



Revista Mexicana de Derecho Constitucional  
Núm. 28, enero-junio 2013

## CRÓNICA JURISPRUDENCIAL 2010

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; abordarlos haría esta Crónica interminable.

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 y por tanto subjetiva, 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 y no la exhaustividad en todas las materias.

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 2010 la Suprema Corte recibió y tramitó el turno de 5,024 asuntos que se distribuyeron entre el Pleno y las salas.<sup>1</sup>

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

<sup>1</sup> Véase *Informe Anual de Labores 2010*, 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 2010.

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 continúan teniendo un desarrollo considerable tanto las controversias constitucionales como las acciones de inconstitucionalidad.

Al Pleno ingresaron 1,306 incidentes de inejecución, incidentes que en la estadística del año pasado estaban adscritos a las Salas, que sumados a los 384 recursos de inconformidad arrojan un problema de cumplimiento de las sentencias de amparo que llega a los 1,690 asuntos. Este resultado de nueva cuenta 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 de protección, pues obtener una sentencia favorable no significa, desafortunadamente, respeto al derecho humano vulnerado.<sup>2</sup>

En 2010 se promovieron 92 controversias constitucionales, de las cuales 59 fueron presentadas por municipios, 26 por entidades federativas y 7 por la Federación. Nuevamente queda evidenciado, como 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 38 acciones de inconstitucionalidad, de las cuales 17 se presentaron por partidos políticos, 14 por la Procuraduría General de la República, 4 por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 3 por minorías legislativas. Cabe indicar que estas acciones siguen 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.

Llama la atención la disminución en el número de controversias y acciones de inconstitucionalidad promovidas. 31 controversias constitucio-

<sup>2</sup> Reitero mi pronunciamiento por 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.

nales y 58 acciones de inconstitucionalidad menos que el año pasado. Es un dato significativo que merece la pena analizar, aunque no será en esta ocasión, teniendo como aspecto a considerar la baja en la incidencia en la elaboración de reformas jurídicas.

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.

En lo que respecta a la Primera Sala, debe indicarse que el 19 de septiembre de 2010 falleció el ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, quien se encontraba presidiéndola, a la edad de 67 años. Su mandato terminaba el 30 de noviembre de 2015. El 29 de septiembre de 2010 asumió la presidencia el ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. El Informe de Labores de esta Sala fue dedicado a la memoria del ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

A la Primera Sala ingresaron 2,707 asuntos, que sumados a los 257 que ya existían en trámite, hacen un total de 2,964, seiscientos doce más que el año pasado. De estos asuntos, egresaron 2619; de los cuales 1696 corresponden a asuntos fallados mediante resolución propiamente dicha; 406 asuntos remitidos al tribunal pleno o a la Segunda Sala; 432 resueltos mediante dictamen y 85 por Acuerdo de Presidencia; quedando pendientes por resolver 345 asuntos.<sup>3</sup>

Resalta de manera especial, como se indicó en el informe, que de las resoluciones emitidas 701 correspondieron a juicios de amparo y 124 a Contradicciones de Tesis, lo que evidencia el trabajo grueso de la Primera Sala pues significa casi la mitad del trabajo realizado.

A la Segunda Sala ingresaron 2,707 asuntos, que sumados a los 134 existentes hacen un total de 2,842, trescientos cuarenta y un expedientes más que el año pasado. De éstos se resolvieron 1,876, se enviaron al Pleno 343, 6 a la Primera Sala, 25 por retorno y 325 fueron remitidos a Tribunales Colegiados de Circuito, quedando pendientes de resolver 266 asuntos.<sup>4</sup>

Llama la atención que en el Informe quedó indicado que aproximadamente el 92.14% de las resoluciones dictadas por la Sala fueron tomadas

<sup>3</sup> Véase el *Informe de la Primera Sala* rendido por su presidente el ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, el 14 de diciembre de 2010.

<sup>4</sup> Véase el *Informe de la Segunda Sala*, rendido por su presidente el ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, el 14 de diciembre de 2010.

por unanimidad; el 3.45% por mayoría de 4 votos, y el 4.41% por mayoría de 3 votos. El nivel de unanimidad alcanzado fue alto.

La intensa labor jurisdiccional desplegada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación arrojó en el año que se informa 124 tesis de jurisprudencia emitidas por el pleno, 20 menos que el año pasado. La Primera Sala emitió 126, esto es, 12 menos que el año pasado, y la Segunda Sala emitió 209, quedando a 32 tesis abajo respecto del año pasado. En términos genéricos, en el 2010 se emitieron menos tesis de jurisprudencia que en el año anterior, lo que no quiere decir menos trabajo ni menos importancia de los asuntos, sino sencillamente que se elaboraron menos criterios.

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, pero que en este año sólo ocuparemos la 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. Ésta 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 cuatro temas que fueron abordados de manera especial por la jurisprudencia de nuestro más alto tribunal: las materias tributaria, electoral, radiodifusión, policías federales ministeriales y universidades públicas.

En lo relacionado con la materia *fiscal y aduanera*, encontramos un criterio en el cual el Pleno de la Suprema Corte de Justicia estableció que el artículo 152 de la Ley Aduanera al no establecer un plazo para que la autoridad elabore el acta de irregularidades de mercancías de difícil identificación, viola la garantía de seguridad jurídica, toda vez que deja al arbitrio de la autoridad determinar el momento en que llevará a cabo tales actos y deja en incertidumbre al particular sobre la situación que guarda la importación o exportación que realizó de ese tipo de mercancías, e incluso al prolongarse la notificación del acta de irregularidades lo deja en indefensión en el procedimiento aduanero al no poder desvirtuar las irregularidades (P4/2010).

En un criterio sosteniendo la inconstitucionalidad, la Segunda Sala de la Suprema Corte afirmó que el artículo 16 del Reglamento de la Ley del Impuesto al Activo transgredía los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica de la norma, ambos contenidos en el artículo 89, fracción I constitucional, al considerar que excede la ley que reglamenta y acota indebidamente el plazo del periodo pre-operativo durante el cual, por disposición expresa del artículo 6o. de la abrogada Ley del Impuesto al Activo, los contribuyentes sujetos de este impuesto están exentos de su pago, pues aborda materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso de la Unión, como es la relativa a la determinación de los elementos de los tributos y, por otra, va más allá de lo previsto por la norma que reglamenta (SS 178/2010).

En otra inconstitucionalidad se llegó al convencimiento que el artículo 208, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal, viola los principios tributarios de proporcionalidad y equidad al establecer la cuota por el derecho de expedición de la licencia respectiva, pues al derogarse la fracción VII del artículo 89 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que establecía la licencia de condominio que original-

mente se encontraba en el artículo 72 del mismo cuerpo legal, y publicarse nuevos Reglamentos de la Ley de Desarrollo Urbano y de Construcciones del Distrito Federal que no contemplan la licencia de condominio, dejó de existir el derecho por la expedición de la licencia de condominio conforme a una cuota por metro cuadrado de construcción, en tanto ya no guarda relación con el costo del servicio público que debe prestar la administración pública del Distrito Federal, que se limita al simple acto de expedición de la licencia, por lo que no hay justificación para que se paguen cuotas diferentes por un servicio igual (SS142/2010).

