

# JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE MÉXICO EN 2009

Por ALFONSO HERRERA GARCÍA (\*)

## SUMARIO

1. ACLARACIONES PREVIAS.—2. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA SUPREMA CORTE Y LOS TRIBUNALES FEDERALES.—3. DERECHOS FUNDAMENTALES.—4. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS DE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. RÉGIMEN MUNICIPAL.—5. NOTA CONCLUSIVA.

### 1. ACLARACIONES PREVIAS

Como es suficientemente conocido por los estudiosos de la justicia constitucional iberoamericana, entre 1994 y 1995 la Suprema Corte de Justicia de México sufrió una transformación institucional que robusteció contundentemente sus competencias en materia de jurisdicción constitucional. Desde entonces, tanto en la doctrina como incluso en sede jurisdiccional, ha sido cada vez más común afirmar que la Corte se ha convertido en un «tribunal constitucional». No obstante, con rigor, este calificativo aún describe una imagen parcializada del cúmulo de competencias que la Suprema Corte ostenta, a la luz de todo lo que a ella atribuye la Constitución federal<sup>1</sup>.

---

(\*) Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Especialista en Derecho Constitucional por la Universidad Nacional Autónoma de México y por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Madrid) [correo electrónico: jalfonso.herrera@gmail.com].

<sup>1</sup> En efecto, a diferencia de otros ordenamientos constitucionales iberoamericanos, el mexicano ha optado por fortalecer a su Suprema Corte en las funciones de jurisdicción constitucional concentrada. De entrada, esta sola circunstancia ya marca una diferencia en la manera de ejercer tal jurisdicción con respecto al modo en que lo hace una genuina Corte Constitucional. Desde una perspectiva comparada, la agenda de casos que la Corte mexicana va construyendo no ha podido ser tan ambiciosa, entre otras razones porque su esquema jurisdiccional mezcla recursos típicos del modelo europeo con una arraigada función mayormente casacional

En realidad, además de último intérprete de la Constitución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es simultáneamente el máximo tribunal del Poder Judicial de la Federación y el tribunal supremo para la interpretación de las leyes del país. Todas estas posiciones institucionales son separadamente identificables si se observa con detenimiento su amplia órbita de competencias constitucionales.

En cuanto tribunal que ejerce jurisdicción constitucional de manera exclusiva (controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad), o en su última instancia (amparo y otras atribuciones), la Suprema Corte se ubica necesariamente en la cúspide del sistema jurisdiccional nacional. Su status de tribunal de máxima instancia de la federación en todos los órdenes judiciales conoce una excepción: la función jurisdiccional especializada conferida al Tribunal Electoral (si bien el control abstracto de las leyes en este ámbito corresponde a la propia Corte; véanse arts. 99 y 105, fracción II, de la Constitución). En materia de gobierno y administración del poder judicial federal, que corresponde al Consejo de la Judicatura (art. 100), la Corte tiene en la actualidad una excepcional pero definitiva actuación. Finalmente, bajo determinadas condiciones procesales, actúa como órgano de última instancia en la aplicación judicial del entero ordenamiento jurídico, razón por la cual es también el tribunal supremo para la unificación de la interpretación del Derecho mexicano<sup>2</sup>.

Como consecuencia de esta pléyade de competencias, la jurisprudencia que genera la Suprema Corte abarca un amplio abanico de materias, que ella misma clasifica a efectos de sistematización y, lo que es más importante, para conseguir su eficaz aplicación por todos los órganos del sistema judicial mexicano.

En esta reseña, se hará referencia a algunos de los pronunciamientos más relevantes que la Corte ha emitido a lo largo de 2009 en la materia constitucional. Así, en principio, la jurisprudencia de la que se dará cuenta debiera proyectar el trabajo que la Corte está cumpliendo como consecuencia de su perfil competencial de «tribunal constitucional».

Ahora bien, en el Derecho mexicano, el concepto de jurisprudencia exige algunas aclaraciones básicas, que incluso aquí no pueden dejarse de lado. El art. 94, párrafo octavo, de la Constitución mexicana establece una

---

del juicio de amparo. Véase una interesante tesis que mediante la comparación entre la Corte mexicana y la Corte Constitucional colombiana a este respecto formula: Miguel SCHOR (2009): «An Essay on the Emergence of Constitutional Courts: The Cases of Mexico and Colombia», *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 16, núm. 1, pp. 173 y ss.

<sup>2</sup> En otro lugar me he ocupado de explicitar sistemáticamente estos perfiles competenciales de la Suprema Corte. Permítaseme por ello la remisión a: Alfonso HERRERA GARCÍA (2010): Voz «Suprema Corte de Justicia de la Nación» en *Diccionario Histórico Judicial Mexicano*, tomo III, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación [en prensa].

reserva de ley a efecto de que en esa sede normativa se precisen los términos en que la jurisprudencia de los tribunales de la Federación, incluida la emitida por la Suprema Corte, resulta obligatoria. El art. 192 de la Ley de Amparo proporciona las bases para entender qué criterios son preceptivos. Esta disposición establece que las resoluciones de la Corte constituyen «jurisprudencia» cuando lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros (de los once que la conforman) si se trata de jurisprudencia del Pleno, o por cuatro ministros (de cinco que la integran), si se trata de jurisprudencia de las Salas. También es jurisprudencia la emitida por el Pleno cuando resuelve las contradicciones de tesis entre las Salas o entre Tribunales Colegiados de Circuito.

En consonancia con la alta jerarquía que disfruta la Suprema Corte, la jurisprudencia que establece, funcionando en Pleno, es obligatoria para las Salas. Esa misma jurisprudencia, conjuntamente con la de las Salas, es obligatoria para todos los tribunales, esto es: Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Sin estar en condiciones de ahondar en los detalles del complejo sistema de los precedentes obligatorios de la Suprema Corte<sup>3</sup>, sí que es imprescindible enfatizar que la institución de la «jurisprudencia» se adjudica por la ley a aquéllas tesis, redactadas a manera de extractos, cuyo texto, rubro y numeración progresiva está a cargo de la propia Corte. Estas «tesis» se publican mensualmente en el *Semanario Judicial de la Federación*, que es su fuente oficial de difusión (art. 195 de la Ley de Amparo)<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Para comprenderlo con mayor nitidez debe tomarse en cuenta lo que en esta materia al menos establecen la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución, la cual regula las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. La primera, en su art. 177, dispone que la jurisprudencia que emitan el Pleno y las Salas de la Corte en asuntos distintos al amparo, se regirán sin embargo por las disposiciones de la propia Ley de Amparo. Por otro lado, la Ley Reglamentaria del artículo 105 confiere obligatoriedad a «las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutive de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos» del Pleno de ministros. Así, la fundamentación jurídica de las sentencias en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad son obligatorias para las Salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, federales o locales (arts. 43 y 73).

<sup>4</sup> Para una más completa explicación del concepto y el funcionamiento de la jurisprudencia en el sistema jurídico mexicano, véase: José María SERNA DE LA GARZA (2009): «The concept of *jurisprudencia* in Mexican Law», *Mexican Law Review*, nueva serie, vol. 1, núm. 2 (enero-junio), pp. 131 y ss.

Pues bien, la presente reseña se centrará en tales tesis: los criterios que cumplen las condiciones necesarias para adquirir obligatoriedad de acuerdo con los parámetros legales señalados. Por tanto, en este ejercicio de noticia jurisprudencial se dejan de lado aquéllos precedentes que, no obstante su eventual relevancia interpretativa, deben catalogarse como «tesis aisladas» por carecer de genuina fuerza vinculatoria.

En cuanto a los criterios de selección del amplio conjunto de tesis jurisprudenciales que se tomaron en consideración para elaborar este trabajo, ya se mencionó que uno primero obedeció a la materia: la constitucional. Como aún ésta es muy extensa, un segundo criterio ha sido el de la especial incidencia de las tesis en la definición del resto del ordenamiento jurídico. Con ánimo de reducir, en lo posible, la subjetividad de esta selección, se acudió a aquéllos criterios que la propia Suprema Corte ha señalado como relevantes en el apartado que a este efecto se incorpora en el informe de labores del Presidente de la Corte para el año 2009<sup>5</sup>. Sin embargo, debe aclararse que ello no impidió descartar varias tesis y resaltar algunas otras no relacionadas en ese informe, con el propósito de presentar un cuadro equilibrado de jurisprudencias, en función de las específicas temáticas que interesan a esta crónica.

