las multas fijas, en el entendido que el establecimiento de normas penales que las contengan y se apliquen a todos los sujetos por igual, de manera invariable e inflexible las hace inconstitucionales, en tanto que traen como consecuencia el exceso autoritario y un tratamiento desproporcionado a quienes cometan el ilícito, toda vez que se trata de una multa excesiva prohibida por el artículo 22 de la Constitución federal pues no permite al juzgador analizar la gravedad del ilícito de acuerdo con las circunstancias exteriores de ejecución, la naturaleza de la acción desplegada, los medios para cometerlo, la magnitud o el peligro al bien tutelado, las circunstancias de tiempo, modo, lugar y ocasión del hecho realizado, la forma y grado de intervención del agente en su comisión, entre otros factores de individualización de sanciones, así como el grado de culpabilidad del activo conforme a su edad, educación, costumbres y condiciones sociales, económicas y culturales, entre otras (P 32/2009).

El segundo criterio llevó a la Suprema Corte de Justicia a declarar la inconstitucionalidad del artículo 152 de la Ley Aduanera, referido a las materias de difícil identificación en que deben tomarse muestras de las mismas y mandarlas examinar para determinar su naturaleza y composición, toda vez que no se estableció un plazo cierto para que la autoridad emitiera y notificara el acta de omisiones o irregularidades una vez que hubiere ejercido alguna de sus facultades comprobatorias y hubiere recibido los resultados de laboratorio correspondientes cuando se trate de mercancías de difícil identificación, con lo cual se transgrede la garantía de seguridad jurídica, pues no se permite a los particulares hacer valer sus derechos como tampoco se impide a la autoridad actuar con arbitrariedad ya que ésta puede determinar en cualquier momento emitir y notificar el acta de omisiones e irregularidades (PS 40/2009).

El tercer criterio tiene que ver con la inhabilitación de servidores públicos. Así, se determinó que los artículos 129, 131, 133, 136 y 259 del Código Penal del Estado de México que establecen dicha sanción por un término de veinte años sin señalar límite mínimo y máximo de aplicación, siendo una pena fija y excesiva, violan los artículos 14 y 22 (este último vigente hasta la reforma de 2008) bajo la consideración que no se señalan bases suficientes para que la autoridad judicial la individualice y no se permite establecer su determinación en relación con la responsabilidad del sujeto infractor, pero además al estar configurada dicha pena en un lapso fijo, la inflexibilidad que ello supone no permite que exista la proporcionalidad y razonabilidad suficientes entre su imposición y la gravedad del delito cometido, habida cuenta que el establecimiento de un plazo fijo impide que para su aplicación judicial se tomen en cuenta, entre otros factores, el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para que se individualice entre un mínimo y un máximo, así como el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo (PS 42/2009).

2. *Sistema local*

Podemos agrupar en tres los temas que principalmente se abordaron en los criterios correspondientes al sistema local; poder judicial, materia electoral y un último tema constituido con criterios aislados referentes a la división de poderes, el juicio político y lo fiscal.

El Poder Judicial fue motivo de especial atención por parte de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en especial el estatuto jurídico de los magistrados de los tribunales superiores, los consejos de la judicatura local y la iniciativa judicial. En cuanto al estatuto de los magistrados locales, en un criterio se sostuvo que el artículo 58, párrafo tercero, de la Constitución del Estado de Baja California al establecer que los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de California durarán 6 años en el cargo antes de poder ser ratificados, no viola el principio de independencia judicial, toda vez que el nombramiento referido no queda comprendido dentro del concepto de designación temporal o periódica que va contra la inamovilidad e independencia en el cargo con base en el artículo 116, fracción III, párrafos segundo y quinto de la Constitución general, porque dicho plazo es razonable para conocer el desempeño que tienen en la función jurisdiccional a fin de garantizar a los justiciables un mejor servicio en la impartición de justicia, mediante la unidad de los criterios, solidez de las decisiones y calidad argumentativa derivada de la experiencia que van acumulando por el transcurso de esos años; además, existe la posibilidad de ratificación hasta llegar al plazo de 15 años, lo que significa que no hay interrupción en espacios de tiempo sino una clara continuidad en el puesto (P 107/2009).

En el mismo sentido, el artículo 58 de la Constitución del Estado de Baja California que prevé las causas por las cuales pueden ser privados de su cargo los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California no vulnera el principio de inamovilidad judicial establecido en el artículo 116, fracción III, de la Constitución general. Ello es así porque el retiro obedece a causas naturales razonables, en atención a que fue la edad estimada por el legislador (70 años) para garantizar el normal desempeño de la función jurisdiccional, además que ante su probada carrera judicial es conveniente que los magistrados tengan derecho a un descanso como parte de la dignidad humana, máxime si se pondera que la estabilidad en el cargo no significa que el funcionario judicial tenga asegurada una ratificación vitalicia. El plazo máximo de 15 años favorece la rotación en los cargos públicos evitando con ello las sospechas sobre concentración de poder, vicios en la impartición de justicia o prácticas impropias, generadas por la conjunción de factores como un alargado tiempo y las relaciones humanas que normalmente se producen en el ejercicio de la función. La incapacidad física o mental del magistrado se justifica porque una merma relevante para la realización de sus

funciones conllevaría, por vía de consecuencia, a un deficiente desarrollo jurisdiccional. Finalmente, si un funcionario incurre en responsabilidad administrativa por el desempeño irregular de sus tareas entonces existen elementos de convicción orientados a considerar que no resulta idóneo para seguir desarrollando la función jurisdiccional, bajo el riesgo de afectación a la sociedad e incumplimiento de los estándares previstos en el referido artículo 116, fracción III (P 108/2009).

Con el objeto de no confundir las cosas, en otro criterio se sostuvo que la inamovilidad judicial no significa permanencia vitalicia. En efecto, de conformidad con el artículo 116, fracción III, de la Constitución federal, en el que se establece que la determinación del plazo de duración en el cargo de los magistrados de los poderes judiciales locales corresponde a las legislaturas estatales y que aquéllos pueden ser ratificados y, eventualmente, adquirir la inamovilidad judicial, el principio de la inamovilidad judicial no es absoluto, pudiendo interpretarse restrictiva y exclusivamente en clave temporal, por lo que no es constitucionalmente posible entender la inamovilidad en el sentido de permanencia vitalicia en el cargo. La inamovilidad judicial se alcanza una vez que un magistrado es ratificado en su cargo con las evaluaciones y dictámenes correspondientes, y cuando esto ha ocurrido la Constitución establece que sólo pueden ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones locales y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados (P 109/2009).

En un criterio más, el más alto tribunal del país llegó a la convicción de que el artículo 58 de la Constitución del Estado de Baja California, que prevé la edad máxima para el desempeño del cargo de magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado en 70 años provocándose que aun siendo ratificados tengan que ser privados del cargo si llegan a dicha edad, no afecta el principio de inamovilidad judicial, ya que los magistrados que alcanzan esa edad se encuentran de manera objetiva en un punto en el que ha quedado demostrado su compromiso y entrega a la función judicial y a partir de ese momento puede señalarse justificadamente que la conclusión de su encargo no merma ni trunca su ya probada carrera judicial. En consecuencia, el derecho a la estabilidad de los magistrados no es de carácter vitalicio, sino que dicha prerrogativa, que les asegura el ejercicio en el encargo que les fue encomendado, se concede por un plazo cierto y determinado; no se adquiere en propiedad el cargo encomendado, dado que se crea el funcionario para la función mas no la función

para el funcionario, como tampoco es un derecho público subjetivo para mantenerse permanentemente en ellos, en atención a que la prerrogativa de mérito no es de carácter absoluto ni es posible colocarla sobre el interés general, pues en tal caso se comprometería indebidamente al Estado para mantener esa situación indefinidamente (P 110/2009).