En la *materia electoral* encontramos varios tesis de jurisprudencia interesantes. El Pleno de la Corte, en una de ellas, estableció una reserva legal respecto al diseño normativo del sistema de medios de impugnación en materia electoral, bajo el argumento que de la interpretación del artículo 116, fracción IV, inciso I de la Constitución general de la República, deriva el imperativo que las legislaciones electorales de los estados garanticen el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad, uno de los principios rectores de la función electoral. Por tanto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no fija lineamientos específicos en cuanto al contenido de esos medios de impugnación, sino que concede una reserva de ley en cuanto a su diseño normativo, al estipular que así lo garantizarán las Constituciones y las leyes de los estados, por lo cual, cuando la Constitución general se refiere a las Constituciones estatales, ciertamente lo hace al máximo ordenamiento legal de las entidades federativas, pero también a normas generales sujetas al imperio de la ley suprema; por ello, es válido considerar a tales ordenamientos como leyes supremas estatales que establecen las directrices normativas para las leyes ordinarias locales, todas sujetas a los mandatos y límites marcados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (P 20/2010).

En lo electoral la materia de financiamiento fue preocupación en dos criterios emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de justicia. En uno de ellos, referido al financiamiento público, se sostuvo que el artículo 116, fracción IV, inciso g de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obliga a los poderes legislativos de las entidades federativas a que sus Constituciones y demás disposiciones de naturaleza electoral

garanticen que los partidos políticos reciban equitativamente financiamiento público para llevar a cabo sus actividades ordinarias permanentes y solventar las tendencias a la obtención del voto durante los procesos electorales. Por tal motivo, el artículo 72, fracción I, inciso f, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, viola el mencionado precepto constitucional al establecer que los partidos políticos con derecho a recibir financiamiento público que en la última elección de diputados de mayoría relativa no hayan obtenido cuando menos el 2% de la votación emitida, no podrán destinar los recursos recibidos a sufragar sueldos, bonos o compensaciones de directivos o empleados, porque el indicado precepto legal contiene una limitante para el ejercicio del financiamiento público de los partidos políticos que les impide remunerar al personal que resulta indispensable para desarrollar las funciones de los órganos políticos encaminadas a promover la participación del pueblo en la vida democrática, con lo que lejos de impulsar las actividades ordinarias permanentes a las que se refiere el citado precepto constitucional, las obstaculiza (P 26/2010).

En lo que corresponde al financiamiento privado, en un criterio se partió de la interpretación conforme bajo la cual el vocablo “simpatizante” empleado en los artículos 41, fracción II, penúltimo párrafo, y 116, fracción IV, inciso h, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe entenderse como “aquella persona física que tiene identidad y conformidad con las ideas y posturas del partido político”, dentro del cual se ubican tanto los militantes y los candidatos como los propiamente simpatizantes, pues en todos ellos existe afinidad con la organización de que se trate, máxime que en la reforma constitucional en materia electoral de trece de noviembre de dos mil siete no se distinguió entre “simpatizantes” y “militantes”, como se diferencia entre los partidos políticos, sino que se utilizó el primer vocablo para abarcar a todas aquellas personas identificadas con los institutos políticos, de tal manera que están dispuestas a financiarlos para sus actividades y actos proselitistas, razón por la que la definición incluye a los militantes, candidatos y demás personas relacionadas. En consecuencia, la base cuarta del artículo 101 del Código Electoral para el Estado de Tamaulipas debe entenderse en el sentido de que al referirse al financiamiento de la militancia (cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de los afiliados; aportaciones de las organizaciones sociales y cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas), y al financiamiento

de los simpatizantes (aportaciones o donativos, en dinero o en especie), sujeta a todas las personas físicas, simpatizantes, militantes, candidatos y organizaciones sociales (distintas a las personas morales de naturaleza mercantil que de conformidad con el artículo 100 del Código Electoral Estatal están impedidas para realizar aportaciones) al límite anual de un diez por ciento del monto establecido como tope de gastos para la campaña de gobernador inmediata anterior, de tal suerte que el monto total de las aportaciones de aquéllos no puede rebasar ese tope (P 23/2010).

El uso de los recursos públicos en materia electoral en términos genéricos también fue motivo de preocupación, ya que en una tesis se sostuvo que el artículo 188K de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, al establecer que los precandidatos que ostenten un cargo de elección popular o desempeñen un puesto en la administración pública estatal o municipal y manejen recursos económicos y personales, no deberán emplearlos para promover “notoriamente” su imagen, transgrede los párrafos séptimo y noveno del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, este precepto vincula al legislador a garantizar que los servidores públicos apliquen con imparcialidad los recursos públicos sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, ya que al incluir el término “notoriamente”, el legislador local permite que los recursos económicos y humanos se utilicen siempre que la promoción relativa no sea notoria, lo cual viola los principios de imparcialidad en la aplicación de los recursos y de equidad entre los precandidatos durante los procesos electorales, pues los precandidatos que por ocupar un encargo tengan a su disposición recursos públicos y humanos, no deben utilizarlos para promover su imagen ni notoriamente ni de alguna otra forma (P 28/2010).

Por último, la materia de radio y televisión también fue preocupación en lo electoral. En una tesis se afirmó que el artículo 203, párrafo segundo, parte final del Código Electoral del Estado de Aguascalientes, al facultar al Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes para ordenar la suspensión inmediata de los mensajes en radio y televisión cuando denigren a las instituciones y a los partidos políticos o calumnien a las personas, invade facultades exclusivas del Instituto Federal Electoral y, por tanto, vulnera el artículo 41, base III, apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual es competencia exclusiva del indicado Instituto Federal sancionar las infracciones cometidas en materia de radio y televisión —tanto en

el ámbito federal como en el local—, e incluso ordenar la cancelación inmediata de las transmisiones en dichos medios que resulten violatorias de la Constitución general de la República y de la Ley (P 46/2010).

En lo que corresponde a la *materia de radiodifusión*, nuestro más alto tribunal emitió varios criterios, relacionados con la emisión de un nuevo Reglamento de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en materia de radiodifusión, el cual fue ampliamente declarado inconstitucional.

En uno de esos criterios de inconstitucionalidad se afirmó que el artículo 5o., fracción XVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado el 8 de enero de 2009, al otorgar al secretario del ramo la facultad indelegable para otorgar las concesiones y permisos en materia de radiodifusión y resolver, en su caso, sobre su prórroga, refrendo o modificación, viola el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues desconoce las facultades exclusivas que directamente le fueron otorgadas por el Congreso de la Unión en las leyes referidas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones con autonomía plena para dictar sus resoluciones, las cuales no pueden modificarse en un reglamento que por su naturaleza se encuentra subordinado jerárquicamente a la ley (89/2010).

En otra tesis se concluyó que el artículo 5o., fracción XVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al otorgar al secretario del ramo la facultad indelegable para declarar administrativamente la caducidad, nulidad, rescisión o revocación de las concesiones y permisos en materia de radiodifusión, viola el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues desconoce las facultades exclusivas que directamente le fueron otorgadas por el Congreso de la Unión en las leyes referidas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones con autonomía plena para dictar sus resoluciones, las cuales no pueden modificarse en un reglamento que por su naturaleza se encuentra subordinado jerárquicamente a la ley (90/2010).

Por otra parte, la fracción XIX del artículo 5o. del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado el 8 de enero de 2009, que otorga como facultad indelegable al secretario del ramo la de aprobar el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias, viola los artículos 72, apartado F, 73, fracción XVII, 89, fracción I, y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al vulnerar la autonomía de la Comisión Federal de Telecomunicaciones por

desconocer la facultad que de manera directa le otorgó el Congreso de la Unión en una norma legal y subordinarla al titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, siendo que la relación jerárquica entre ésta y aquélla, por su carácter de órgano desconcentrado de esa dependencia, debe atender a las competencias específicas que le son atribuidas en las leyes (P 91/2010).