Por último, no está de más precisar que, dados los concretos límites de este trabajo, marcados por el propósito de ofrecer una genérica pero representativa noticia jurisprudencial, deliberadamente se ha evitado formular consideraciones críticas, suscitar polémicas, o esgrimir apreciaciones de interés doctrinal. La explicación es obvia: ello hubiese conducido a desbordar el objetivo del trabajo y seguramente a ocupar un espacio mucho más amplio del que se ha permitido al mismo.

## 2. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA SUPREMA CORTE Y LOS TRIBUNALES FEDERALES

Dentro de los más trascendentes criterios jurisprudenciales que la Suprema Corte emitió en torno a sus propias competencias de jurisdicción constitucional, en primer lugar, se destacarán los que resultan de aplicación general al ejercicio del control de constitucionalidad. En segundo lugar, se hará referencia a los específicamente relacionados con su jurisdicción en materia de juicio de amparo.

El Pleno de la Suprema Corte adoptó una importante tesis en materia de interpretación abstracta de las normas penales. Como consecuencia de la acción de inconstitucionalidad 157/2007 determinó que al analizar la

---

<sup>5</sup> Cfr. *Informe anual de la labores 2009. Anexo documental*, México, Poder Judicial de la Federación, pp. 327-347.

constitucionalidad de normas de carácter penal no procede ni la interpretación conforme, ni la interpretación denominada «integradora». Es cierto que en ocasiones es factible acudir a una u otra modalidad de interpretación, pero en materia penal deben tomarse en consideración las particularidades del principio de legalidad que impiden tales aproximaciones hermenéuticas. El principio de legalidad penal supone lo siguiente: a) la reserva de ley por virtud de la cual los delitos sólo pueden establecerse en ley en su sentido formal y material; b) la prohibición de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de persona alguna, y c) el principio de tipicidad o taxatividad de acuerdo con el cual las conductas punibles deben estar establecidas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin posibilidad de reenvío a parámetros extralegales. Esto comporta la imposibilidad de imponer penas por analogía o mayoría de razón y la prohibición de tipos penales ambiguos (Tesis: P./J. 33/2009). Por estas razones se determina la impracticabilidad, en todo caso, de las técnicas de interpretación conforme y de integración de las leyes de carácter penal.

El Pleno de la Corte volvió a enfrentarse con el problema de la llamada omisión legislativa al resolver la acción de inconstitucionalidad 118/2008. El art. 116, fracción IV, inciso 1), de la Constitución federal señala que las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que «se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación». Si en el Código electoral de una entidad federativa no se perfecciona esta adecuación legal, circunscribiendo las reglas sólo a unos recuentos y no a todos, tanto en sede administrativa como jurisdiccional, incurre en una «omisión legislativa» susceptible de control. Reiterándose un criterio anterior que sostenía la improcedencia de la acción de inconstitucional cuando se tratare de la omisión de los congresos locales respecto a la expedición de una entera ley (omisión absoluta), se señala la procedencia de la acción en contra de una omisión parcial (o relativa) resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas. En consecuencia, la Corte determina que, a la brevedad, hasta antes de que se celebre la siguiente jornada electoral, el legislador deberá proceder a subsanar la omisión parcial detectada a efecto de ajustarse al mandato constitucional de mérito (Tesis: P./J. 68/2009)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> A la sentencia de esta acción de inconstitucionalidad se adjuntaron los votos disidentes de los ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, y el presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Es pertinente señalar que para resolver la cuestión planteada, la Suprema Corte se basa en el precedente jurisprudencial recogido en la tesis: P./J. 5/2008, de rubro: «Acción de inconstitucionalidad. Si bien es improcedente contra una omisión absoluta en la expedición de una ley, no lo es cuando aquélla sea resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas», *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVII, febrero de 2008, p. 1336.

La Suprema Corte pronunció otro trascendente criterio respecto al concepto, clases y características de la motivación de las leyes y actos legislativos. Según la Corte, la motivación legislativa puede ser de dos tipos: reforzada y ordinaria. La motivación reforzada es exigible cuando se realizan ciertos actos o se emiten normas por virtud de las cuales puede llegar a afectarse algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional. Por el tipo de valor que queda en juego, es indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad para la consecución de fines constitucionalmente legítimos, debiendo ponderar las circunstancias concretas del caso. En este sentido, la Corte introduce el concepto de «categorías sospechosas»: a propósito de una reforma legislativa, ésta presenta una categoría así calificable cuando involucra determinados valores constitucionales que se ponen potencialmente en peligro. La motivación reforzada implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) la existencia de antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que resulta justificado que la autoridad legislativa haya actuado en el sentido en que lo hizo; y, b) la justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los cuales el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate.

Otra cosa es lo que la jurisprudencia constitucional llama motivación ordinaria. El elemento central para distinguir la motivación reforzada de la ordinaria es, sostiene la Corte, el mencionado concepto de «categoría sospechosa». La motivación ordinaria tiene lugar cuando no se presenta una categoría sospechosa, por lo cual no subyace a la norma riesgo alguno para un derecho fundamental o un bien constitucionalmente análogo. Por esta razón, no es exigible que el acto o la norma haya debido pasar por una específica ponderación de las circunstancias concretas del caso. A diferencia de los supuestos en que es exigible una motivación reforzada, la ordinaria amerita un análisis poco estricto por parte de la Corte con la finalidad de no interceder en la libertad política del legislador. Existen determinados ámbitos (por ejemplo, el económico o el de la organización administrativa del Estado) en que un control estricto conduciría al juez constitucional a sustituir la función de los legisladores, que son a quienes corresponde analizar si ese tipo de políticas resultan necesarias o si son las mejores desde una perspectiva social. En este sentido, si de conformidad con la Constitución los legisladores cuentan con mayor discrecionalidad en ciertas materias, ello significa que en tales temas las posibilidades de injerencia del juez constitucional son menores, esto es, la intensidad de su control se halla limitada. En cambio, si la Constitución reduce la discrecionalidad del poder legislativo, la intervención y el control del tri-

bunal constitucional ha de ser mayor, es decir, el escrutinio judicial debe ser más estricto (Tesis: P./J. 120/2009)<sup>7</sup>.

Ahora bien, los parámetros introducidos por la Suprema Corte a los que acaba de hacerse referencia, pueden ser puestos en relación con el siguiente criterio jurisprudencial. En una diversa tesis de Pleno derivada de una serie de juicios de amparo en materia fiscal, se sostiene que para proceder al control de constitucionalidad no es indispensable que el legislador haya expresado argumentos que justifiquen su actuación en el proceso de creación normativa. Es cierto, dice la Corte, que la jurisprudencia constitucional en el orden fiscal exige del legislador la aportación de razones en virtud de las cuales otorga un trato diferenciado a determinados sujetos pasivos de un tributo. De ahí que sea conveniente que en el proceso legislativo aparezcan explicaciones ilustrativas acerca de las razones que informan las modificaciones normativas. Ahora bien, es de concluirse que, para emitir un juicio de constitucionalidad no es condición indispensable ni necesaria que el legislador haya expresado argumentos o justificaciones específicas en torno a los actos que tienen lugar en el proceso legislativo. En todo caso, es la Suprema Corte la que ha de apreciar la norma en sus méritos textuales, a la luz de los cuestionamientos que frente a ella haya formulado el justiciable. De esta manera, desde luego que la Corte puede analizar la validez de preceptos legales que incluso hayan sido ampliamente razonados por el legislador en el proceso respectivo (Tesis: P./J. 136/2009)<sup>8</sup>.

Por cuanto hace a la jurisprudencia relevante en materia de la jurisdicción constitucional de amparo, que en definitiva instancia ejerce la Suprema Corte, son de resaltarse las siguientes tesis.