La frase utilizada en el artículo 58, párrafo segundo, de la Constitución del Estado de Baja California, al prever que el Congreso local estará facultado para “resolver soberana y discrecionalmente” respecto a los nombramientos, ratificación o no ratificación y remoción de aquéllos, es contraria al contenido del artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que ese tipo de procesos decisorios deben ceñirse a las exigencias constitucionales de motivación y fundamentación, incluso de manera reforzada, resultando que la expresión aludida origina un estado de inseguridad jurídica al establecer que las decisiones del Congreso local tendrán ese carácter cuando constitucionalmente es sabido que no pueden tomarse sin una debida fundamentación y motivación; de no ser así la decisión que se llegare a tomar colisionaría con la naturaleza misma del proceso de nombramiento y ratificación de los magistrados (P 117/2009).

La previsión establecida en el artículo 66, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado de Baja California, al ordenar la limitación temporal de dos años para ejercer la abogacía ante los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la entidad después de haber ocupado el cargo, resulta constitucional y no contradice la libertad de trabajo reconocida en el artículo 5 de la Constitución General, como lo reconoció la Suprema Corte de Justicia, bajo el entendido que dicha garantía no es absoluta, irrestricta e ilimitada, por lo que su ejercicio puede ser restringido en aras del interés colectivo, por lo que si los antiguos titulares pudieran litigar en cualquier instancia dentro del Poder Judicial del Estado podrían originarse conflictos de intereses, de esta manera el impedimento asegura la imparcialidad en la impartición de justicia e independencia del Poder Judicial en aras del interés colectivo resultando constitucional. Por otra parte, la medida no limita de manera total el ejercicio de la profesión de abogado, pues si bien es cierto que por el plazo de 2 años los antiguos magistrados en funciones no podrán litigar ante los órganos jurisdiccionales estatales, también lo es que de ese hecho no se sigue que no puedan percibir remuneraciones por otro tipo de actividades de índole jurídica sin la necesidad de litigar ante el Poder Judicial estatal. Por último, el

artículo 66 de la Constitución local tiene plena concordancia con el párrafo segundo del artículo 101 de la Constitución federal y, a su vez, con la finalidad de la reforma de 1987 a sus artículos 17 y 116, fracción III, la cual habilitó a los órganos estatales para que, tanto en las Constituciones como en las leyes locales establecieran los mecanismos necesarios para que los poderes judiciales de las entidades federativas se ajustaran a las bases constitucionales en materia de administración de justicia (P 118/2009).

Encontramos un último criterio en materia de iniciativa judicial por medio del cual se afirmó que en Morelos la iniciativa de reformas en materia de administración de justicia no es facultad exclusiva del poder judicial local, no obstante que el artículo 42, fracción III, de la Constitución local establece que el derecho de iniciar leyes corresponde al Tribunal Superior de Justicia en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia, toda vez que dicha particularización no constituye el establecimiento de una facultad reservada en exclusiva sino que, por el contrario, el dispositivo distingue de modo tal que le impide al Tribunal proponer iniciativas sobre cualquier otro tema, en contraste con los demás entes que pueden presentar iniciativas en esa y en cualquier otra temática, lo que se ve fortalecido con la interpretación sistemática de los artículos 40, fracción III, 70, fracción I y 99 fracción I, de la propia Constitución Política del Estado de Morelos, en donde se reitera la particularización de los temas que puede abordar el Tribunal Superior de Justicia en ejercicio de su facultad de iniciar leyes, a diferencia de lo que sucede con el Gobernador y el Congreso, que no se encuentran limitados en ese rubro (P 128/2009).

En lo que corresponde al segundo de los temas judiciales, el Consejo de la Judicatura, encontramos un criterio jurisprudencial en el cual se recogen los principios establecidos en la Constitución en relación con su creación. De esta manera, un primer principio indica que los Consejos de la Judicatura, como órganos de administración del Poder Judicial, sólo son obligatorios en el régimen Federal y en el ámbito del Distrito Federal, conforme a los artículos 100 y 122, apartado C, base cuarta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tanto, su existencia en el ámbito estatal no es imperativa; sin embargo, en caso de que las legislaturas locales decidan establecerlos en sus regímenes internos, por cuestión de coherencia con el sistema federal, de acuerdo con los artículos 40, 41, 49 y 116 de la ley suprema, no deben contravenirse

los principios establecidos en la Constitución, sino más bien acatar estos principios que para el nivel federal establece la propia ley fundamental de acuerdo con su artículo 40, lo que no significa mezclar diferentes regímenes del Estado mexicano, sino sólo extraer los principios generales que el Constituyente Permanente ha establecido para los consejos de la judicatura en pleno acatamiento al sistema federal imperante en el país, en el que los Estados de la República son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la norma suprema. Otros dos principios fueron establecidos con base en los procesos legislativos que han originado la creación de los consejos de la judicatura; uno de ellos consiste en que en la suma total de componentes de un Consejo debe haber más sujetos directamente extraídos del Poder Judicial al que administrará, al cual previsiblemente regresarán una vez que terminen sus funciones; el otro estriba en que la conformación del Consejo es de servicio administrativo a la función jurisdiccional, por lo que sus decisiones deben respetar los principios de autonomía e independencia judiciales, así como no controlar o invadir la esfera jurisdiccional del órgano al que administrará. Todos estos principios tienden al pleno respeto a la división de poderes como expresión de una correcta distribución de funciones, pues se garantiza que la función jurisdiccional se vea reflejada en las decisiones administrativas; se acotan funciones de otros poderes para no permitir que, en ningún caso, formen mayoría que incida en las decisiones administrativas del Poder Judicial; se evitan suspicacias nocivas relativas a una posible intervención en la administración del Poder Judicial por parte de personas designadas por poderes ajenos al mismo y, finalmente, se garantiza que exista una mayor representatividad de los integrantes del Poder Judicial en la toma de decisiones administrativas y organizacionales del indicado Poder, todo lo cual conduce a desempeñar correctamente la función encomendada relativa a otorgar una adecuada impartición de justicia hacia los gobernados (P 112/2009).

Con base en los anteriores principios, la Suprema Corte de justicia de la Nación acreditó que el diseño establecido por el constituyente local para la integración del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Baja California, había transgredido los principios de división de poderes y de autonomía e independencia judiciales, ya que al establecer como nuevo diseño en la integración del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial la presencia de 5 miembros: el presidente del Tribunal

Superior de Justicia, quien lo presidirá, el presidente del Tribunal de Justicia Electoral y 3 consejeros designados por el Congreso del Estado, no se genera una efectiva representación del Poder Judicial por medio de la designación mayoritaria de sus integrantes en el órgano que se encargará de tomar las decisiones administrativas del citado Poder, tampoco se permite que la función jurisdiccional de los integrantes del Poder Judicial se refleje en la composición de su Consejo, y además, se ocasionan suspicacias en cuanto a la intervención en la administración del Poder Judicial local por parte de las personas designadas por poderes ajenos al mismo, de tal suerte que indirectamente puede llevar a una intromisión del Poder Legislativo en la toma de decisiones administrativas del Poder Judicial, pues aquél, si así lo desea, puede colocar a éste en una situación de dependencia o subordinación administrativa por conducto de los Consejeros mayoritariamente nombrados por el Congreso del Estado (P 113/2009).