La fracción XX del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes también fue declarada inconstitucional, ya que al haber previsto como facultad indelegable del secretario del ramo aprobar los programas sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados y de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión, así como declarar desiertos los procedimientos concesionarios para el otorgamiento del uso, aprovechamiento o explotación de las bandas para el servicio de radiodifusión, si bien se ajusta en su primer apartado al régimen de competencias legalmente establecido en el indicado artículo 9-A, fracción V, el cual dispone que la Comisión Federal de Telecomunicaciones someterá a la aprobación de la Secretaría el programa sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados, con sus correspondientes modalidades de uso y coberturas geográficas que serán materia de licitación pública, en su segundo apartado viola los artículos 72, apartado F, 73, fracción XVII, 89, fracción I y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el programa de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión es competencia de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, por lo que no debe sujetarse a la aprobación del secretario del ramo, al que tampoco le compete declarar desiertos los procedimientos concesionarios para el otorgamiento del uso, aprovechamiento o explotación de las bandas para dicho servicio (P 92/2010).

También resultó ser inconstitucional la fracción XXI del artículo 5o. constitucional del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al otorgar al Secretario del ramo la facultad para resolver sobre el cambio de frecuencias atribuidas a servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, ya que el artículo 9o. de la Ley Federal de Radio y Televisión sólo alude al rescate y no al cambio de frecuencias, violándose con ello los artículos 14, 16, 49, 72, apartado F, 73, fracciones XVII y XXX, 89, fracción I, y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (P 93/2010).

En el mismo sentido fue declarada inconstitucional la fracción I del artículo 25 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al otorgar a la Dirección General de Política de Telecomunicaciones y de Radiodifusión la facultad de auxiliar al secretario del ramo en el ejercicio de su atribución para fijar, conducir y controlar la política de la Secretaría en materia de radiodifusión, violándose así los artículos 73, fracción XVII y 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el desarrollo de las políticas en materia de radiodifusión corresponde a la Comisión Federal de Telecomunicaciones al habersele otorgado estas facultades de manera exclusiva y directa por la ley y contar con autonomía técnica, operativa y de gestión, por lo que no pueden válidamente realizarse por órganos que no sean dependientes de dicha Comisión (P 95/2010).

Algunos preceptos del Reglamento, sin embargo, fueron declarados constitucionales. Así, el artículo 38 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes al prever que el secretario del ramo o quienes éste designe, tienen atribuciones para revisar, confirmar, modificar o revocar, en su caso, las resoluciones dictadas por los órganos administrativos desconcentrados, respeta el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no afecta la plena autonomía que el Congreso de la Unión otorgó a la Comisión Federal de Telecomunicaciones para emitir sus resoluciones con motivo de las facultades que corresponden a su competencia exclusiva conforme al artículo 9-A, fracción XVI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en virtud de que el precepto reglamentario citado no comprende las resoluciones que en uso de tales facultades exclusivas dicte la Comisión ni regula su competencia, al tratarse de un órgano de la administración pública que cuenta con facultades delegadas que le fueron concedidas en ordenamientos con rango de ley (P 96/2010).

Igualmente resultaron constitucionales los artículos 39 y 40 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al establecer diversas funciones de los titulares de los órganos administrativos desconcentrados y la naturaleza de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la cual tendrá las atribuciones que se le confieren en la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Ley Federal de Radio y Televisión, su Reglamento Interior y las que le sean otorgadas por el secretario de Comunicaciones y Transportes, respectivamente, respetan

el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no afectan las atribuciones que legalmente fueron conferidas a la Comisión, sino que las reconocen, y los lineamientos generales que establece el referido artículo 39 para los titulares de los órganos administrativos desconcentrados implican atribuciones que permiten su mejor funcionamiento (P 97/2010).

Por último, la fracción XXII del artículo 5 constitucional del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes al disponer que es facultad indelegable del secretario del ramo aprobar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones cuando lo prevean los títulos de concesión y permisos correspondientes es constitucional, porque respeta el régimen de competencias legalmente establecido, ya que tal aprobación se circunscribe a los servicios de telecomunicaciones de su competencia y, consecuentemente, no invade las facultades que el artículo 9-A, fracción XVI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones confiere de manera exclusiva a la Comisión Federal de Telecomunicaciones en materia de radiodifusión (radio y televisión abierta) (P 94/2010).

Encontramos una preocupación especial en los criterios de nuestro más alto tribunal en relación con la *Policía Federal Ministerial y trabajadores de confianza de la PGR*.

En un criterio más se determinó la situación jurídica de la relación que guardan estos servidores públicos. Así, se afirmó que los nombramientos a cargos públicos, como los de policía federal ministerial, representan actos administrativos condicionados, también conocidos como “actos condición”, en virtud de que sus investiduras no se concretan mediante un acto unilateral (aunque sea discrecional) emitido por la persona facultada para hacer la designación, pues no puede imponerse obligatoriamente un cargo público a un administrado sin su aceptación, ni tampoco se trata de un contrato, porque el nombramiento no origina situaciones jurídicas individuales. Por tanto, se trata de actos diversos en cuya formación concurren las voluntades del Estado y del particular que acepta el nombramiento, cuyos efectos no son fijar derechos y obligaciones recíprocas, sino condicionar la existencia del acto administrativo del que deriva el cargo a las disposiciones legales vigentes en las que se determinen abstracta e impersonalmente los derechos y obligaciones que les corresponden, de manera que esta modalidad representa una expresión de la voluntad de la administración pública mediante resolución, que se caracteriza porque su validez o extinción se relaciona necesariamente con acontecimientos fu-

turos e inciertos que representan las condiciones a las cuales se subordina tanto el valor como la subsistencia del acto.

En este sentido, los nombramientos de los agentes policiales, siendo actos condición, jurídicamente no pueden considerarse contratos de trabajo conforme a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que excluye a los miembros de los cuerpos de seguridad pública y policías de la aplicación de las normas que rigen las relaciones del Estado con sus trabajadores, siendo esa expulsión el fin constitucional perseguido con la introducción de esa regulación, concretada mediante el decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de diciembre de 1960, en cuya exposición de motivos se mencionó que era necesario establecer bases constitucionales para un régimen protector de los empleados al servicio del Estado en términos semejantes —no iguales— a los previstos en el apartado A, por una parte, pero con la precisión, por la otra, de que de dicho estatus se haría la exclusión expresa de cuatro grupos: militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, lo que a la fecha permanece a pesar de las reformas constitucionales posteriores (PS 104/2010).

En este mismo orden de ideas, los agentes de la policía federal ministerial son empleados públicos nombrados mediante actos condición, que por virtud del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fueron excluidos de los derechos laborales de los trabajadores del Estado, pero particularmente carecen del derecho a la estabilidad en el empleo y de la inmutabilidad de toda condición de ingreso o permanencia en el cargo, medida constitucional que se adoptó en congruencia con los principios del derecho internacional en la materia, particularmente en los artículos 9, punto 1, del Convenio 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, aprobado el 17 de junio de 1948, y 1, puntos 2 y 3, del Convenio 151 sobre la Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para Determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública aprobado el 27 de junio de 1978, ambos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en los que se recomendó la no inclusión como trabajadores estatales de militares, marinos, cuerpos de seguridad pública en los derechos laborales, como también se les excluyó de los derechos de estabilidad por las características peculiares de sus servicios

públicos cuyo objeto es el establecimiento del orden, la estabilidad y defensa de la nación, o para su imagen interna, cuyo control requiere de una rígida disciplina jerárquica de carácter administrativo, una constante vigilancia y una movilidad de los cargos y servidores públicos en razón de las necesidades que se susciten para el Estado y que representa una medida de orden constitucional a la fecha y que reconoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia del Tribunal en Pleno P./J. 24/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. II, septiembre de 1995, p. 43, de rubro: “POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA”.