En cuanto se refiere a la improcedencia del juicio de amparo se generaron dos criterios jurisprudenciales de interés desde la perspectiva del federalismo judicial, que en México resulta profundamente mediatizado por la configuración jurídica que presenta este proceso constitucional. La Ley de amparo dispone en su art. 73, fracción VIII, que este juicio resulta improcedente contra resoluciones o declaraciones de las legislaturas de los estados (congresos locales), o de sus respectivas comisiones o diputaciones

---

<sup>7</sup> Llama la atención que la sentencia a la controversia constitucional 32/2007 haya recibido la unanimidad de votos (once) del Pleno de ministros, mientras que la tesis expuesta, desprendida de esa sentencia, haya alcanzado sólo la votación mayoritaria de nueve votos en favor del criterio en ella contenido. Los votos disidentes se debieron a los ministros Franco González Salas y Luna Ramos.

<sup>8</sup> A los juicios de amparo en revisión de los cuales derivó esta tesis de jurisprudencia (los correspondientes a los números 892/2007, 80, 86, 89 y 98/2008), se opusieron los votos disidentes de los ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

permanentes en materia de elección, suspensión o remoción de funcionarios, siempre que las constituciones estatales les confieran la facultad de resolver al respecto de manera «soberana o discrecional». La Segunda Sala debió resolver si esa causal de improcedencia se hacía efectiva a propósito de la designación de los consejeros de la judicatura y de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia por el Congreso del Estado de Jalisco.

Respecto al juicio de amparo que se promueve en contra de la elección de los consejeros de la judicatura local, la Segunda Sala determinó la improcedencia. Al analizar la Constitución del Estado de Jalisco, llega a la conclusión de que en su art. 35, fracción IX, y 64, párrafos primero y segundo, tal elección es potestad del congreso estatal y que sus características permiten clasificarla implícitamente como «soberana» en la medida en que no se exige que su decisión sea necesariamente avalada o sometida a la aprobación, sanción, ratificación de otro órgano. No impide llegar a esta conclusión el hecho de que otros ordenamientos legales, como la Ley Orgánica del Poder Legislativo (arts. 219 y 220), o la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 138), ambas de ese estado, establezcan entre los requisitos a cumplir en el procedimiento por la legislatura la consulta ciudadana, pues ello no menoscaba la «soberanía» del órgano legislativo: la opinión que emitan los sectores consultados no condiciona la decisión legislativa al carecer de fuerza vinculatoria alguna. En conclusión, el juicio de amparo resulta improcedente contra la decisión final o contra cualquier acto emitido en el procedimiento de elección de los consejeros de la judicatura locales (Tesis: 2a./J. 133/2009).

Por el contrario, en cuanto al juicio de amparo contra la elección, ratificación o cese en sus funciones de los magistrados que integran el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Jalisco, la Segunda Sala determinó su procedencia. La explicación de la solución diametralmente diferente a la que se llega en este otro supuesto parte de una fundamentación jurídica que forzosamente ha de tomar en consideración relevantes bases de la Constitución federal. La Constitución general de la República establece en su art. 116, fracción III, diversos principios para la configuración de los poderes judiciales locales. Esos principios han de traducirse en garantías para la independencia judicial en la administración de justicia local, y se relacionan con los siguientes temas: a) Carrera judicial; b) Requisitos necesarios para ocupar el cargo de magistrado; c) Seguridad económica de jueces y magistrados; y, d) Estabilidad en el ejercicio del cargo, que abarca la duración en tal ejercicio y la posibilidad de ratificación o reelección al término del mismo. La Sala verifica que estos principios efectivamente inspiran a la Constitución y a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado: estos ordenamientos confieren al congreso local las atribuciones de elegir, ratificar o cesar en sus funciones, por término del encargo, a los

magistrados del Supremo Tribunal de Justicia local. Ahora bien, estas atribuciones están sujetas a determinados requisitos esenciales. Dado que las atribuciones congresuales están sujetas a determinadas reglas, sostiene la Sala, no pueden considerarse como «soberanas y discrecionales». La «soberanía y discrecionalidad» del poder que una norma jurídica otorga a una autoridad implica la potestad de «decidir acerca de algo sin sujetarse a reglas específicas». Además, afirma la Sala, las decisiones del congreso local tampoco 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 decisivos». A su juicio, las decisiones que exigen motivación y fundamentación, que están por ello «sujetas al control racional del derecho», no pueden considerarse al propio tiempo «discrecionales y soberanas», esto es «absolutamente libres e independientes de cualquier consideración». Por estas razones, concluye que las decisiones legislativas de mérito no actualizan la causal de improcedencia a que se refiere la mencionada fracción VIII del art. 73 de la Ley de Amparo (Tesis: 2a./J. 136/2009)<sup>9</sup>.

Todavía dentro del régimen de admisibilidad del juicio de amparo, la Segunda Sala analizó el principio de definitividad en el orden contencioso-administrativo. Al resolver otra «contradicción de tesis», la Sala debía determinar si el juicio de nulidad que establecían los arts. 58 y 59 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se apreciaba como un requisito forzosamente agotable antes de interponer el juicio de amparo. Sobre la base de los arts. 107, fracción IV, de la Constitución federal, en relación con el art. 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo es improcedente cuando el quejoso no agota con antelación los recursos o medios de defensa ordinarios establecidos por la ley. Pero esta regla general tiene una excepción: no es imperativo el agotamiento de tales recursos o medios de defensa cuando éstos exijan mayores requisitos de los que prevé la Ley de Amparo para conceder la suspensión definitiva del acto de autoridad que se reclama. En el caso sujeto a análisis, los preceptos legales cuestionados condicionaban la concesión de la medida cautelar a que se realizara una consulta ciudadana. Si para otorgar la suspensión la Ley de Amparo únicamente somete su otorgamiento a la mera solicitud del agraviado y a que su concesión no signifique perjuicio al interés social ni contravenga disposiciones de orden público, la Sala tuvo que concluir que era innecesario agotar el juicio de nulidad antes de acudir al juicio de amparo (Tesis: 2a./J. 174/2009).

---

<sup>9</sup> A este asunto, que se resolvió a través de la vía conocida en el ordenamiento jurídico mexicano como «contradicción de tesis» (la número 118/2009), se opuso el voto particular del ministro Franco González Salas.

La Primera Sala tampoco consideró como recurso obligatoriamente agotable antes de acceder a la jurisdicción de amparo, el establecido en el art. 21 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y en los arts. 63 y 68 del Acuerdo A/003/99 emitido por el propio Procurador General de Justicia. Estos preceptos preveían que ante la determinación del no ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, el denunciante, querellante u ofendido, podrían promover un recurso de inconformidad. Sin embargo, como se dijo con anterioridad, en la fracción XV del art. 73 de La Ley de Amparo se condiciona la procedencia del juicio de amparo a que el recurso legal no exija mayores requisitos que los necesarios para el otorgamiento de la suspensión definitiva en sede de juicio de amparo. Además, es también preciso que el medio de defensa se halle establecido en una ley, y que a través de él pueda efectivamente modificarse o revocarse el acto de autoridad. Pues bien, la Primera Sala consideró que la referida inconformidad: a) es un medio de defensa que se tramita en la vía administrativa (ante la propia procuraduría), no en la jurisdiccional; b) no está prevista en una ley en sentido formal y material; y c) no establece presupuestos de suspensión. Habida cuenta de estas circunstancias, la Sala determinó el carácter optativo y, por consecuencia, la no obligación de agotar ese recurso antes de promover el juicio constitucional de amparo (Tesis: 1a./J. 95/2009).

En lo relativo al juicio de amparo en materia penal, la Corte emitió al menos un criterio jurisprudencial digno de mención. La Constitución federal consagra como derechos fundamentales del acusado que el auto de formal prisión contenga lo siguiente: el delito que se le imputa; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución de la medida, así como los datos que arroje la averiguación previa, los cuales deberán ser suficientes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado. Si el objeto del juicio de amparo es la falta de debida fundamentación y motivación en la valoración de las pruebas, surge el problema de establecer hasta dónde llega la jurisdicción del juez federal de distrito, en cuanto juez de amparo, frente a las consideraciones jurídicas hechas por el juez de la causa. La Primera Sala consideró que si bien es cierto que el juez de distrito no puede sustituirse al juez ordinario en la apreciación de los elementos de su convicción, también lo es que no puede impedirse que éste se inmiscuya en la valoración de la prueba que haya efectuado la autoridad responsable, en la inteligencia de que el amparo se circunscribe a analizar la legalidad y constitucionalidad del acto reclamado y no el medio de prueba *per se*. Ello es necesariamente así, sostiene la Sala, en cuanto el juicio de amparo implica el análisis de la vulneración posible del derecho al debido proceso legal. En consecuencia, cuando en el amparo se combate la vulneración de la debida fundamentación y motivación de la

valoración de pruebas relacionadas con los requisitos de fondo del auto de formal prisión (cuerpo del delito y presunta responsabilidad), el juez constitucional ha de circunscribirse a la valoración de la prueba que haya realizado el juez de la causa, y, seguidamente, a resolver sobre la constitucionalidad de dicho auto (Tesis: 1a./J. 74/2009)<sup>10</sup>.