En este mismo criterio se reiteraron las transgresiones a la autonomía e independencia judiciales que implican una transgresión al principio de la división de poderes, a saber, que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice un hecho antijurídico imputable a los poderes Legislativo o Ejecutivo; que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o subordinación; que la intromisión, dependencia o subordinación de otro Poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal; adicionándose a las anteriores hipótesis si con motivo de la distribución de funciones establecida por el Constituyente local se provoca un deficiente o incorrecto desempeño del Poder Judicial de la entidad federativa (P 113/2009).

El mandato recibido por el artículo 116, fracción III, de la Constitución, implica que se deposite el Poder Judicial en órganos de naturaleza jurisdiccional, esto es, en tribunales en toda regla, por lo que no es constitucionalmente posible admitir una interpretación según la cual el ejercicio del Poder Judicial local esté encomendado parcial o totalmente a entidades de naturaleza no jurisdiccional. Además, el referido precepto constitucional no hace referencia alguna a los consejos de la judicatura locales ni a la figura de los consejeros, contralores o cualesquiera otros

funcionarios que no sean jueces o magistrados, lo que sin lugar a dudas permite afirmar que dichos consejos no son, constitucionalmente hablando, titulares del Poder Judicial, puesto que no ejercen la función jurisdiccional. En consecuencia, se deriva del propio artículo 116, fracción III, constitucional el principio según el cual la función jurisdiccional no puede estar subordinada a la función administrativa, organizacional, disciplinaria o de cualquier otra naturaleza, sino todo lo contrario, todas estas funciones deben considerarse subordinadas a la función jurisdiccional propiamente dicha (P 114/2009).

Como consecuencia de lo anterior, se ha sostenido que los consejos de la judicatura estatales en su actuación deben respetar las garantías constitucionales de la función jurisdiccional, que gravitan alrededor de un principio general compuesto por la independencia y la autonomía judiciales, las cuales se encuentran consagradas en el artículo 116, fracción III, constitucional y son: la idoneidad en la designación de los jueces y magistrados; la consagración de la carrera judicial; la seguridad económica de jueces y magistrados (remuneración adecuada, irrenunciable e irreductible); la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, que comprende: la determinación objetiva del tiempo de duración en el ejercicio del cargo; la posibilidad de ratificación; y la inamovilidad judicial para los que hayan sido ratificados; y la autonomía de la gestión presupuestal (P 115/2009).

Por otra parte, fue emitido un criterio según el cual la inatacabilidad de las resoluciones del Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California establecido en el artículo 65 de la Constitución política local es inconstitucional, toda vez que en ese supuesto todas las decisiones del Consejo, inclusive las que incidan en la función jurisdiccional que propiamente corresponde al Tribunal Superior de Justicia local, se vuelven incontrovertibles, lo que hace que dicho Consejo sea identificado como un genuino tribunal, situación que va contra la finalidad del artículo 17 constitucional, situación que lejos de fortalecer al Consejo de la Judicatura local debilita al Poder Judicial del que forma parte, lo que se agrava si se toma en consideración que de acuerdo con el último párrafo del artículo 65 de la Constitución local, el indicado Consejo elaborará el proyecto de presupuesto global del Poder Judicial, en el que está incluido el Tribunal Superior de Justicia, existiendo entonces la posibilidad de que el órgano jurisdiccional quede subordinado a su ente administrativo, lo cual

es contrario a los principios de autonomía e independencia de los poderes judiciales locales (P 116/2009).

Por último, durante el año que se informa aparecieron dos criterios emitidos por la misma Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los cuales hacen referencia a si los actos de elección de los integrantes del Consejo de la Judicatura y del Supremo Tribunal de Justicia deben entenderse o no actos soberanos para efectos de la procedencia del juicio de amparo, pero los que contienen un sentido diverso, lo cual no deja de llamar la atención y sorprendernos.

En un primer criterio se sostuvo que la atribución conferida por los artículos 35, fracción IX, y 64, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco al Congreso de la entidad para elegir a los consejeros de la judicatura local reviste características que permiten clasificarla como soberana, aun cuando el texto normativo no le atribuya tal adjetivo, en la medida en que no exige que la decisión sea avalada o sometida a la aprobación, sanción o ratificación de persona u organismo alguno, sin que sea óbice a lo anterior la circunstancia de que los artículos 219 y 220 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y 138 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambas de ese Estado, establezcan diversos requisitos a cumplir por la Legislatura local para la elección correspondiente, como que se alcance una votación de las dos terceras partes de los diputados presentes y la consulta ciudadana, pues ello no menoscaba la soberanía de la facultad del órgano legislativo, dado que no condiciona su fallo a la aprobación, sanción o ratificación de persona, asociación u organismo alguno, pues no atribuye fuerza vinculatoria a la opinión vertida por los sectores consultados. En consecuencia, cuando se reclame la decisión final o cualquier acto emitido en el procedimiento de elección de los indicados consejeros, el juicio de garantías será improcedente con fundamento en el artículo 73, fracción VIII, de la Ley de Amparo (SS 133/2009).

En un segundo criterio referido ahora a los integrantes del Supremo Tribunal de Justicia, la misma Segunda Sala afirmó que los procedimientos para su elección, ratificación o cese en funciones por término del encargo no son actos soberanos y discrecionales del Congreso local, razón por la cual no se actualiza la causal de improcedencia del artículo 73, fracción VIII, de la ley de amparo. El argumento se construyó bajo la consideración que la Constitución Política y la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambas del Estado de Jalisco, contienen los principios para ga-

rantizar la independencia judicial en la administración de justicia local cuando confieren al Congreso de la entidad la facultad de elegir, ratificar o cesar en sus funciones por término del encargo, a los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia local, siendo que para el ejercicio de esa facultad exigen la existencia de ciertas causas y el cumplimiento de determinados requisitos esenciales, para que la Legislatura, con base en ellos, decida lo conducente; de esa manera, si la facultad mencionada está sujeta a determinadas reglas no puede considerarse soberana y discrecional, porque esto debe entenderse como el poder, atribución o derecho otorgado a la autoridad por una norma de derecho positivo vigente, para decidir acerca de algo sin sujetarse a reglas específicas. Además, las decisiones del Congreso local relacionadas con los procesos referidos no pueden considerarse discrecionales y soberanas porque no pueden tomarse sin una debida fundamentación y motivación, pues de lo contrario colisionarían con la naturaleza misma de esos procesos decisorios, dado que no podrían ser al mismo tiempo fundadas y motivadas, esto es, sujetas al control racional del derecho, y discrecionales y soberanas, es decir, absolutamente libres e independientes de cualquier consideración, de ahí que el reclamo de dichos actos en el juicio de garantías no actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo (SS 136/2009).