Con base en lo anterior se sigue que la relación jurídica entre el Estado y un agente del servicio público de seguridad no es de trabajo, ni siquiera la que corresponde a un empleado de confianza como lo establece la jurisprudencia de la Segunda Sala del alto tribunal 2a./J. 14/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VII, marzo de 1998, p. 352, de rubro: “POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN LOS QUE SE LES CONSIDERA TRABAJADORES DE CONFIANZA, SON INCONSTITUCIONALES DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA TEMÁTICA RELATIVA”, por lo cual no pueden reclamar la posible afectación a derechos de estabilidad laboral ni la inmutabilidad de las condiciones de subsistencia de su nombramiento (PS 106/2010).

Como consecuencia de lo expuesto, es inconcuso que cuando alguna norma califique laboralmente a dichos agentes policiales como empleados de confianza, jurídicamente no puede ser entendida en su literalidad ni podrían reconocerse alcances propios de esta clase de operarios, pues ello contravendría el sistema normativo constitucional establecido para el caso donde existe exclusión expresa del máximo orden jurídico que no admite ser contradicha ni entendida de manera diferente por provenir directamente del texto constitucional. Además, de ser el caso, hay que tomar en cuenta que preceptos con dichas características se han estimado inconstitucionales, como lo establece la jurisprudencia 2a./J. 14/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VII, marzo de 1998, p. 352, de rubro: “POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN LOS QUE SE LES CONSIDERA

TRABAJADORES DE CONFIANZA, SON INCONSTITUCIONALES DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA TEMÁTICA RELATIVA” (PS 107/2010).

Dentro de esta misma materia se emitieron criterios relacionados con los trabajadores de confianza de la Procuraduría General de la República. Así, los artículos 13, fracciones II y III, 49 a 51, 53 a 55, 57, 58 y 59, entre otros, y quinto transitorio de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo de 2009, que prevén el sistema para desarrollar las evaluaciones de control de confianza, del desempeño y de competencias profesionales, aplicables al personal de base de la Procuraduría General de la República, no violan los artículos 14, 16 y 123, apartado B, fracciones IX, X y XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues conforme a las jurisprudencias 2a./J. 77/2010 y 2a./J. 79/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: “Procuraduría General de la República. El artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica Relativa, no transgrede el principio de inamovilidad de los trabajadores de base al servicio del Estado” y “Procuraduría General de la República. El artículo cuarto transitorio de la ley orgánica relativa, no transgrede el principio de irretroactividad de la ley.”, cualquier hecho que provoque el cese de un trabajador deberá encuadrar en las causas previstas en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (SS 183/2010).

En este sentido, encontramos un criterio con base en el cual el artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo de 2009, que obliga a los trabajadores de base que estén prestando sus servicios en la mencionada Procuraduría, a decidir entre: I. Manifestar su voluntad de permanecer en la Institución, en cuyo caso deberán someterse a las evaluaciones de control de confianza y de competencias profesionales y aprobarlas; II. Acogerse al programa de reubicación dentro de la administración pública federal conforme con su perfil, o III. Adherirse al programa de conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los servidores públicos de la administración pública federal, no transgrede el principio constitucional de inamovilidad de los trabajadores de base al servicio del Estado, porque ningún supuesto dispone que los trabajadores de base dejarán de prestar sus servicios por el solo hecho de preferir cualquiera de las opciones, esto es, la circunstancia de que elijan

alguna de las alternativas previstas en el referido precepto transitorio, no incide ni afecta el derecho que tienen de continuar prestando sus servicios en la Procuraduría, pues tratándose de la establecida en la fracción I, se otorga prioridad y preferencia al principio de inamovilidad, porque tiene como objetivo principal que continúen prestando sus servicios personales en la Institución, con la condición de que se sometan a evaluaciones de control de confianza y las aprueben; en el caso de las fracciones II y III, se les otorga plena libertad para decidir entre ubicarse en otras dependencias de gobierno o separarse del servicio público, en cuyo caso, la decisión de acogerse a cualquiera de estas opciones, implica necesariamente la manifestación de voluntad de no seguir prestando sus servicios en la Procuraduría, circunstancia que de manera clara deja de lado la posibilidad de que sean cesados, pues la relación laboral terminará voluntariamente (SS 77/2010).

Este mismo artículo cuarto transitorio, se sostuvo en otro criterio, establece la necesidad de los trabajadores de base que opten por permanecer en esa Institución, de someterse a las evaluaciones de control de confianza y de competencias profesionales y aprobarlas. Ahora bien, la circunstancia de que los trabajadores no aprueben las evaluaciones no significa que por ese solo hecho puedan ser cesados automáticamente, debido a que tanto el artículo transitorio en su parte final, como el numeral 13 de la misma Ley Orgánica, disponen que la consecuencia será dejar de prestar sus servicios y que se darán por terminados los efectos del nombramiento, conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. De esta manera, la Procuraduría deberá ubicar el resultado de las evaluaciones desaprobatorias en alguna de las causas de cese previstas en el artículo 46 de la Ley Burocrática, además de seguir el procedimiento correspondiente, porque no se está en el supuesto de que la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República instituya una causa de cese especial para sus trabajadores de base, apoyada en la no aprobación de las evaluaciones de control de confianza, ya que cualquier causa de cese debe preverse en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (SS 78/2010).

Ya por último, el referido artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República no transgrede la garantía de libertad de trabajo, atento al criterio según el cual ninguna de las opciones previstas impide a los trabajadores de base dedicarse al trabajo

que decidan. Así, la fracción I otorga prioridad y preferencia al principio de permanencia, debido a que tiene como objetivo principal que los trabajadores de base continúen prestando sus servicios personales en la Institución, lo que respeta dicha garantía constitucional, pues permite que se dediquen al trabajo que desarrollan en la Procuraduría sin mayor condición que aplicar y aprobar las evaluaciones de control de confianza, cuya finalidad no implica coartar ese derecho constitucional, sino más bien tiende a protegerlo en la medida en que constituye el mecanismo por medio del cual la Procuraduría garantizará a la sociedad que el trabajo desempeñado por sus servidores públicos de base se desarrolle conforme a los principios que rigen en la Institución, dada la delicada tarea que representa procurar justicia en México; reconociéndose así que los indicados trabajadores de base tienen la libertad de prestar sus servicios, pero siempre en un marco de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina y respeto a los derechos humanos; lo que resalta el sentido de dignidad y de utilidad que caracterizan al trabajo como garantía social. De igual manera, la fracción II también procura que los trabajadores se dediquen al trabajo que les acomode, porque consiente, en caso de que decidan no continuar en la Institución, el ejercicio de ese derecho, en la medida en que contempla la posibilidad de ser reubicados dentro de la administración pública federal conforme a su perfil, en cuyo caso continuarán dedicándose al trabajo que les acomode, y en relación con la opción de la fracción III no prohíbe la libertad de trabajo, porque es voluntad del servidor público decidir dejar de prestar sus servicios en la administración pública federal al adherirse al programa de conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los servidores públicos, pero aun en ese caso, no se veda su libertad para dedicarse al trabajo que les acomode, en otro sector de la sociedad (SS 80/2010).