En lo tocante al régimen jurídico de las sentencias de amparo, la Corte emitió un conjunto considerable de tesis jurisprudenciales. Por su centralidad para la concepción del cumplimiento de estas sentencias, destacaré tres de ellas.

De conformidad con el art. 105, último párrafo, de la Ley de Amparo, la Segunda Sala integró una tesis jurisprudencial en la cual determinó qué caminos procesales pueden recorrerse para conseguir el cumplimiento de la sentencia ejecutoria de amparo. Ante la imposibilidad de cumplir con una sentencia, dos opciones son posibles: el cumplimiento sustituto mediante un incidente de daños y perjuicios, o un convenio. La opción incidental tiene fundamento en los arts. 358 a 364 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en materia de amparo. Este modo de resolver el cumplimiento sustituto requiere una promoción del quejoso y una vez que quede firme la sentencia interlocutoria respectiva, la autoridad responsable habrá de pagar el monto determinado so pena de enfrentarse al procedimiento de separación del cargo y consignación ante juez de distrito, a que se refiere la fracción XVI del art. 107 de la Constitución. La segunda modalidad de cumplimiento sustituto consiste en la celebración y cumplimiento de un convenio del que debe tener conocimiento el juez de amparo. Si las avenencias tendentes a cumplimentar el convenio no prosperan, el quejoso tiene acción en todo momento para optar por el incidente reglado de daños y perjuicios (Tesis: 2a./J. 60/2009).

La propia Segunda Sala precisó en una diversa tesis jurisprudencial, cuáles son los requisitos que han de cumplirse para que la Suprema Corte esté en condiciones de ordenar, de oficio, el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo. Al interpretar la citada fracción XVI del art. 107 de la Constitución, relacionándola con el art. 105, párrafo cuarto, de la Ley de Amparo, la Sala constata que puede ordenarse *ex officio* tal cumplimiento sustituto cuando se actualicen las siguientes circunstancias: a) que la naturaleza del acto lo permita; b) que previamente se determine el incumplimiento de la sentencia de amparo o la repetición del acto reclamado; y, c) que la ejecución de la sentencia afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso con su cumplimiento. Este último requisito impli-

<sup>10</sup> A la «contradicción de tesis» 156/2008-PS, de la que se desprende la tesis jurisprudencial comentada, se opuso el voto disidente del ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

ca que, aunque la sentencia pueda ejecutarse materialmente, no convenga hacerlo por razones de tipo social. Una vez constatados estos requisitos y emitida la orden de cumplimiento sustituto, el expediente ha de remitirse al juez de amparo a efecto de que tramite en vía incidental el modo o el monto por el que la sentencia deberá cumplirse de manera sustituta (Tesis: 2a./J. 196/2009).

Para finalizar este apartado cabe hacer mención a otra tesis jurisprudencial del Pleno de la Corte en que precisa el modo de cumplir las sentencias de amparo en materia fiscal. Con el propósito de obtener el cumplimiento de las sentencias de amparo contra leyes fiscales, el juez federal debe someter a procedimiento oficioso todos los actos de aplicación de la ley declarada inconstitucional que se emitan antes del dictado de la sentencia definitiva. Si el quejoso plantea la insubsistencia de otros pagos fundados en la misma norma declarada inconstitucional, comprendidos dentro del periodo que va desde la fecha del primer acto de aplicación de la norma, hasta el día en que causó estado la sentencia definitiva, el juzgador primario debe tomarlos en consideración como parte del cumplimiento de la sentencia. Lo anterior quiere decir que el quejoso no está obligado a impugnar todos y cada uno de los pagos de la contribución reclamada, pues el amparo sólo procede contra el primer acto de aplicación. Por este motivo, al obtener la protección de la justicia federal, se genera a su favor el derecho a exigir la devolución de todo lo que hubiese enterado por concepto del tributo durante el lapso en que transcurrió el juicio (Tesis: P./J. 73/2009).

### 3. DERECHOS FUNDAMENTALES

En 2009, la Suprema Corte mexicana emitió tesis de jurisprudencia de variable importancia en torno a la interpretación de derechos fundamentales. No obstante, sin temor a equívocos apreciativos, en la comunidad jurídica nacional, y en la que observa su actuación desde el exterior, todavía late la idea de que el máximo tribunal de la Nación aún no despliega toda la potencialidad que en esta materia le confiere el ordenamiento constitucional. Al propio tiempo, es generalmente percibido que la metodología interpretativa empleada para aplicar normas de derechos fundamentales, aún padece serios problemas de concepto en un sentido genuinamente democratizador, según estándares internacionales y de derecho comparado<sup>11</sup>. Con todo, pueden destacarse criterios de interés en una más o menos amplia gama de derechos consagrados en la Constitución.

<sup>11</sup> Cfr. Ana Laura MAGALONI y Arturo ZALDÍVAR (2007): «El ciudadano olvidado», en VV. AA., *Corte, jueces y política* [Rodolfo Vázquez, comp.], México, Fontamara, pp. 111 y ss.;

El art. 1º de la Constitución fue analizado a la luz del *derecho a la igualdad* de los profesionales de la salud con especialidad en cirugía estética y cosmética. En una serie de amparos en revisión se trataba de determinar si el artículo 271 de la Ley General de Salud vulneraba la igualdad en cuanto exigía la acreditación objetiva de conocimientos especializados, una licencia sanitaria para el lugar en que se realizara la actividad profesional, y una autorización de la Secretaría de Salud, de conformidad con su reglamento. Mediante la aplicación del examen de proporcionalidad, criterio metodológico que ha determinado aplicar a la hora de efectuar el escrutinio de normas legales que inciden en el principio de igualdad<sup>12</sup>, la Primera Sala declaró la constitucionalidad del precepto. Para la Sala, el artículo perseguía una finalidad constitucionalmente admisible: la protección de la salud de quienes se someten a cirugías estéticas y cosméticas (cuya base es el art. 4º constitucional). En segundo término, el precepto se aprecia racional para la consecución de tal finalidad pues con el establecimiento de un sistema de control administrativo se tiende a la profesionalización médica, así como al aseguramiento de la calidad de los servicios y de las condiciones jurídicas adecuadas para el desarrollo de esta actividad. En tercer término, la norma legal refleja un medio proporcional que evita el sacrificio innecesario de otros bienes y derechos. La afectación a la libertad de trabajo, a la que se enfrentan los profesionales de la salud, se justifica frente al interés por mantener el derecho a la salud de los pacientes mediante la profesionalización y el control de calidad en la oferta médica de cirugías estéticas y cosméticas (Tesis: 1a./J. 46/2009)<sup>13</sup>.

---

Ana Laura MAGALONI (2008): «¿Por qué la Suprema Corte no ha sido un instrumento para la defensa de derechos fundamentales?» en VV. AA., *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus 50 años como investigador del Derecho* [E. Ferrer Mac-Gregor y A. Zaldívar Lelo de Larrea, coords.], tomo II, México, UNAM/IMDPC/Marcial Pons, pp. 271 y ss.; Miguel SCHOR (2009): «An Essay on the Emergence of Constitutional Courts: The Cases of Mexico and Colombia», cit. *supra* nota 1, p. 183; Arianna SÁNCHEZ, Beatriz MAGALONI y Eric MAGAR (2010): «Legalist vs. Interpretativist: The Supreme Court and the democratic transition in Mexico», en: *Courts in Latin America* [Gretchen Helmke y Julio Ríos-Figueroa, eds.], New York, Cambridge University Press (en prensa).

<sup>12</sup> Al respecto, véase la importante tesis jurisprudencial 1a./J. 55/2006, de rubro: «Igualdad. Criterios para determinar si el legislador respeta ese principio constitucional», *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75.