No deja de llamar la atención que utilizando los mismos argumentos en ambos casos, sólo que con una conclusión diversa dependiendo de si se trata del Consejo de la Judicatura o del Supremo Tribunal de Justicia.

En lo que corresponde a los *órganos constitucionales autónomos*, existen cinco criterios relacionados con los institutos electorales. Así, en uno de ellos se llegó a la conclusión que el procedimiento previsto en los artículos 12, fracción V y 35, fracción X, la Constitución del Estado de Jalisco para la designación del consejero presidente y de los consejeros electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado, no viola la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que con base en la importancia de la función que realizan se estableció un procedimiento de intervención o colaboración en el que participan los grupos parlamentarios, en cuanto pueden proponer; la sociedad, en tanto será consultada, y el Congreso local que será el cual por el voto de las dos terceras partes de sus miembros elegirá finalmente tomando en cuenta las propuestas y consultas previas. En este mismo sentido, este tipo de sistema de designación es acorde con el que en el ámbito federal

prevé el artículo 41, base V, párrafo primero, de la Ley Suprema, para la designación del consejero presidente y de los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, sistema que si bien no es aplicable ni obligatorio para las entidades federativas en atención a la plena libertad y autonomía que para este tipo de decisiones tienen las legislaturas locales, al tener correlato con lo previsto en la Constitución general de la República para el ámbito federal no puede transgredir la norma suprema (P 27/2009).

En un segundo criterio encontramos que la creación de la Contraloría Interna del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, prevista en los artículos 12, fracción XII y 35, fracción X, de la Constitución local, no transgrede el artículo 116, fracción IV, de la Constitución General, toda vez que de la exposición de motivos de la reforma a la Constitución Política del Estado de Jalisco se advierte que la intención del órgano reformador fue adecuar ciertas instituciones a la regulación prevista por la Constitución General de la República, la cual en su artículo 41, base V, párrafo quinto, prevé para el Instituto Federal Electoral la existencia de un Contralor General nombrado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley, de ahí que la adecuación realizada a la Constitución Estatal no es contraria a la Federal (P 31/2009).

En el tercer criterio se afirmó que el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman diversos preceptos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de abril de 2008 y que entró en vigor al día siguiente, al prever una obligación a cargo de la Asamblea Legislativa para establecer el procedimiento para determinar el número de consejeros electorales que estando actualmente en funciones serán sujetos a la renovación escalonada a que hace mención el artículo 125 del citado Estatuto, hace referencia a un hecho acaecido en diciembre de dos mil cinco (fecha de designación de los Consejeros) y actúa sobre el pasado al modificar la forma de nombramiento (ya sea disminuyendo o prorrogando el plazo) de los consejeros electorales actualmente en funciones, lo que en sí mismo lo torna retroactivo y, por ende, contrario al artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (P 94/2009).

En el cuarto criterio se advierte que el artículo 81, fracción XXV, de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, al establecer que la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León podrá convenir con el Instituto Federal Electoral para que éste se haga cargo de los procesos electorales de la entidad, previa autorización de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado, transgrede los principios de autonomía e independencia de que gozan los institutos electorales locales contenidos en los artículos 41, base V y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que aquel precepto permite que las funciones del órgano electoral local se sometan a la decisión de uno de los poderes del Estado, en tanto que con la aprobación del indicado convenio se propicia que prive el interés de la Legislatura al dejar esa decisión a los diferentes partidos que la integran; además el Constituyente Permanente definió como facultad exclusiva del órgano electoral local la celebración de dicho convenio sin prever la intervención de algún otro poder o ente, por lo que su suscripción no puede quedar supeditada a la autorización de alguna autoridad, sin que ello implique que el órgano constitucional autónomo local que organiza las elecciones pueda actuar arbitraria e irracionalmente y sin cumplir con el marco jurídico que rige para tales efectos (P 60/2009).

En el quinto y último criterio, y en el mismo sentido que el anterior, se sostuvo que el artículo 12, fracción XI, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, al establecer que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, previa justificación y con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados integrantes del Congreso Local, podrá convenir con el Instituto Federal Electoral para que éste asuma la organización de procesos electorales locales en los términos que disponga la legislación aplicable, transgrede los principios de autonomía e independencia de que gozan los institutos electorales locales contenidos en los artículos 41, base V y 116, fracción IV, incisos c y d, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que permite que las funciones del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado se sometan a la decisión de uno de los poderes del Estado, en tanto que en la aprobación del citado convenio se propicia que prive el interés de la Legislatura, al dejar esa decisión a los diferentes partidos políticos que la integran. Además, el Constituyente definió como facultad exclusiva del órgano electoral local la celebración de dicho convenio, sin prever la intervención de algún otro Poder o ente, por lo que su suscripción no pue-

de quedar supeditada a la autorización de alguna autoridad, sin que ello implique que el órgano constitucional autónomo local que organiza las elecciones pueda actuar arbitraria e irracionalmente, y sin cumplir con el marco jurídico que rige para tales efectos (P 91/2009).

En lo que corresponde a la *materia electoral*, en ella advertimos una serie de criterios relacionados con los partidos políticos. Se dice, en uno de ellos, que el porcentaje exigido por la fracción II del artículo 13 de la Constitución Política del Estado de Jalisco para que un partido político estatal mantenga su registro y uno nacional sus prerrogativas estatales, de 3.5% de la votación, sin considerar los votos nulos y los de candidatos no registrados en las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa, que equivale a un aumento de .5% en relación con lo que establecía dicho precepto antes de la reforma publicada en el Periódico Oficial el 5 de julio de 2008, no es inequitativo y, por ende, no es contrario a la Constitución general, si se considera que se dirige tanto a los partidos políticos locales registrados como a los nacionales acreditados, es decir, a todos los institutos que se ubiquen en la misma situación, de manera que no existe un trato diferenciado entre partidos que se encuentran en igualdad de circunstancias. Además, la determinación de ese porcentaje no transgrede precepto constitucional alguno, pues constituye para el órgano reformador de la Constitución local el elemento indicativo de la representatividad en el Estado de los partidos políticos tanto nacionales como locales que justifica el otorgamiento de las prerrogativas locales (P 29/2009).

En otro se llega a sostener que el artículo 13, fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Jalisco que prevé los tipos de financiamiento a que tendrán acceso los partidos políticos no es inconstitucional, bajo el argumento que no existe obligación por parte de las legislaturas locales de adoptar bases o porcentajes específicos respecto al financiamiento público local, pues al respecto el artículo 116, fracción IV, inciso g, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece lineamientos específicos, pero además no es una norma inequitativa, ya que trata igual tanto a los partidos nacionales como a los locales al prever los tipos de financiamiento a que tendrán acceso todos los partidos políticos, sin distinguir si se trata de partidos nacionales o locales, e indicar que se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendentes a la obtención del voto en año electoral y las de actividades específicas; además son

razonables y, por tanto, constitucionales, ya que el Constituyente local las estableció en forma similar a las previstas para el ámbito federal las cuales si bien no son obligatorias para el ámbito local, dada la autonomía de las entidades federativas en la regulación de este tema, son coincidentes y por ello no resultan transgresoras de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el entendido que las legislaturas estatales, dentro de la libertad de que gozan, habrán de ponderar sus propias necesidades y circunstancias políticas para determinar los porcentajes que estimen idóneos, correspondientes al financiamiento público local a que tengan derecho los partidos políticos de manera equitativa, pero sin alejarse significativamente de las bases generales previstas en la Constitución federal (P 30/2009).