Encontramos algunas tesis de jurisprudencia relacionadas con las *Universidades Públicas*. Así, en este rubro se abordó principalmente la autonomía que le confiere el texto constitucional a las Universidades Públicas. De esta manera, en un criterio se afirmó que del artículo 3o., fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que las universidades públicas son organismos públicos descentralizados con autonomía especial, la cual implica que cuentan con facultades de autoformación y autogobierno para lograr mayor eficacia

en la prestación del servicio que tienen atribuido, fundado en la libertad de enseñanza, sin que ello conlleve a su disgregación en la estructura estatal en virtud de que se ejerce en un marco de principios y reglas pre-determinadas por el propio Estado. En consecuencia, la autonomía de la que legalmente pueden ser dotadas las universidades públicas confiere a éstas la facultad de autogobierno acotada constitucionalmente, cuyo ejercicio está condicionado a lo establecido en las leyes para desarrollar bases que les permita cumplir con los fines que tienen encomendados, determinar sus planes y programas de estudio, y fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, así como la forma en que administrarán su patrimonio (PS 18/2010).

En otro criterio se afirmó que las competencias que derivan de su facultad de autogobierno de las universidades públicas son: *a)* normativas, que se traducen en la aptitud de expedir normas generales que permitan regular todas las actividades relacionadas con el servicio educativo y la promoción de la investigación y la cultura; *b)* ejecutivas, referidas al desarrollo y ejecución de los principios constitucionales, de las leyes expedidas por los órganos legislativos y las normas que las universidades emiten; *c)* supervisión, que implican la facultad de inspección y control para supervisar la actividad que desarrollan por sí, o por conducto de cualquier órgano adscrito a la casa de estudios, esto es, pueden realizar inspecciones y evaluaciones de tipo administrativo, académico, científico, técnico y operativo, a fin de comprobar que se respeten los principios constitucionales, legales y universitarios, y *d)* parajudiciales, que se refieren a la capacidad de dirimir conflictos que surjan al interior de la universidad, siempre que constitucional o legalmente su solución no esté reservada a un régimen jurídico específico que excluya al universitario (PS 20/2010).

En un tercer criterio se sostuvo, consecuencia de los anteriores, que es improcedente el juicio de amparo en contra de un acto derivado del ejercicio de la autonomía de las universidades públicas, como lo es el nombramiento del Rector, ya que no está sustentado en una relación de supra a subordinación respecto de los gobernados, ni apoyado en una facultad de imperio susceptible de causar perjuicio en la esfera jurídica de éstos (PS 19/2010).

## 2. *Sistema local*

Siempre existen pronunciamientos relacionados con el *Poder Judicial*, y este año no fue la excepción. En una tesis se sostuvo que si se tiene en cuenta que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las reglas previstas para los Poderes Judiciales Locales, entre las que se encuentran los principios básicos que garantizan la autonomía e independencia judicial, cuyo contenido se integra por los de permanencia, estabilidad en el ejercicio del cargo, seguridad económica y la consagración de la carrera judicial, son aplicables a los tribunales electorales de los estados cuando formen parte del Poder Judicial, es indudable que los preceptos que impidan que el Tribunal Electoral de alguna entidad federativa funcione en forma permanente e ininterrumpida, al prever que los magistrados que lo conforman sólo permanecerán en el cargo el tiempo que dure el proceso electoral para el que fueron designados, vulneran los principios de independencia y autonomía judicial, ya que el carácter temporal que se les otorgue les impediría ejercer su función de emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normativa aplicable al caso, sin acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones de sus superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o, incluso, de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural (P 73/2010).

Como consecuencia del anterior criterio, el Pleno de nuestro más alto tribunal determinó que los artículos 17, apartado B, párrafo décimo segundo y 56, párrafo penúltimo, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes; así como 33 A y 33 D de la Ley Orgánica del Poder Judicial local, al revelar la naturaleza temporal del Tribunal Electoral de esa entidad vulneran los principios de independencia y autonomía judicial, previstos en el artículo 116, fracciones III, párrafo segundo, y IV, incisos b y c, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no privilegian la permanencia y experiencia de los juzgadores electorales de la entidad ni propician las condiciones necesarias para el respeto de esos principios. Es más, es criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que el principio constitucional de independencia establecido para las autoridades electorales requiere que sus integrantes tengan permanencia en el cargo para poder desarrollar sus funciones en forma profesional y sin encontrarse sujetos a cambios políticos, lo que no se respeta con las normas referidas, pues el carácter temporal del tribunal

estatal electoral no propicia que los magistrados que lo integran realicen su función continua y reiteradamente a fin de que conozcan y desarrollen con cierto grado de especialidad la materia cuyos litigios les corresponde resolver, ya que la función jurisdiccional que les es propia no guarda continuidad, pues el carácter temporal del órgano y la designación de sus magistrados para fungir como tales sólo para un proceso electoral impiden su permanencia, así como las condiciones para dar lugar a su profesionalización (P 74/2010).

De igual manera, se llegó al convencimiento que los anteriores preceptos legales en tanto impiden que el Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes funcione en forma permanente e ininterrumpida, vulneran el principio de estabilidad en el ejercicio del cargo, que constituye un elemento de la garantía de independencia judicial prevista en el artículo 116, fracciones III y IV, inciso c, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues dicho principio no sólo es una garantía del juzgador sino también de los justiciables, ya que al no contar aquéllos con estabilidad en el cargo, su designación y probable reelección pueden verse influidas por intereses propios de los actores políticos que llegan a ser parte en las contiendas electorales (P 75/2010).

También se llegó a la conclusión que los anteriores preceptos legales al impedir que el Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes funcione en forma permanente e ininterrumpida, violaron el principio de seguridad económica que forma parte de la garantía de independencia judicial, a que se refiere el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que consiste en que los juzgadores percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo. De manera que si los magistrados sólo permanecen en el cargo el tiempo que dure el proceso electoral para el que fueron designados, es lógico que su remuneración se vea interrumpida, pues aunque pueden ser reelectos para integrar de nuevo el Tribunal Estatal Electoral, la temporalidad provoca que su remuneración sea intermitente, generando a su vez una situación propicia para que dichos servidores públicos se vean influidos por factores que afecten la imparcialidad con la que se debe administrar justicia (P 76/2010).

En otro orden de ideas, el artículo 53, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, al otorgar al Consejo General del Poder Judicial del Estado la facultad para designar Jueces

de primera instancia que cubran las ausencias de los magistrados del supremo tribunal de justicia, no vulnera los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se trata de una atribución puramente operativa que no vulnera la potestad exclusiva del Supremo Tribunal de Justicia para determinar el funcionamiento, integración y administración de sus Salas, ni la esfera competencial del órgano legislativo y, por tanto, tampoco vulnera la autonomía e independencia del Poder Judicial, toda vez que la referida facultad tiene como objetivo asegurar el adecuado ejercicio de la función jurisdiccional por medio de la designación temporal de Jueces de primera instancia quienes deben cumplir los requisitos para ocupar el cargo de magistrado (P 109/2010).