<sup>13</sup> En tiempo muy reciente, la Suprema Corte mexicana ha emprendido un visible esfuerzo por racionalizar la aplicación del principio de proporcionalidad, al punto en que su empleo en ciertos casos en materia de igualdad va ganando notoriedad. Sobre este tema, véanse: Rubén SÁNCHEZ GIL (2009): «Recepción jurisprudencial del principio de proporcionalidad en México», *Cuestiones Constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*, núm. 21 (julio-diciembre), pp. 471 y ss.; Amaya ALVEZ MARÍN (2009): «Proportionality analysis as an 'analytical matrix' adopted by the Supreme Court of Mexico», *Comparative Research in Law & Political Economy* (CLPE), Research Paper 46/2009, vol. 5, núm. 9, especialmente pp. 8 y ss.

Al analizar la Ley General de Salud, pero ahora desde el prisma del derecho a la protección de la salud establecido en el art. 4º, párrafo tercero, de la Constitución, la Primera Sala definió las bases conceptuales del derecho. La Sala estableció que éste comprende el derecho al disfrute a la salud de calidad en todas sus formas y niveles. Que el disfrute del derecho exija «calidad» significa que los servicios de salud han de ser apropiados desde el punto de vista médico y científico, que exista personal capacitado, medicamentos y equipo hospitalario en buen estado y aprobados científicamente, así como adecuadas condiciones sanitarias. El derecho a la salud comporta el control del Estado para conseguir estos estándares. El Estado debe emprender las acciones necesarias para alcanzar la calidad de los servicios de salud a través de dos clases de acciones: a) el desarrollo de políticas públicas; y b) el establecimiento de controles legales. En este sentido, el legislador ordinario acierta al establecer en la Ley General de la materia (art. 271) que los prestadores de servicios de salud satisfagan las condiciones de capacitación, educación, experiencia y tecnología en establecimientos con condiciones sanitarias apropiadas para la prestación de estos servicios (Tesis: 1a./J. 50/2009).

En otro terreno, el art. 41 de la Constitución (base III, apartado A, párrafo 3º), a partir de su reforma de 13 de noviembre de 2007, prohíbe explícitamente que una persona física o moral pueda contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de algún partido político o de candidatos a elección popular. El Pleno de la Corte hubo de precisar si el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vulneraba las libertades de expresión y de información (arts. 6º y 7º constitucionales), cuando en su artículo 49, párrafo cuarto, reitera los términos de la proscripción recogida en el art. 41 constitucional. La Corte constató que la restricción establecida en el citado Código Federal, al sólo reproducir una restricción explícita de la Constitución, no revela una incompatibilidad con esas libertades sino que sólo reproduce en la ley una prohibición que, en realidad, proviene de la propia Ley fundamental (Tesis: P./J. 58/2009). Por esta razón, se entiende, la restricción legal no es más que una delimitación legítima, por constitucional, de las mencionadas libertades<sup>14</sup>.

Los estándares protectivos del derecho fundamental a la libertad personal durante el procedimiento para la investigación ministerial de los delitos, fueron objeto de consideración por la Suprema Corte. Las formal-

<sup>14</sup> Otro asunto es la discusión de si una restricción como ésa al derecho a la libertad de expresión es algo que deba o no hallarse establecido en sede constitucional. Sobre este punto, véanse las interesantes consideraciones críticas de: Amalia AMAYA (2008): «“Calumnia” y “Diatriba” desde una perspectiva filosófica y filológica», en: VV. AA., *Seminario «Reformas electorales y consolidación democrática»*. Memoria, México, Nexos, pp. 41-43.

dades esenciales de las diligencias de cateo que la Constitución establece en el art. 16, párrafo decimoprimer, incluye el levantamiento de un «acta circunstanciada» con la presencia de dos testigos que, según el citado precepto, habrán de ser «propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia». Con la resolución de varios juicios de amparo, la Corte se vio en la necesidad de interpretar si otorgar la calidad de testigos por la autoridad ejecutora a miembros de la policía judicial que le auxilia en la diligencia, era conforme con estos parámetros constitucionales. La Corte se pronunció a favor de la validez formal de los cateos celebrados bajo estas circunstancias, con base en una interpretación teológica de la Constitución. En primer lugar, ha de admitirse la designación de estos testigos porque con su participación únicamente se trata de constatar que los hechos descritos en el acta se corresponden con la realidad, más no de verificar que la diligencia se realizó conforme a derecho, exigencia que puede ser cumplida por tales agentes policiales. En segundo lugar, en directa relación con lo anterior, si bien el Código Federal de Procedimientos Penales (en su art. 284) establece que el cateo hace prueba plena cuando se desahoga con las formalidades esenciales del procedimiento, ello no impide que los acontecimientos de la diligencia respectiva puedan controvertirse por otros medios de prueba, tales como careos o pruebas testimoniales de quienes intervinieron en dicha diligencia. En consecuencia, si el ocupante del lugar se negó a designar los testigos, el cateo es válido con el testimonio de agentes policiales que al propio tiempo participan en su ejecución material, quienes, sostiene la Corte, mantienen la independencia que es debida para los testigos por actuar en nombre propio y pronunciarse sobre hechos que les constan, correspondiéndole al juez determinar qué valoración merecen tales atestados (Tesis: P./J. 1/2009)<sup>15</sup>.

El derecho a la libertad personal del indiciado farmacodependiente fue motivo de análisis por la Suprema Corte en vía de su competencia para resolver «contradicciones de tesis» entre tribunales federales. Al constituir la farmacodependencia una causa excluyente del delito, de acuerdo con el Código Federal de Procedimientos Penales (arts. 524 y 525), el juez debe pronunciarse al respecto en el auto de «término constitucional». Esto significa que debe emitir su pronunciamiento dentro del plazo de setenta y dos horas en que como máximo puede durar la detención ante la autoridad judicial a partir de que el indiciado es puesto a su disposición, al término del cual ha de emitirse, si fuere el caso, auto de vinculación a proceso (art. 19, primer párrafo, de la Constitución). Si el dictamen de la autori-

---

<sup>15</sup> Los juicios de amparo directo números 22, y 24 a 27/2008, de los cuales se desprende esta tesis jurisprudencial, recibieron los votos disidentes de los ministros José de Jesús Gudiño Pelayo y José Ramón Cossío Díaz.

dad sanitaria concluye que el indiciado padece el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos, y que la cantidad que poseía era la estrictamente necesaria para su propio consumo, el Ministerio Público habrá de desistirse de la acción penal sin necesidad de consulta al Procurador General de la República. Asimismo, el Ministerio Público debe pedir al juez que el detenido sea puesto a disposición de la autoridad sanitaria federal para su tratamiento por el tiempo requerido para su curación. Ahora bien, por el contrario, al regular el mismo supuesto normativo, el Código Penal Federal faculta al juez a someter a proceso al farmacodependiente y dictar sentencia en la que se tenga por acreditado el delito pero sin aplicación de pena alguna, por tratarse de una excusa absolutoria (art. 199). Para la Corte, esta última disposición legal contraviene la Constitución porque incurre en la vulneración del derecho a la salud del indiciado y en una estigmatización que afecta su dignidad, por lo cual, la antimonia legal se resuelve a favor de la aplicabilidad del primer precepto descrito, del Código Federal de Procedimientos Penales (Tesis: 1a./J. 130/2009)<sup>16</sup>.

La prohibición de multas excesivas que la Constitución establece en su art. 22, primer párrafo, fue motivo de protección por la Suprema Corte. Diversos artículos del Código Penal del Estado de México establecían la pena de inhabilitación de los servidores públicos por un término de veinte años, sin señalar límites mínimo ni máximo de aplicación. Al analizar la constitucionalidad de esta pena, la Corte estimó que resultaba excesiva al no proveer al juez bases suficientes para individualizarla, y, especialmente, porque no permite su determinación en relación con la responsabilidad del sujeto infractor. Aunado a ello, al configurarse la pena con un lapso fijo, se produce su inflexibilidad, lo cual impide a la autoridad judicial acudir a los criterios de proporcionalidad y razonabilidad entre su imposición y la gravedad del delito cometido (Tesis: 1a./J. 42/2009)<sup>17</sup>.