En el último apartado de criterios advertimos uno relacionado con la *división de poderes* en el ámbito local, en el cual se afirmó que partiendo de la idea que el principio de división de poderes implica una distribución de funciones hacia uno u otro de los poderes del Estado, referidas preponderantemente a garantizar su buen funcionamiento, entonces si con motivo de la distribución de funciones establecida por el Constituyente local se provoca un deficiente o incorrecto desempeño de uno de los poderes de la entidad federativa respectiva, tal situación transgrede el principio de división de poderes que encuentra justificación en la idea de que el fraccionamiento de las atribuciones generales del Estado se instituye precisamente para hacer efectivas las facultades de cada uno de sus tres poderes y no para entorpecer su desempeño (P 111/2009).

Encontramos otro criterio relacionado con el *juicio político* en donde se sostuvo que el artículo 93, párrafo último, de la Constitución Política del Estado de Baja California, al señalar que el Congreso local resolverá el juicio político de forma libre y discrecional y en su contra no procederá juicio, recurso o medio de defensa ordinario o “extraordinario” alguno, no viola los artículos 103, 105, 107 y 110 de la Constitución General de la República, porque se trata de una norma local relacionada únicamente con su régimen interno en el sentido que no proceden contra esas resoluciones los medios de defensa ordinarios o extraordinarios establecidos en los distintos ordenamientos secundarios de Baja California, pero no puede entenderse que por emplearse la palabra “extraordinario” se refiera a los medios de control constitucional o que se invadió la esfera de competencia del Poder Legislativo federal para desarrollar los supuestos

de improcedencia de tales medios de control de la regularidad constitucional (P 119/2009).

En la *materia fiscal* local encontramos dos criterios de interés emitidos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia. En uno de ellos se llegó al convencimiento de que el artículo 152, fracción II, punto 2, del Código Financiero del Distrito Federal, contraviene el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que si bien es cierto que en principio se atiende al destino del inmueble (uso habitacional) y a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos del tributo (reflejada en el valor catastral del inmueble de que se trate), también lo es que solamente pueden acceder a ese beneficio los propietarios y poseedores de inmuebles comprendidos en los rangos del “A” al “J”, excluyendo a los que se ubican en los renglones del “K” al “P”, pues a pesar de que cumplen con el parámetro elegido por el legislador con el que se construyó el señalado régimen de beneficio (uso habitacional), se les otorga el descuento del 0%, lo que conlleva a excluirlos de ese esquema, colocándolos materialmente en el régimen general, produciendo un trato desigual entre sujetos que se ubican en la misma situación sin razón objetiva para ello (SS 225/2009).

En el otro se sostuvo que el artículo segundo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad el 27 de diciembre de 2007, al no definir el concepto “valor” respecto de los muebles de baño a que se refieren las matrices de características, viola el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido que no establece todos los elementos necesarios para lograr la debida integración de la base gravable del impuesto predial, en lo concerniente a la clasificación de los servicios de una construcción, ya que señala que la asignación del “tipo” de muebles se obtiene de la ubicación de su valor, dentro de un rango de valores, pero no precisa qué tipo de valor debe tomarse en cuenta para realizar tal clasificación, si se pondera que ese concepto tiene un contenido ambivalente por la diversidad de valores que podrían atribuirse a una cosa. Por tanto, ante la falta de definición de un concepto necesario para integrar la base gravable del impuesto predial, dada la imposibilidad de atribuirle un significado determinado en el contexto en el que se utiliza la referida expresión, se genera incertidum-

bre y, por ende, podría dar margen para que la autoridad fiscal aplique arbitrariamente la disposición sin sujeción a un criterio definido por el legislador. Lo anterior en el entendido que no obstante la violación señalada ello no implica que se deje de aplicar la matriz de características en la columna que genera la violación, y menos que se deje de pagar el impuesto predial, sino que el efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad consiste en que, dentro de la matriz de características correspondiente y, en particular, en la columna respectiva a “servicios”, se aplique el tipo de muebles de baño de menor cuantía conforme a la clasificación que establece la norma de mérito (P 240/2009).

III. SEGUNDA PARTE: FUENTES DEL DERECHO

Nuevamente encontramos escasos criterios en este apartado de gran interés jurídico. Así, en uno de ellos se sostuvo que a la Ley para la Reforma del Estado no le resulta aplicable el *procedimiento legislativo* pese a denominarse Ley, toda vez que conforme al artículo segundo transitorio de la reforma a dicha ley, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 2004, los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que regulan las fases del procedimiento legislativo y desarrollados por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, le son aplicables en cuanto no se oponga a lo previsto en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (P 52/2009).

En otro tenemos la determinación de los principios y limitaciones de la *facultad reglamentaria* del Poder Ejecutivo Federal. De entrada se afirma, como ha venido sosteniendo reiteradamente la Suprema Corte de Justicia, que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, por lo cual el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Ahora bien, las disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por

dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley. Por último, la facultad reglamentaria del presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida (P 79/2008).

En un último criterio se afirmó que la ausencia de la frase solemne contenida en el artículo 70 de la Constitución General de la República que reza “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta”, no afecta la validez de la publicación si el Gobernador del Estado utiliza otra expresión como “anuncio”, “informo” u otra similar, ya que no está prohibida en ordenamiento alguno ni existe una norma concreta que prescriba las palabras a utilizar al realizar el *acto de promulgación*. En todo caso se trata de un acto preformativo (una acción lingüística) mediante el cual el titular del Poder Ejecutivo da a conocer a los habitantes del Estado una ley o decreto (creación, reforma o adición) una vez que ha sido discutida y aprobada por el Poder Legislativo, y ordena su publicación, por tanto, el sentido de la promulgación se cumple cuando la nueva ley se divulga a través de los medios oficiales cumpliéndose su objetivo fundamental al ponerse de manifiesto formalmente (P 105/2009).

IV. TERCERA PARTE: DERECHOS HUMANOS

1. *Derechos humanos en general*

Sobresale un criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia según el cual el artículo 25 de la Constitución general establece

esencialmente los principios de la rectoría económica del Estado para garantizar el crecimiento económico del país, mediante acciones estatales que alienten a determinados sectores productivos, concedan subsidios, otorguen facilidades a empresas de nueva creación, concedan estímulos para importación y exportación de productos y materias primas y sienten las bases de la orientación estatal por medio de un plan nacional; sin embargo, dicho precepto no concede *garantía individual* alguna que autorice a los particulares a exigir, a través del juicio de amparo, que las autoridades adopten ciertas medidas para cumplir con tales encomiendas constitucionales, pues el pretendido propósito del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dirige a proteger la economía nacional mediante acciones estatales fundadas en una declaración de principios contenida en el propio precepto de la ley fundamental (SS 1/2009).