El precepto de la Constitución de Jalisco, artículo 61, párrafo penúltimo, estableció la entrega del haber por retiro sólo a aquéllos magistrados del Supremo Tribunal de Justicia que hubieran cumplido la carrera judicial, es inconstitucional ya que el artículo 59 de la Constitución Política de esa entidad federativa no establece ese requisito para ser nombrado Magistrado, lo que evidencia que dicho cargo obedece a un nombramiento otorgado con base en requisitos específicos determinados por esa Constitución local, cuyos efectos son los mismos para todos aquellos que reciban el cargo. En consecuencia, el artículo 61, penúltimo párrafo, de la referida Constitución local es contrario a los artículos 10. y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que tal como lo estableció el tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P./J. 44/2007 de rubro: “ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARÁMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y RATIFICACIÓN”, dentro de los parámetros relativos al aseguramiento del respeto de la estabilidad en el cargo y la independencia judicial de los magistrados de los poderes judiciales locales, se encuentra el referente a que en caso de que el periodo de nombramiento no sea vitalicio, al final de éste pueda otorgarse un haber por retiro, determinado por el Congreso del estado (P 111/2010).

En el mismo tenor, también se dijo que del penúltimo párrafo del artículo 61 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como del numeral 9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial local, se advierte que los magistrados del supremo tribunal de justicia tendrán derecho a un

haber por retiro, no obstante, si bien es cierto que el referido artículo 61 establece que la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado fijará el haber a que tendrán derecho los magistrados que se retiren forzosa o voluntariamente, también lo es que ni la Ley Orgánica del Poder Judicial ni alguna otra ley local fijan las bases, mecanismo y periodicidad para su otorgamiento, lo que vulnera el artículo 116, fracción III, párrafo antepenúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto no se respeta la estabilidad en el cargo ni se asegura la independencia judicial, pues al término del plazo de 17 años, los magistrados que culminen su encargo constitucional no tienen la certeza de cuál es ese haber por retiro ni del momento en el cual lo recibirán (P 112/2010).

En esta ocasión la *deuda pública* resultó ser una materia de especial interés. En una tesis se sostuvo, de manera genérica, que el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estatuye que los recursos económicos de que disponga el estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y prevé que las leyes garanticen lo anterior. En consecuencia, para cumplir con este precepto constitucional es necesario que las leyes expedidas en torno al uso de recursos públicos recojan, desarrollen y permitan que estos principios y mandatos constitucionales puedan ser efectivamente realizados (P 106/2010).

En otro de ellos se establecieron las condiciones constitucionales que deben respetar las entidades federativas para adquirir la deuda pública, así los contenidos normativos del artículo 117, fracción VIII, constitucional pueden desdoblarse en los siguientes segmentos: 1. La prohibición de obtener endeudamiento externo, que imposibilita a los estados y municipios a recibir financiamiento de entidades o personas extranjeras (acreedor o acreditante); en moneda extranjera (independientemente de quién funja como acreditante), o cuyo lugar de pago sea el extranjero (con independencia de la nacionalidad de las partes o la moneda en que se pacte la operación); 2. La exigencia de destino necesario del financiamiento exclusivamente para inversiones públicas productivas; 3. El principio de unidad o concentración de las finanzas estatales, conforme al cual el régimen atinente a la deuda adquirida por el estado comprende también a la administración descentralizada, y 4. Un esquema de coparticipación legislativo-ejecutivo en materia de endeudamiento, conforme al

cual se definen facultades, tanto de ejercicio potestativo como obligatorio para ambos, y procesos de necesaria colaboración y corresponsabilidad, como manifestación de los pesos y contrapesos que exige el principio de división de poderes (P 100/2010).

En otra tesis de jurisprudencia quedó determinado que a partir de las reformas al artículo 117, fracción VIII, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que su objeto fue fortalecer las haciendas públicas locales y promover el desarrollo regional, despojando al crédito público local de las limitaciones que hasta ese momento imperaban, por estar delimitada dicha operación a obras que “directamente” generaran rentas, ampliándose la posibilidad de acceder al crédito cuando fuera para el más amplio concepto de “inversiones públicas productivas”, permitiendo así que los créditos pudieran destinarse no sólo a obras que generaran directamente ingresos, sino también a otras que en forma indirecta lograran dicho objetivo (P 101/2010).

En un criterio más se afirmó que con la reforma de 1981 al artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se permitió a los estados y municipios acceder a financiamiento para sus actividades en condiciones más flexibles que antaño, estableciéndose un esquema de coparticipación legislativo-ejecutivo para el tema del crédito público, que busca que éste se ejerza disciplinada, responsable y cuidadosamente, mediante los pesos y contrapesos recogidos en dicho precepto constitucional, conforme al cual: 1) al Poder Legislativo Estatal le fueron atribuidas expresamente facultades para legislar en materia de deuda pública local, esto es, se le otorgaron atribuciones de orden presupuestal, consistentes en aprobar los conceptos y montos máximos de la deuda pública local que deben fijarse anualmente en los respectivos presupuestos y 2) al Poder Ejecutivo y, en su caso, a los municipios, se les impuso, para la obtención y ejercicio del financiamiento, el deber sujetarse tanto a la normativa local que fuera expedida, como a la autorización del Congreso estatal relativa a los conceptos y montos en que puede ejercerse; así como el informar al propio Congreso, al rendir la cuenta pública, del ejercicio realizado (P 102/2010).

Las decisiones acerca del endeudamiento del estado deben ser reflejo de un ejercicio democrático del poder y una manifestación del principio de división de poderes, ya que el tema del financiamiento del estado adquiere una importancia superlativa en el ejercicio del po-

der público porque las deudas que pesan sobre las finanzas del estado comprometen el crédito público, afectando hacia el futuro los recursos públicos que han de destinarse para su pago o garantía, así como las cargas que se dejan a las generaciones futuras. En este sentido, son los gobernados quienes aportan los recursos con los que dichos compromisos financieros habrán de cumplirse de momento a momento y, en su beneficio, teóricamente, se justifica la adquisición de tales obligaciones; por ende, las consecuencias del endeudamiento, con todas las ventajas que pueda representar, inciden en todos los ámbitos de la vida nacional, como son el rumbo y proyecto de país al que se aspira, la planeación del desarrollo, la economía, el empleo y las políticas sociales, entre otras; de ahí que este legítimo interés de todos en la hacienda pública, y más específicamente en el rubro del endeudamiento, se ejerce desde un principio, precisamente, mediante la representación que asiste al Poder Legislativo y, en sistemas bicamerales, generalmente por medio de la Cámara de Diputados (P 103/2010).

El segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 117 constitucional señala que los estados y los municipios podrán contraer crédito por los conceptos y hasta por los montos que las legislaturas locales fijen anualmente en los respectivos presupuestos; lo que guarda estrecha relación con el principio de anualidad en materia presupuestal, según el cual los ingresos y egresos del estado se ejercen anualmente, de modo coincidente con el año calendario. Esto no impide que los estados o los municipios asuman créditos cuyo plazo exceda de esa temporalidad, mediando las correspondientes autorizaciones; más bien, el rigor de la anualidad presupuestal exige que en cada anualidad presupuestal la Legislatura esté en aptitud constitucional plena para decidir con esa periodicidad los conceptos y los montos por los que el estado puede acceder a financiamiento durante esa anualidad, y también los conceptos por los que captará ingresos y en qué los aplicará; rubro, este último, en el que se explica su facultad de decidir qué y/o cuántos de los ingresos captados en ese ejercicio autoriza sean aplicados para el pago de sus obligaciones crediticias, cuidando que se cumplan las funciones fundamentales del estado y las necesidades primarias y servicios básicos a que tiene derecho la población (P 104/2010).