En el ámbito de los derechos político-electorales, el Pleno de la Suprema Corte ha debido pronunciarse acerca del pretendido derecho a las candidaturas «independientes», «ciudadanas» o «no partidarias». El punto de partida de su análisis fue el artículo 41 de la Constitución en donde se establece la función estatal de organizar «elecciones libres, auténticas y periódicas» para la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo federales. La Corte constata que la Constitución no prevé expresamente la posibilidad de constituir candidaturas independientes y que tampoco ha sido intención del poder reformador su introducción, dado que en ninguna de

<sup>16</sup> La «contradicción de tesis» 50/2008-PL, de la que deriva este criterio jurisprudencial, contó con los votos disidentes de los ministros Juan N. Silva Meza y Sergio A. Valls Hernández.

<sup>17</sup> La «contradicción de tesis» 147/2008-PS, de la cual deriva esta tesis jurisprudencial, recibió el voto disidente del ministro Cossío Díaz.

las sucesivas modificaciones que en esta materia ha tenido la Ley fundamental se ha hecho explícita alusión a tales candidaturas. En cambio, aduce la Corte, tales reformas sí que han fortalecido un sistema de partidos políticos plural y competitivo, confirmándolos como un elemento central del Estado democrático de derecho. En este sentido, la inexistencia de bases normativo-constitucionales en torno a candidaturas independientes no significa que el legislador ordinario tenga plena libertad para construir el régimen legal de estas candidaturas. Que la Constitución no se pronuncie sobre ellas, pero sí sobre un sistema constitucional de partidos políticos como vehículos necesarios para participar en las elecciones, trae como consecuencia que el legislador no pueda configurar un determinado régimen jurídico de estas candidaturas. Tal consideración se fortalece, estima la Corte, con los principios constitucionales que rigen la función electoral, como son los de certeza, legalidad, igualdad en la contienda electoral, el de financiamiento público de los partidos políticos y de sus campañas electorales, así como en particulares prerrogativas que asisten a los partidos, dentro de las que destaca el acceso a los medios de comunicación (Tesis: P./J. 59/2009)<sup>18</sup>.

En la misma dirección planteada por el criterio anterior, la Corte validó la constitucionalidad del art. 218, párrafo primero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. La regularidad de este precepto había sido cuestionada por supuestamente vulnerar el derecho fundamental a ser votado, consagrado en el art. 35, fracción II, de la Constitución. En este precepto se establece como «prerrogativa» del ciudadano la de «poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley». Una interpretación sistemática de este artículo y el anteriormente mencionado 41 de la Constitución llevaron a la conclusión de que el derecho a ser votado admite un entendimiento armónico con el sistema de partidos imperante en materia de elecciones. Por esta razón, cuando el art. 218 del citado Código electoral dispone que corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, no vulnera el derecho

<sup>18</sup> La acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62 a 65/2008, de cuya sentencia deriva la descrita tesis jurisprudencial, recibió en este tema los votos disidentes de los ministros Genaro David Góngora Pimentel, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Cabe mencionar que dentro de los múltiples problemas que planteó esta acción de inconstitucionalidad, se encontraba, por ejemplo, el de la posible vulneración de la libertad de asociación en el ámbito político. El ministro José Ramón COSSÍO DÍAZ se ocupa de este tema concreto al comentar su disidencia en el artículo: «Libertad de asociación y formación de nuevos partidos políticos», *Lex. Difusión y Análisis*, México, año XIV, junio de 2009, pp. 5 y ss.

fundamental a ser votado, sino que lo contextualiza en el marco de las bases constitucionales del derecho electoral (Tesis: P./J. 53/2009)<sup>19</sup>.

Todavía dentro del ámbito político-electoral, la Suprema Corte analizó la constitucionalidad del art. 22, párrafo sexto, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establecía los requisitos de elegibilidad de los candidatos que los partidos políticos postulen a las elecciones. Se trataba de determinar si la dicción de la ley vulneraba el art. 41, base I, de la Constitución, el cual reconoce su libertad auto-organizativa e ideológica para la consecución de sus fines. Complementaba el parámetro de enjuiciamiento el anteriormente citado art. 35, fracción II, fundamento del derecho a ser votado. La Corte consideró que una interpretación sistemática de los artículos constitucionales relevantes permitía determinar la invalidez de la disposición legal. Los estatutos de los partidos pueden establecer que los candidatos que postulen satisfagan requisitos tales como la identificación con sus programas políticos, principios e ideas del partido y otros, siempre y cuando sean razonables y no vulneren el contenido esencial del derecho a ser votado. El art. 22, párrafo sexto, del Código establecía que, como requisitos de elegibilidad, «sólo» podían establecerse exigencias de edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil y sentencia ejecutoriada en materia penal. A juicio de la Corte, que el precepto legal estableciera que «sólo» pueden exigirse las condiciones mencionadas, restringía la amplia facultad constitucional que poseen los partidos políticos para establecer otros requisitos de elegibilidad, que sólo encuentran su límite en los mencionados elementos de razonabilidad de los requisitos y en el respeto al contenido esencial del derecho a ser votado (Tesis: P./J. 51/2009)<sup>20</sup>.

Con respecto a los derechos fundamentales del ámbito laboral, la Suprema Corte emitió criterios interpretativos que también merecen destacarse. Como consecuencia del análisis de varios juicios de amparo, la Primera Sala debió resolver si el art. 51, fracción II, inciso c), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, era compatible con las bases constitucionales mínimas de la seguridad social. En particular, se trataba de decidir si se vulneraba el derecho a la pensión por viudez establecido en el art. 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución. El objeto de la discrepancia normativa consistía en la restricción legal del derecho a percibir la pensión por viudez de la esposa o concubina, o del esposo o concubinario, durante el lapso en que el titular de tal derecho desempeñara un trabajo remunerado, que implicara la incor-

<sup>19</sup> Al igual que en la anterior, en esta tesis de jurisprudencia se hacen constar los votos disidentes de los ministros Góngora Pimentel, Sánchez Cordero y Silva Meza.

<sup>20</sup> A la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62 a 65/2008, se opuso en este punto el voto disidente del ministro Valls Hernández.

poración al régimen obligatorio de la propia Ley. La Sala resolvió que el derecho de un trabajador a la pensión por viudez de ningún modo es incompatible con su derecho a desempeñar un cargo, empleo o comisión remunerados en cualquier dependencia o entidad que comporte su incorporación al régimen de la Ley. Aún más, recibir un salario por ese motivo es una contraprestación que no se opone al derecho a recibir diversas pensiones, entre ellas, la de viudez. Bajo el principio de no restricción de las garantías sociales de los trabajadores, la Corte ofrece dos argumentos básicos para llegar a esta conclusión. Los dos derechos analizados tienen orígenes distintos: por un lado, el de la pensión por viudez se actualiza por la muerte de un trabajador y genera una prestación a favor de la esposa o concubina o del esposo o concubinario, y evidentemente no del extinto trabajador. Por otro lado, los viudos pensionados tienen el derecho a percibir un salario por desempeñar un empleo que les permita acceder por cuenta propia a los beneficios de la seguridad social, bajo el régimen obligatorio de la propia Ley. La conjugación de ambos derechos, concluye la Sala, coadyuva a hacer efectivas las garantías sociales que la Constitución establece para asegurar la subsistencia de los trabajadores y, tras su fallecimiento, también el bienestar de sus familiares (Tesis: 1a./J. 66/2009).

Otro criterio de interés en materia de derechos de los trabajadores se debe a la Segunda Sala. Por vía de la «contradicción de tesis», debió resolver el problema de constitucionalidad del art. 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que establecía la imprescriptibilidad del derecho a la pensión y a la jubilación, derivado de ese régimen legal. La Sala resolvió que la imprescriptibilidad de este derecho es desde luego acorde con el objetivo constitucional de conseguir la subsistencia de los trabajadores y de sus beneficiarios. Ello también implica el carácter imprescriptible del derecho a reclamar los incrementos y las diferencias que resulten de aquéllos derechos, en cuanto prerrogativa derivada directa e inmediatamente de los mismos (Tesis: 2a./J. 114/2009).

#### 4. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS DE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. RÉGIMEN MUNICIPAL

La sentencia pronunciada en la acción de inconstitucionalidad 29/2008 generó, en el 2009, criterios de no desdeñable entidad para la comprensión constitucional de la autonomía financiera de los estados y municipios.