Otro de los criterios interesantes estriba en aquél de conformidad con el cual el numeral III.8 del Capítulo 3 del Programa de Verificación vehicular obligatoria en el Distrito Federal relativo al segundo semestre de 2006, en el que se prevé que la *verificación vehicular* está sujeta al pago y validación del impuesto sobre tenencia de vehículos, no viola la garantía de libertad de tránsito contenida en el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que aun cuando al no obtener la verificación vehicular correspondiente se restringe la circulación de los vehículos automotores matriculados en el Distrito Federal, ello no coarta el derecho personal del individuo para entrar o salir del país, desplazarse dentro del territorio nacional y fijar su residencia en él, principalmente bajo el argumento que la garantía de libertad de tránsito sólo salvaguarda a los individuos y no a los vehículos automotores a través de los cuales se desplazan (SS 192/2009).

No obstante el criterio anterior, en uno posterior se afirmó que el numeral III.8 del capítulo 3 del Programa de Verificación vehicular obligatoria en el Distrito Federal relativo al segundo semestre de los años 2006 y 2007, en el que se prevé que la verificación vehicular está sujeta al pago y validación del impuesto sobre tenencia de vehículos, viola las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues al condicionar la obtención de la verificación vehicular y su correspondiente holograma al pago del mencionado impuesto, rebasa la finalidad perseguida por el Pro-

grama referido, consistente en prevenir, controlar y reducir las emisiones de contaminantes provenientes de vehículos automotores en circulación, no advirtiéndose razón objetiva que justifique su exigencia, para asegurar una calidad de aire satisfactoria para la salud y el bienestar de la población (SS 193/2009).

2. *Derechos humanos en especial*

Destaca como tema de derecho humano especialmente abordado en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el relativo a los *derechos sociales*.

El artículo 24 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social no transgrede los artículos 18, 20 y 23 de la Ley General de Desarrollo Social en los que se establece que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación; que el presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior y, finalmente, que la distribución del gasto social deberá sujetarse a los criterios establecidos en la Ley, puesto que aquél precepto reglamentario lo único que prevé es que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público integrará el proyecto de presupuesto de egresos de conformidad con las disposiciones aplicables, y fija la obligación de previsión e integración de recursos para aquellas entidades de la Administración Pública Federal que tengan a su cargo programas de desarrollo social, sin que en ningún momento autorice o faculte a la Secretaría para disminuir los montos presupuestales destinados a los programas de desarrollo social ni para que pueda proponer o determinar que el gasto social sea inferior al del año fiscal anterior, sino que únicamente pormenoriza una fase más del complejo proceso de integración del proyecto de presupuesto, en la materia específica de desarrollo social (P 80/2009).

El mismo precepto reglamentario, se reconoce en otro criterio, tampoco vulnera los artículos 52 y 53 de la Ley general de Desarrollo Social puesto que en ningún momento dispone que los acuerdos de la Comisión Intersecretarial de Derecho Social sean obligatorios en los términos que prevé la Ley ni que estos se publiquen en el Diario Oficial de la Federa-

ción, como tampoco que la facultad que dicha Comisión tiene para proponer las partidas y montos del gasto social tenga carácter obligatorio, pues se trata solamente de una propuesta que puede o no ser adoptada por las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal (P 81/2009).

En otro criterio se definieron los contornos del Sistema de Coordinación en la Planeación de la Política Nacional de Desarrollo Social. Con base en el artículo 73, fracción XXIX-D de la Constitución General el legislador federal puede expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, pero ello no es obstáculo para que las entidades federativas establezcan sus propios sistemas de planeación de desarrollo social en coordinación con la Ley General de Desarrollo Social o, en una tercera alternativa, sistemas autónomos por un lado y sistemas coordinados por otro, en el entendido que la coordinación depende del establecimiento de convenios de coordinación y cooperación técnica para la participación de los distintos niveles de gobierno, entidades federativas y municipios, en la concurrencia, colaboración, coordinación y concertación, en los programas federales establecidos en la Planeación de la Política Nacional de Desarrollo Social. Por tanto, queda a voluntad de las entidades federativas la elección del tipo de relación con la Federación, los poderes legislativos mediante la emisión de las leyes estatales de desarrollo social y los poderes ejecutivos mediante la posibilidad de suscripción de convenios en los términos de sus propias leyes y de la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento (P 83/2009).

Otro de los preceptos del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social fue declarado constitucional, el artículo 15, con el argumento que al haberse previsto un modelo social único de focalización radical para la atención de grupos en desventaja ello no contradice el texto constitucional general, ya que ni la Constitución ni la Ley General de Desarrollo Social adoptan un modelo específico que deba implementarse para la atención de las necesidades de la población, pues en algunos casos estos derechos son exigibles de manera universal por la misma estructura del derecho: salud o educación, lo cual se encuentra establecido en sus propios sistemas de concurrencia y coordinación indicados en sus propias leyes, mientras que otros se encuentran sujetos a una implementación que puede dar preferencia a necesidades insatisfechas de personas o grupos identificados. En todo caso, en materia de derechos sociales, la Constitución Federal conjunta las obligaciones prestacionales del Estado con

la concurrencia y coordinación de las facultades en materia financiera y presupuestal, lo cual permite que se jerarquice y se establezcan prioridades para su asignación en materias específicas dependiendo de las necesidades particulares de los ciudadanos para alcanzar un nivel general de bienestar al cual se encuentra obligado el Estado (P 90/2009).

El derecho a la salud fue motivo de preocupación. En un criterio se sostuvo, de entrada, lo que el derecho a la salud contenía, a saber, el disfrute de servicios de salud de calidad en todas sus formas y niveles, entendiendo calidad como la exigencia de que sean apropiados médica y científicamente, esto es, que exista personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, y condiciones sanitarias adecuadas, para después afirmar que para garantizar el derecho a la salud es menester que se proporcionen con calidad los servicios de salud y para ello el Estado debe emprender las acciones necesarias para alcanzar ese fin, destacando como dos de ellas el desarrollo de políticas públicas y el establecimiento de controles legales destinados a que los prestadores de servicios de salud satisfagan las condiciones necesarias de capacitación, educación, experiencia y tecnología, en establecimientos con condiciones sanitarias adecuadas y en donde se utilicen medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, tal como dispone el legislador ordinario en el artículo 271, segundo párrafo de la Ley General de Salud (PS 50/2009).

Un criterio de especial trascendencia en materia social fue el que declaró que el artículo 51, fracción II, inciso c de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (vigente hasta el 31 de marzo de 2007), al restringir el derecho de la esposa o concubina, esposo o concubinario a recibirla por viudez derivada de la muerte del trabajador o trabajadora, durante el lapso que desempeñe un trabajo remunerado que implique la incorporación al régimen obligatorio de dicha Ley, viola la garantía social prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a de la Constitución federal, puesto que el derecho aludido no es incompatible o antagónico con el de desempeñar un cargo, empleo o comisión remunerados en cualquier dependencia o entidad que implique su incorporación al régimen obligatorio previsto en la Ley de la materia, máxime que del proceso legislativo que originó el apartado B del indicado precepto constitucional, se advierte que el poder reformador de la carta magna dispuso que las garantías sociales en ningún caso

pueden restringirse. Otros argumentos estriban en que ambos derechos tienen orígenes diferentes, pues el de la pensión por viudez surge por la muerte del trabajador, es decir, es una prestación establecida en favor de la esposa o concubina, esposo o concubinario y no del extinto trabajador, aun cuando su fuente es la relación laboral existente entre éste y la entidad gubernamental respectiva; en segundo lugar, porque el hecho de que los viudos pensionados desempeñen un cargo que conlleve la incorporación al régimen obligatorio citado y, por ende, el acceso (por cuenta propia) a los beneficios de seguridad social derivados de ese régimen no excluye al derecho de seguir recibiendo el pago de la pensión por viudez sino que, por el contrario, la conjugación de los derechos derivados del nuevo empleo y de la referida pensión coadyuva a hacer efectiva la garantía social de mérito, orientada a garantizar el bienestar de los familiares del trabajador fallecido, sin dejar de tomar en consideración que la pensión mencionada no es una concesión gratuita o generosa, sino un derecho gestado con las aportaciones efectuadas por el trabajador durante su vida productiva con el objeto de garantizar, aunque sea en parte, la subsistencia de sus beneficiarios (PS 66/2009).