El diseño jurídico financiero establecido en el artículo 19 bis de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora viola el sistema de colabo-

ración de poderes que prevén los artículos 117, fracción VIII y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia presupuestal y crediticia, al introducir excepciones abiertas e ilimitadas a la facultad del Poder Legislativo estatal de acordar y disponer el destino de los bienes afectos al fideicomiso y de los ingresos que éstos generen, que trascienden al equilibrio del ejercicio del poder público, pues en el esquema jurídico financiero de referencia, el Poder Legislativo Local interviene antes de la celebración de la operación para autorizarla en los términos recién descritos y luego desaparece para prácticamente no tener intervención alguna en el futuro ni durante la vigencia completa del fideicomiso, de forma que durante todo ese lapso, el Legislativo no tiene poder de disposición sobre lo afectado ni sobre los ingresos que esos montos generen, ni puede presupuestarlos o destinarlos para algún otro propósito, lo cual conduce a que, durante su vigencia, sean indisponibles para él las facultades de orden presupuestario que constitucionalmente le corresponden, lo que a la postre lleva a que los bienes, derechos o ingresos públicos que se hayan afectado al fideicomiso resulten indisponibles para el estado, lo que para efectos prácticos, da lugar a una situación igual o muy semejante a la que se habría presentado si lo que se hubiera afectado fuera objeto de una enajenación lisa y llana entre el estado y el fiduciario del fideicomiso, inmovilizándose así, de manera prácticamente absoluta, a las legislaturas futuras (P 105/2010).

Por otra parte, el artículo 19 bis de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora viola los principios de transparencia, rendición de cuentas, administración y manejo de los recursos públicos consagrados en el artículo 134 de la Constitución general de la República, al excluir a los fideicomisos de financiamiento de la normativa aplicable a la administración pública, ya que les da el carácter de fideicomisos privados, no obstante que su patrimonio está constituido por recursos públicos (P 107/2010).

En materia de municipios, sólo encontramos un criterio de interés. En él se sostuvo que el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la facultad de las legislaturas estatales para designar a los miembros de un Concejo Municipal cuando se reúnan ciertos requisitos, siendo necesario como supuesto previo la existencia de un ayuntamiento en funciones y que el Concejo cubra un

periodo que, por alguna de las causas determinadas en ese mismo artículo constitucional, no pueda concluir.

En términos genéricos, los ayuntamientos deben ser elegidos por el voto popular y sólo en casos de excepción la legislatura local podrá nombrar a un concejo municipal que cubra la dirigencia del ayuntamiento por un determinado tiempo, aunado a que este nombramiento es individualizado y concreto, por lo que no podrá hacerse mediante una declaración general para varios ayuntamientos. En consecuencia, el artículo sexto transitorio del Decreto 011, mediante el cual se reformaron diversas disposiciones de la Constitución del Estado de Chiapas, publicado en el *Periódico Oficial* de la entidad el 25 de noviembre de 2009 es inconstitucional, pues se emitió en circunstancias completamente ajenas a las referidas exigencias constitucionales, ya que, por un lado, los concejos municipales que se supone debería nombrar el Congreso de Chiapas no cubrirían un periodo no concluido de los actuales ayuntamientos, sino que más bien fueron pensados para cubrir un periodo en el que no habría autoridades en los municipios, situación derivada de la homologación de las elecciones locales y federales y, por el otro, tampoco se actualizó alguno de los restantes supuestos exigidos por el artículo 115, fracción I, constitucional (P 55/2010).

### III. SEGUNDA PARTE: FUENTES DEL DERECHO

En este ámbito de la crónica jurisprudencial se abordaron básicamente tres aspectos. Uno de ellos tiene que ver con el alcance de las leyes locales en materia concurrente, otro está relacionado con la omisión legislativa y un último se refiere a la retroactividad de las leyes.

En lo que a las *leyes locales en materia concurrente* se refiere, debe partirse de la idea que las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupan-

tes en una región específica. De lo contrario, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. Entonces, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta (P 5/2010).

Sobre la *omisión legislativa*, nuestro más alto tribunal emitió un criterio según el cual la falta de regulación del límite de sobrerrepresentación del partido dominante en el Congreso del estado de Tamaulipas es una omisión clasificable como relativa en competencia de ejercicio obligatorio, ya que las legislaturas de los estados, a fin de cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad electoral tratándose de la integración de la Cámara de Diputados, deben observar la base sexta a que se refiere la jurisprudencia del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 69/98, de rubro: “MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL”, consistente en regular los límites a la sobrerrepresentación, y de no observarla, incurrir en una omisión legislativa clasificable como relativa en competencia de ejercicio obligatorio, acorde con la jurisprudencia P./J. 11/2006, de rubro: “OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS”, en razón de que el Congreso del estado tiene el mandato constitucional de expedir el Código Electoral regulando de manera completa el principio de representación proporcional derivado del artículo 116, fracción II, en relación con el 54, de la Constitución general de la República, por lo que no puede desatender el establecimiento de un límite a la sobrerrepresentación del partido dominante en el Congreso local (P 15/2010).

En este mismo sentido, también se considera una omisión clasificable como relativa en competencia de ejercicio obligatorio la falta de previsión de las sanciones que deban imponerse ante las faltas en materia electoral, por lo que si el Congreso del Estado de Tamaulipas no previó en el numeral 321 del Código Electoral local las sanciones aplicables a los sujetos de responsabilidad mencionados en la fracción V de su artículo 311, por las conductas previstas en el diverso 315 del mismo ordenamiento, incurrió en la omisión legislativa mencionada, acorde con la jurisprudencia del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 11/2006, de rubro: “OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TI-

POS”, porque el Congreso Estatal, al emitir el Código Electoral, tiene el mandato constitucional de determinar las faltas en materia electoral, así como las sanciones que deban imponerse por aquéllas, tal y como lo establece el artículo 116, fracción IV, inciso n de la Constitución general de la República (P 16/2010).

La *retroactividad* fue un tema de especial interés en el año jurisprudencial que comentamos. Fueron varios los criterios emitidos y diversas las materias en las que se aplicó. En uno de ellos se estableció la diferencia que existe entre retroactividad de la ley y aplicación retroactiva, resultando que el análisis de retroactividad de las leyes implica estudiar si una determinada norma tiene vigencia o aplicación respecto de derechos adquiridos o situaciones jurídicas acaecidas con anterioridad a su entrada en vigor, mientras que el análisis sobre la aplicación retroactiva de una ley supone la verificación de que los actos materialmente administrativos o jurisdiccionales estén fundados en normas vigentes, y que en caso de un conflicto de normas en el tiempo se aplique la que genere un mayor beneficio al particular (PS 78/2010).