La falta de explicitud de la Constitución en torno a la autonomía financiera de los estados (o «local», como comúnmente se conoce al ámbito jurídico-político de los estados federados en el léxico constitucional mexi-

cano), fue motivo de fundamentación por la Suprema Corte. A diferencia de los municipios (véase el art. 115, fracción IV, de la Constitución), las entidades federativas no conocen una explícita potestad constitucional de gasto. La Corte estableció, sin embargo, que la autonomía financiera de los estados es un elemento consustancial a la «libertad» y «soberanía» que gozan en su régimen interior, como se desprende de los arts. 40 y 41, primer párrafo, de la Constitución. La autonomía financiera es algo inherente a la soberanía política de las entidades federativas en la inteligencia de que, sin la capacidad para administrar recursos públicos, tal «soberanía» quedaría simplemente reducida o limitada. Esto significa que en la elaboración, aprobación y aplicación de su presupuesto, los estados tienen potestad bastante para inadmitir cualquier injerencia de otros poderes públicos, teniéndose como únicas limitantes a esa libre administración su no contrariedad con los propios principios de la Constitución federal (Tesis: P./J. 12/2009)<sup>21</sup>.

El anterior criterio no es el único derivado de la sentencia a la acción de inconstitucionalidad 29/2008 que fortalece el principio constitucional de la libre administración financiera local y, en este otro caso, también la municipal. La Corte analizó si el art. 4º-A, último párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal se compadecía con este principio al disponer que las participaciones entregadas a las entidades federativas, demarcaciones territoriales y municipios, por concepto del impuesto a la venta final al público general de gasolinas y diesel, debían destinarse exclusivamente a la infraestructura hidráulica y vial, movilidad urbana, y, por lo menos el 15%, a programas para la protección y conservación ambiental. Estas participaciones se derivaban de impuestos especiales establecidos por el Congreso de la Unión con fundamento en el art. 73, fracción XXIX, de la Constitución. Con la acción de inconstitucionalidad se trataba de determinar si tales contribuciones podían tener un destino específico predeterminado por la Federación, tal como se disponía en la Ley de Coordinación Fiscal. Para la Corte, el artículo examinado transgredió la autonomía financiera local y municipal porque el Congreso de la Unión carece de potestad constitucional para fijar el empleo final de esos recursos públicos. Aceptar que el Congreso federal tuviera tal potestad significaría la alteración de la libertad de gasto que la Constitución reconoce a las entidades federativas, las demarcaciones políticas y los ayuntamientos. En consecuencia, pese a que la predeterminación de los gastos se justificó con la necesidad de impulsar la actividad económica a efecto de corregir desequilibrios económicos in-

---

<sup>21</sup> A la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 29/2008, de la que se deriva esta tesis jurisprudencial, se opusieron los votos disidentes de los ministros Franco González Salas y Valls Hernández.

traterritoriales, tal previsión vulneró el principio constitucional de la libre administración hacendaria de estados y municipios (Tesis: P./J. 11/2009)<sup>22</sup>.

Por otro lado, la propia Ley de Coordinación Fiscal (art. 10-C), junto a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (art. 2º-A, penúltimo párrafo), establecieron atribuciones legislativas a las entidades federativas que transgredían la esfera de competencias del Congreso federal. De acuerdo con el citado art. 73, fracción XXIX, punto 5º, inciso c), de la Constitución, el Congreso federal tiene competencia exclusiva para legislar en materia de contribuciones especiales sobre gasolina y otros productos derivados del petróleo. Al establecer los mencionados preceptos legales que las entidades federativas podían establecer impuestos locales a la venta final de gasolina y diesel, la Corte hubo de concluir una clara contravención del art. 73 de la Constitución federal (Tesis: P./J. 16/2009).

En el marco de las competencias político-electorales, la Suprema Corte examinó la constitucionalidad del art. 86, punto 4, del Código Electoral y de Participación Ciudadana en el Estado de Jalisco. A partir del art. 41, base III, apartado B, en relación con el art. 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución federal, se desprenden unos lineamientos que rigen la administración de los tiempos que corresponden a las entidades políticas en los medios de comunicación radiofónica y televisiva. Es el Instituto Federal Electoral el órgano facultado, con carácter exclusivo, para asignar tiempos, horas y modalidades, que garanticen a los partidos políticos el acceso a la radio y la televisión en condiciones de equidad. En esta tesitura, el precepto legal mencionado resulta inconstitucional pues autorizaba a las estaciones de radio y canales de televisión a suspender los mensajes que correspondieran a los partidos políticos y a las autoridades electorales durante la transmisión en vivo de los debates que mantuvieron los candidatos a gobernador del estado (Tesis: P./J. 34/2009)<sup>23</sup>.

La Suprema Corte emitió tesis jurisprudenciales de interés en relación con el régimen constitucional de los poderes judiciales de los estados. Algunos de los más importantes criterios que en el 2009 se emitieron al respecto se desprenden de la controversia constitucional 32/2007, como se verá a continuación.

Para cumplir con la independencia de los magistrados locales que la Constitución federal establece en su art. 116, fracción III (especialmente en sus párrafos segundo y quinto), el sistema de designación de tales magistrados debe evitar la periodicidad y la temporalidad. La opción norma-

<sup>22</sup> También se opusieron a este criterio los votos particulares de los ministros Franco González Salas y Valls Hernández.

<sup>23</sup> A la sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 104/2008, de la cual se desprende la tesis jurisprudencial citada, se adjuntaron los votos disidentes de los ministros Luna Ramos y Franco González Salas.

tiva de la Constitución del Estado de Baja California (art. 58, párrafo tercero) es disponer que los magistrados del Tribunal Superior de Justicia duran en su cargo hasta seis años, al término de los cuales pueden ser ratificados. El problema que se planteaba era si este plazo constitucional local de Baja California satisfacía la exigencia del principio de independencia judicial que ordena la Constitución federal. Para la Corte, la opción analizada cumple con este principio, pues el plazo de seis años resulta razonable para valorar el desempeño de los magistrados mediante la evaluación unitaria de sus criterios, la solidez de sus decisiones y la calidad argumentativa de sus sentencias. Además, como existe posibilidad de ratificación y, en su caso, el alargamiento del encargo hasta por un plazo de quince años, se concluye que la continuidad en el puesto que ello supone, confirma el cumplimiento de las señaladas exigencias constitucionales federales (Tesis: P./J. 107/2009).

Como consecuencia del análisis de la propia controversia constitucional 32/2007, la Corte recordó que la vulneración a la autonomía e independencia de los poderes judiciales de los estados, desde luego, conduce a la transgresión del principio de división de los poderes locales. Este principio se viola al ocurrir cualquiera de las siguientes conductas: a) que en cumplimiento de una norma jurídica, o voluntariamente, se actualice un hecho antijurídico imputable a los poderes legislativo o ejecutivo; b) que la 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; c) que la intromisión, dependencia o subordinación respecto 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; d) que con motivo de la distribución de funciones establecida por el constituyente local se provoque un deficiente o incorrecto desempeño del poder judicial local. En la controversia constitucional planteada debía examinarse si el diseño para la integración del Consejo de la Judicatura local era respetuoso con las garantías institucionales que la Constitución federal reconoce a favor del poder judicial estatal. El poder reformador del Estado de Baja California estableció que el Consejo de la Judicatura debía integrarse por cinco miembros: el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, que lo era también del Consejo; el Presidente del Tribunal de Justicia Electoral; y tres consejeros designados por el Congreso del Estado. Para la Corte, esta integración vulnera el principio de división funcional de los poderes y el de autonomía e independencia judiciales por tres razones fundamentales: a) impide una efectiva representación del poder judicial al no permitir la designación mayoritaria de miembros de este poder en un órgano que se encarga de

tomar las decisiones administrativas que a él mismo conciernen; b) como consecuencia inmediata de ello, no permite que la función jurisdiccional que sólo ostentan los integrantes del poder judicial se refleje en la composición del Consejo; c) además, se genera la suspicacia de que personas ajenas al poder judicial intervienen en su administración, de suerte que se percibe una intromisión indirecta del poder legislativo en la toma de decisiones administrativas del poder judicial. En este sentido, existe el riesgo de que el poder legislativo coloque al judicial en estado de dependencia o subordinación por conducto de los consejeros mayoritariamente nombrados por el Congreso del Estado. Por lo tanto, el diseño institucional examinado, concluye la Corte, redundaría en un deficiente o incorrecto desempeño de las funciones del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de Baja California, con las consecuencias negativas que ello ocasionaría a la función de la administración de justicia local (Tesis: P./J. 113/2009).