En un último criterio en esta materia, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación afirmó que el estímulo al desempeño del personal docente de la Universidad Autónoma de Sinaloa, previsto en el Reglamento del Programa relativo, no forma parte de la base salarial para su cálculo, ya que para ello debe tomarse en cuenta la supletoriedad establecida en la cláusula 3 del contrato colectivo de trabajo, toda vez que dicha prestación no está pactada en el referido contrato, concluyéndose que el hecho de que el artículo 22 del Reglamento precisado prevea expresamente la suspensión definitiva del estímulo al desempeño académico para el caso de jubilación revela la intención de las partes de no incluirlo en la cuantía de la pensión, lo cual es lógico si se considera su naturaleza especial y excepcional, así como el objetivo que persigue, consistente en reconocer y estimular el desarrollo de los docentes para motivar su permanencia, dedicación y calidad en el desempeño de sus funciones, el cual se extingue al concluir el nexo laboral (SS 124/2009).

V. CUARTA PARTE: CONTROL CONSTITUCIONAL

En *materia de amparo* queremos llamar la atención sobre dos temas. Uno está relacionado con la noción de autoridad responsable para efectos del amparo, en donde encontramos que Pemex-Refinación, en cuanto que está facultado para celebrar actos con personas físicas o morales, para cumplir su objetivo relativo a los procesos industriales de refinación, elaboración de productos petrolíferos y de derivados del petróleo susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos derivados mencionados, y que los contratos de franquicia que celebra para el suministro de combustible en estaciones de servicio están sujetos en todo momento al cumplimiento de la Ley de Petróleos Mexicanos, su Reglamento, disposiciones legales que por materia corresponda, decretos del Ejecutivo Federal y determinaciones de la Secretaría de Energía, conjuntamente con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, entonces resulta claro que no lo es cuando rescinde contratos de franquicia celebrados con personas físicas o morales para el suministro de combustibles en estaciones de servicio, ya que es un organismo descentralizado subsidiario de Petróleos Mexicanos y la rescisión deriva del incumplimiento del contrato por parte del franquiciatario o suministratario y constituye una de las maneras de dar por terminada una relación jurídica voluntaria y de correspondencia entre el interés del organismo subsidiario y la persona física o moral que opera la estación de servicio, como particulares y no entre autoridad y un gobernado (SS 210/2009).

Por otra parte, el Instituto Mexicano del Seguro Social, organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio que cumple con la función del Estado de prestar el servicio público de seguridad social, y que además de tener la función de autoridad fiscal autónoma tiene el carácter de ente asegurador, pues bien contra la omisión de responder a una solicitud formulada en ejercicio del derecho de petición, en su carácter de asegurador, no procede el juicio de garantías pues no se está en presencia de un acto de autoridad para efectos del amparo, pues la relación que existe entre el asegurado y el Instituto en comento en dicho supuesto es de coordinación, enablada entre particulares, en las que actúan en un mismo plano, es decir, en igualdad, por lo que en esta hipótesis el juicio de amparo será improcedente (SS 211/2009).

En materia de suspensión del acto reclamado, la Segunda Sala emitió una tesis de jurisprudencia con base en la cual para decidir sobre su otorgamiento el juzgador debe ponderar simultáneamente la apariencia del buen derecho con el perjuicio al interés social o al orden público, supuesto contemplado en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, estudio que debe ser concomitante al no ser posible considerar aisladamente que un acto pudiera tener un vicio de inconstitucionalidad sin compararlo de manera inmediata con el orden público que pueda verse afectado con su paralización, y sin haberse satisfecho previamente los demás requisitos legales para el otorgamiento de la medida (SS 204/2009).

En el ámbito de la *acción de inconstitucionalidad*, encontramos un criterio de acuerdo con el cual cambió el sentido de la interpretación según la cual cuando la reforma o adición no va dirigida esencialmente al contenido normativo del precepto impugnado, sino sólo a su identificación numérica que se ajusta para darle congruencia al ordenamiento, ley o codificación, no puede considerarse como un acto legislativo nuevo que autorice su impugnación a través de la acción de inconstitucionalidad, pues ahora si el legislador ordinario durante el proceso legislativo manifestó su voluntad de no reformar la norma pero del texto aprobado se advierte que en realidad se modificó su alcance jurídico o se precisó un punto considerado ambiguo u oscuro, debe estimarse que se está ante un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación (P 17/2009).

En una tesis jurisprudencial se sostuvo que con base en el artículo 7o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable a las acciones de inconstitucionalidad, que prevé que las demandas o promociones de término pueden presentarse fuera del horario de labores ante el Secretario General de Acuerdos o la persona designada por éste, el funcionario respectivo debe recibir las demandas y promociones que se le presenten, aun cuando no sean realmente de término, y depositarlas el día hábil siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia del alto tribunal, dado que ninguno de ellos está facultado para calificar la oportunidad en la presentación de los escritos, a efecto de constatar que verdaderamente se trate de promociones de término, lo que tampoco sucede tratándose de demandas o escritos iniciales, en los que no existe certificación alguna en la que consten las fechas de inicio y vencimiento del plazo respectivo (P 35/2009).

En un criterio aparte se hizo referencia a las condiciones constitucionales que deben cumplir los partidos políticos al promover la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales federales o locales, siendo que si se trata de partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, deberán promover la acción de inconstitucionalidad por conducto de sus dirigencias nacionales y podrán impugnar leyes electorales federales o locales, o bien si se trata de partidos políticos con registro estatal deberán promover la acción de inconstitucionalidad por conducto de sus dirigencias y sólo podrán impugnar leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro (P 41/2009).

En este mismo sentido encontramos otra tesis jurisprudencial con base en la cual se afirmó que conforme a los artículos 105, fracción II, inciso f, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, párrafo último, de su Ley Reglamentaria, los partidos políticos con registro nacional están legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales, ya sea federales o locales, pero siempre por conducto de su dirigencia nacional, en consecuencia los comités ejecutivos estatales carecen de legitimación para promoverlas en representación de un partido político que cuente con registro ante el Instituto Federal Electoral (P 42/2009).

Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según su artículo 1o., los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su calidad de integrantes del Tribunal en Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad que les han sido planteadas pueden válidamente invocar oficiosamente, como hechos notorios, los expedientes y las ejecutorias dictadas en aquéllas, como medios de prueba aptos para fundar una sentencia, sin que sea necesaria la certificación de sus datos o el anexo de tales elementos al expediente, bastando con tenerlos a la vista, pues se trata de una facultad emanada de la ley que puede ejercerse para resolver la contienda judicial (P 43/2009).

Al partir del principio general de que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, se afirmó que tal criterio resulta inaplicable cuando se trata de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas, y en consecuencia deberá legislarse a la brevedad,

antes de la celebración de la siguiente jornada electoral, para ajustarse al mandato constitucional, ya que el Código Electoral circunscribe las reglas sólo a unos recuentos y no a todos, tanto en sede administrativa como jurisdiccional, y en cuanto a las diferentes elecciones que se practican (P 68/2009).

En otro criterio se sostuvo lo que tradicionalmente se ha dado en llamar “una nueva reflexión”, que no es otra cosa que un cambio de criterio. Así, una nueva reflexión sobre la interpretación del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, lleva al Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a sustentar un criterio diferente para establecer que la suplencia de los conceptos de invalidez deficientes sí opera tratándose de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral y, por tanto, que en ellas no rige el principio de estricto derecho, toda vez que esta nueva apreciación descansa en el sistema integral de suplencia procurado en el artículo legal mencionado, pues lo único que establece en su segundo párrafo es que las sentencias que se dicten sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial, lo que significa que el órgano jurisdiccional no podrá examinar otra disposición constitucional diversa a la que en la línea argumentativa de los conceptos de invalidez se aduzca como violada, sin que esta limitante en modo alguno conduzca a proscribir la suplencia de la queja deficiente en materia electoral, y mucho menos a verificar el examen de la constitucionalidad de ese tipo de leyes bajo el principio de estricto derecho, dado que esta taxativa no aparece expresamente en la citada Ley Reglamentaria, como correspondería a toda norma restrictiva, sino que solamente se advierte una forma atemperada del ejercicio de la facultad que permite a la Suprema Corte adoptar su función de garante de la regularidad constitucional de las leyes electorales, sin limitarse exclusivamente al examen de los conceptos de invalidez expresados, ya que podrá colmar las omisiones detectadas en ellos hasta el grado de encontrar su racional explicación y los motivos que los hagan atendibles y fundados, siempre que no comprenda violaciones a preceptos de la Constitución General de la República no invocadas por el propio promovente de la acción de inconstitucionalidad (P 97/2009).

En lo que corresponde a la *controversia constitucional*, para que pueda promoverse con motivo de una “omisión” imputada a la parte demandada es necesario comprobar su inactividad, de tal forma que la pretensión del

actor sea que se llene un vacío legal o se materialice una obligación derivada de la ley, de manera que la sentencia que en su momento se dicte declare que la omisión de la demandada es contraria a las normas jurídicas aplicables ante la evidencia de que no actuó como debía hacerlo; en la inteligencia de que no basta el incumplimiento de una norma general para que se actualice una omisión impugnante en esos términos, pues para ello es necesario que con ese proceder se produzca un vacío legal o bien la falta absoluta de actuación de la autoridad, ya que de otra forma cualquier infracción a la ley implicaría la omisión y, por tanto, dejar de hacer debidamente lo ordenado bastaría para que el actor pudiera reclamarla sin sujetarse a un plazo, lo cual no puede ser aceptable, por lo que en este supuesto deben regir las reglas previstas en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional (P 66/2009).

Cuando en este tipo de proceso constitucional se demanda la invalidez de la norma general o acto, el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; a este respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. No obstante, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto (P 98/2009).

Cuando se impugna en controversia constitucional una reforma o adición a la Constitución local, los municipios cuentan con legitimación pasiva pues si para que las reformas o adiciones a la Constitución Polí-

tica del Estado Libre y Soberano de Baja California formen parte de ella deben satisfacerse, entre otros requisitos, el de la votación mayoritaria de los Ayuntamientos de la entidad federativa, en términos de los artículos 34 y 112 de la Constitución local, es inconcuso que debe tenerseles como demandados y con legitimación pasiva en la controversia constitucional en la que se cuestione una norma local constitucional, ya que para la validez de tales reformas o adiciones es necesaria la participación de los municipios y, por ende, forman parte de la emisión de la norma general impugnada, actuando como órganos originarios diferenciados del Congreso local en el procedimiento legislativo especial de referencia (P 106/2009).

Para terminar este comentario, queremos referirnos a un criterio emitido en relación con la interpretación conforme, de conformidad con el cual si bien es cierto que al realizar el análisis de constitucionalidad de disposiciones generales es factible que la Suprema Corte de Justicia de la Nación acuda a la interpretación conforme, e incluso emita resoluciones integradoras a efecto de corregir las omisiones que generan la inconstitucionalidad, también lo es que el empleo de dichas prácticas interpretativas es inadmisibles en materia penal, en atención a las particularidades del principio de legalidad en esta rama jurídica como son la reserva de ley, la prohibición de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de alguna persona y el principio de tipicidad o taxatividad según el cual las conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales, y que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, y la prohibición de tipos penales ambiguos; aunado al hecho que la determinación que haga el legislador al emitir la norma constituye la esencia del respeto al principio de legalidad en materia de imposición de penas, pues acorde con los aspectos que abarca dicho principio aquél está obligado a estructurar de manera clara los elementos del tipo penal, delimitando su alcance de acuerdo a los bienes tutelados, imponiendo la determinación del sujeto responsable y de sus condiciones particulares y especiales, así como a establecer con toda claridad las penas que deben aplicarse en cada caso (P 33/2009).

VI. CONCLUSIÓN

De nueva cuenta, en 2009, la labor de definición constitucional se centró fundamentalmente en el Pleno de nuestro más alto tribunal, toda vez que la gran mayoría de criterios provinieron de esta instancia, no obstante que la Primera Sala emitió casi el mismo número de tesis jurisprudenciales que el Tribunal Pleno y la Segunda Sala emitió casi cien tesis más que ambos. En la materia fiscal es donde encontramos más impugnaciones que llegan a la Suprema Corte de Justicia y, curiosamente, es donde más declaraciones constitucionales aparecen.

Lo que tuvo un desarrollo jurisprudencial importante durante este año fue el sistema jurídico local, en especial el Poder Judicial, tanto lo que se refiere a los tribunales superiores, encargados de la actividad jurisdiccional, como los consejos de la judicatura que llevan a su cuesta la actividad administrativa de este poder. Sobresale, como lo indicamos, la diferencia de criterio en cuanto a si la actividad de estos órganos debe ser considerada soberana y, por tanto, exenta de control constitucional mediante el juicio de amparo.

Advertimos una disminución preocupante, comparada con el año anterior, en criterios relativos a los derechos humanos, aunque debemos subrayar la importancia que obtuvieron en esta ocasión los derechos sociales, de difícil definición y exigibilidad.

Se aprecia una continuidad en la labor interpretativa en el ámbito propio de los criterios relativos al control constitucional, ya que de manera similar a 2008 se siguen produciendo criterios sobre la interpretación conforme, llegando incluso a las resoluciones integradoras, tema que no es pacífico en la jurisprudencia de los tribunales constitucionales, y la omisión legislativa.

En resumen, la visión jurisprudencial dada por nuestra Suprema Corte de Justicia en 2009 fue de una intensa labor marcada por criterios tradicionales, pero también con otros relacionados con el sistema jurídico local. Echamos en falta más criterios en materia de derechos humanos.