En el mismo proceso constitucional, la Corte resolvió que las resoluciones del Consejo de la Judicatura de Baja California no podían configurarse como «definitivas e inatacables», como lo disponía la Constitución de ese estado (art. 65, párrafo octavo). El canon de enjuiciamiento relevante lo conformaban el derecho fundamental a la tutela judicial proclamado en el art. 17 de la Constitución federal, y los principios establecidos en el art. 116, fracción III, que la misma Constitución reconoce en favor de las magistraturas judiciales locales. Los tres argumentos que ofrece la Corte para llegar a esa conclusión son los siguientes. La inatacabilidad de las resoluciones del Consejo, aun por los propios titulares del pleno del Tribunal Superior de Justicia: a) redundante en la inexistencia de un medio de defensa para dilucidar conflictos internos del poder judicial; b) identifica a tal Consejo como un genuino tribunal, situación que contraviene el propósito del art. 17 de la Constitución federal; c) debilita al poder judicial del que forma parte el propio Consejo pues posibilita que el órgano jurisdiccional quede subordinado a su ente administrativo, lo cual es contrario a los principios de autonomía e independencia del poder judicial local (Tesis: P./J. 116/2009).

Esta tesis jurisprudencial está concatenada con la que sostiene que, de conformidad con la Constitución federal, las funciones de los consejos de la judicatura locales se hallan subordinadas a la propiamente jurisdiccional (Tesis: P./J. 114/2009). El art. 116, fracción III, de la Constitución federal ordena que el poder judicial de un estado se deposite inequívocamente en órganos de carácter jurisdiccional, esto es, en genuinos tribunales. No resulta admisible que el ejercicio de este poder quede encomendado, así sea parcialmente, a entidades con funciones no jurisdiccionales. La Corte concluyó que dado que el artículo constitucional citado no hace referencia alguna a los consejos de la judicatura locales, dichos consejos «no

son, constitucionalmente hablando, titulares del Poder Judicial, puesto que no ejercen la función jurisdiccional». La función jurisdiccional no puede estar subordinada a la función administrativa, organizacional o disciplinaria del propio poder judicial. Por el contrario, todas estas funciones, si bien son efectivamente necesarias para la actividad operativa del ejercicio judicial, deben estar supeditadas a la función propiamente jurisdiccional.

Un último criterio jurisprudencial merece ser traído a colación en este apartado: el referido a la definición de la competencia jurisdiccional en materia de justicia para adolescentes mientras dura el régimen transicional que derivó de la reforma a la Constitución federal de diciembre de 2005. Con esta reforma, el art. 18 constitucional: a) ordena la instauración de sistemas de justicia integral para adolescentes en cada orden de gobierno (federal, locales o doble fuero), y b) reconoce el carácter penal especial de la materia en virtud del cual los menores que cometen delitos deben ser juzgados por una autoridad jurisdiccional especializada, sin que baste tener competencia genérica en materia penal. Como le es propio, la Corte construye la premisa mayor de su enjuiciamiento en la Constitución federal: de conformidad con los arts. 73, fracción XXI, y 104, fracción I, los tribunales judiciales de la federación son competentes para conocer de procesos penales de ese orden federal. Por otro lado, con base en el art. 124 de la propia Constitución, lo no especificado como competencia de la federación ha de entenderse reservado a los estados. No obstante, dada la insuficiencia resolutoria de estas constataciones, para tomar la decisión sobre la cuestión competencial suscitada, la Corte pasa a analizar varios ordenamientos legales. Al aproximarse a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación comprueba que a los jueces federales se les otorga competencia penal genérica (arts. 48 y 50), por lo cual no resultan aptos para asumir competencia tratándose de delitos federales cometidos por adolescentes. Tampoco la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, ofrece una solución afín a la reforma constitucional de 2005. A su juicio, es el Código Federal del Procedimientos Penales el ordenamiento apropiado para resolver el dilema competencial. En su art. 500 establece, como expresa regla general, competencia a favor de los tribunales de menores que haya en cada estado. Mediante un argumento funcionalista, la Corte concluye que es ésta la norma que mejor sirve a la eficacia de la Constitución federal en la materia, en tanto permite a los adolescentes ejercer su derecho constitucional a ser juzgados por tribunales independientes y especializados en materia juvenil. Consecuentemente, son los tribunales de fuero común especializados en justicia integral de menores los competentes para conocer de los procesos por delitos federales cometidos por adolescentes durante el periodo de transición derivado de la reforma

constitucional mencionada, en tanto no se implemente el sistema integral de justicia para adolescentes en el orden federal, que dicha reforma introduce (Tesis: 1a./J. 113/2009).

## 5. NOTA CONCLUSIVA

A casi quince años de la reforma que fortaleció la jurisdicción constitucional de la Suprema Corte, en términos generales, puede considerarse que ésta ha sentado las bases procesales del conjunto de sus atribuciones. En este sentido, una etapa de aprendizaje empezó a dejarse atrás en muchos aspectos de índole adjetivo, ya desde que se rebasó la primera década de aplicación de la reforma.

En el plano de la labor interpretativa, la inserción de competencias de una jurisdicción constitucional concentrada en un aparato judicial de larga tradición, no ha sido sencilla. Pero no puede negarse que las técnicas hermenéuticas propias del Derecho constitucional se han empezado a hacer paso, no sin ciertas dificultades conceptuales, ni sin reticencias por parte del sector más «conservador» (si puede emplearse este término) del Pleno de ministros. Esta situación, como se comentó en este trabajo, ha dificultado una aplicación menos formalista de normas de derechos fundamentales. Con todo, por otro lado, no ha impedido que la adjudicación de competencias y el control abstracto de constitucionalidad de las leyes, haya funcionado razonablemente bien. La jurisprudencia constitucional del año 2009 refleja de alguna manera este diagnóstico.

En 2009, dentro del ámbito del control de constitucionalidad de las leyes se observa una aproximación no confesada a técnicas de derecho comparado (por ejemplo, el modo especial de interpretar las leyes penales, el tratamiento de la omisión legislativa, o la manera particular de entender el principio de deferencia al legislador). Entre tanto, la jurisprudencia de amparo parece seguir manteniendo una propia lógica «interna». Esto tiene gran parte de su explicación en el hecho de que la Ley de Amparo, en general, sigue manteniendo los grandes pilares procesales de este juicio, desde su promulgación en el muy lejano año de 1936.

Dentro del ámbito de los derechos fundamentales son de apreciarse los esfuerzos por dar un más refinado tratamiento interpretativo al derecho a la igualdad. La Corte también ha robustecido en una medida no desdeñable, por ejemplo, el concepto del derecho a la protección de la salud o de importantes derechos laborales, como el derecho a la pensión por viudez. Sin embargo, por otro lado, fiel a una actitud quizá demasiado respetuosa de la literalidad de las fuentes normativas, la Corte prefirió no delimitar más incisivamente (como se pensaría que sería necesario desde una pers-

pectiva especialmente proteccionista), las restricciones a la libertad personal en situaciones de cateo policial, las impuestas a la libertad de expresión en materia política, o incluso al muy polémico supuesto del pretendido derecho a ser votado desde la figura de las candidaturas independientes.

Finalmente, debe destacarse que el papel de la Suprema Corte continuó siendo decisivo en la solución de conflictos constitucionales de competencias. En 2009, destacaron sus criterios en materia de autonomía financiera de los estados y los municipios, y los relativos a la salvaguarda de los principios que la Constitución federal consagra en favor de los poderes judiciales de los estados. Sobre todo en este último tema, la intervención de la Corte ha sido imprescindible, si se toma en consideración que el poder de los gobernadores y de los congresos de algunos de estados de la República sigue siendo muy extenso, y que en uso desmedido de ese poder, con no poca frecuencia, se ha intentado palidecer la posición institucional de los poderes judiciales locales.