En materia fiscal, la ultra-actividad tuvo aplicación al considerarse que la disposición de no imponer sanciones pecuniarias en los delitos fiscales, prevista en el artículo 94 del Código Fiscal de la Federación, derogado mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de junio de 2006, es un derecho sustantivo del gobernado y no una cuestión meramente adjetiva o procesal, al involucrar una prohibición a la facultad de la autoridad judicial de imponer sanciones, que conforme a los artículos 24 y 29 del Código Penal Federal, constituyen las penas y medidas de seguridad que incluyen la multa y la reparación del daño. En este sentido, es indudable que al artículo primeramente citado le es aplicable el principio de exacta aplicación de la ley vigente en el momento de cometerse el hecho delictivo, que emana del segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a la aplicación ultractiva de la ley en favor del indiciado, procesado, acusado o sentenciado. Por tanto, al resolver sobre el particular debe aplicarse la ley más benéfica, de manera que si el delito fiscal se cometió durante la vigencia del precepto derogado, éste debe aplicarse ultractivamente en favor del gobernado, dado que otorga el beneficio a no ser sancionado pecuniariamente por la autoridad judicial, sin que ello signifique que en aplicación ultractiva del artículo derogado, las autoridades ad-

ministrativas, con arreglo a las leyes fiscales, podrán hacer efectivas las contribuciones omitidas, los recargos y las sanciones administrativas correspondientes, sin que ello afecte el procedimiento penal (PS 87/2010).

En materia arancelaria se expidió un criterio mediante el cual se llegó a afirmar que el artículo tercero transitorio de la Ley Arancelaria para el cobro de honorarios profesionales de abogados y notarios y de costas procesales para el estado de Guanajuato, es inconstitucional por ser contrario a la garantía de irretroactividad contenida en el artículo 14 constitucional, en atención a que el citado artículo transitorio, al limitar la aplicación de la Ley Arancelaria para el Cobro de Honorarios de Abogados y Notarios, publicada el 8 de marzo de 1953 en el *Periódico Oficial del Estado de Guanajuato*, a los incidentes de liquidación de costas tramitados antes de la entrada en vigor de la actual ley arancelaria (4 de abril de 2006), afecta una situación jurídica preexistente; ya que el monto económico (arancel) de la condena en costas, es una norma de carácter sustantivo, y en esos casos, la ley aplicable debe ser la vigente en el momento en que se generó el derecho a reclamar dicha prestación, es decir, la fecha en que se dictó la sentencia de condena; con independencia de que la tramitación para el ejercicio de dicho derecho tenga lugar una vez que se encuentre vigente la nueva legislación (PS 91/2010).

En otro criterio que sienta las bases para posteriores criterios relacionados con los requisitos de ingreso y permanencia en cargos públicos cuyos nombramientos se expiden como actos condición, se sostuvo que conforme al principio de irretroactividad de la ley contenido en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el problema de los efectos de una ley en su ámbito temporal de validez descansa en la diferencia entre un efecto inmediato y otro retroactivo, por lo que resulta inconcuso que los requisitos de permanencia no pueden verse afectados por dicho principio constitucional, ya que éstos tienen efectos sobre situaciones en curso y hacia lo que pudiera ser próximo, pero no sobre situaciones pasadas; esto es, los interesados podrán continuar en el desempeño del cargo siempre que satisfagan los requisitos previstos en todas las disposiciones vigentes durante el encargo y las demás que estén por sobrevenir. En consecuencia, los requisitos de permanencia no violan el principio de irretroactividad de la ley, ya que en tales supuestos no se afectan situaciones anteriores de la persona que desea continuar en el cargo y, por lo mismo, no se le priva de

derechos adquiridos conforme a una ley anterior; no obstante, lo anterior está referido exclusivamente a las características abstractas de una ley, con independencia de la forma específica de actuación de la autoridad encargada de observar el cumplimiento de la norma, lo cual sólo podrá valorarse en cada caso concreto (PS 108/2010).

En una tesis de jurisprudencia se sostuvo que el nombramiento y la permanencia en el cargo de los agentes de la Policía Federal Ministerial no son susceptibles de análisis constitucional por medio de la garantía de irretroactividad de la ley, ya que el nombramiento de policía federal ministerial representa un acto condición y, por ende, debe reconocerse que no tiene el efecto de fijar derechos ni obligaciones entre la persona designada y el estado, sino de condicionar la existencia del acto al cumplimiento de las disposiciones legales existentes por parte de la persona destinataria, las que determinan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que le corresponden, aunado a que constitucionalmente los policías y el personal de seguridad pública se encuentran excluidos de los derechos de estabilidad en el empleo conforme a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que no pueden invocarse derechos adquiridos en ese ámbito, pues el acto condición se caracteriza por regir sobre la obligación de cumplimiento de las exigencias presentadas en términos de las leyes y exigencias de subsistencia vigentes, y la permanencia, al representar un estado de inmutabilidad y estancia en un mismo lugar (PS 105/2010).

En esta misma materia relacionada con los policías federales, se emitió otro criterio con base en el cual resulta que si el artículo 35, fracciones I, inciso d y II, inciso a, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República es impugnado con motivo de su entrada en vigor y sin que exista aplicación concreta o resolución de cese o baja, no viola la garantía de irretroactividad de la ley contenida en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues además de que los nombramientos de los agentes policiales representan actos condición respecto de los cuales es inaplicable dicha garantía, será hasta después de optar por la permanencia y tras someterse a las evaluaciones y no acreditarlas, o después del procedimiento y resolución del Consejo de Profesionalización cuando el posible afectado deje de prestar sus servicios, ya que en el referido artículo cuarto transitorio,

se concede tiempo razonable para que los interesados en su permanencia tengan oportunidad de cubrir los requisitos que no hubieran satisfecho, pues no prejuzga sobre el dictado de una resolución de cese o baja que no fuere razonable o sea desproporcional en función del caso concreto (PS 109/2010).

También en otro criterio relacionado con el tema de los policías se dijo que el artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo de 2009, que obliga a los trabajadores de base que estén prestando servicios en la mencionada Procuraduría a decidir entre: I. Manifestar su voluntad de permanecer en la Institución, en cuyo caso deberán someterse a las evaluaciones de control de confianza y de competencias profesionales y aprobarlas; II. Acogerse al programa de reubicación dentro de la administración pública federal conforme con su perfil, o III. Adherirse al programa de conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los servidores públicos de la administración pública federal, no transgrede el principio de irretroactividad de la ley, porque no contraría la teoría de los componentes de la norma ni la de los derechos adquiridos. No contraría la primera porque la norma no actúa para lo acaecido en el pasado, sino para el futuro, debido a que el supuesto normativo relativo a la obligación de los trabajadores de base de elegir entre cualquiera de las opciones señaladas, rige a partir de la entrada en vigor de la Ley, y en un plazo de 60 días, lo que implica que tanto los efectos del supuesto, como sus consecuencias, ven hacia el futuro, y la segunda tampoco la contraría porque la fracción I propicia la continuidad de la relación de trabajo, de donde se sigue que no se modifican las condiciones de trabajo, pues en caso de que se elija esa opción, la prestación de servicios se desarrollará en los mismos términos y condiciones que rigen en ese momento, es decir, con los derechos laborales contemplados por el artículo 123, apartado B, constitucional, como son: jornada máxima de trabajo, días de descanso, vacaciones, salario fijado en el presupuesto respectivo, garantía de igualdad salarial, derechos escalafonarios y seguridad social, debido a que estas garantías de carácter social se mantienen vigentes en la Norma Suprema, y el precepto transitorio no las limita ni restringe (SS 79/2010).

#### IV. TERCERA PARTE: DERECHOS HUMANOS

En este año no encontramos tesis de jurisprudencia que hubieran abordado algún aspecto genérico de los derechos humanos, por tanto, sólo haremos referencia a los derechos humanos que en especial fueron motivo de análisis e interpretación por parte de nuestra Suprema Corte de Justicia.

##### *Derechos humanos en especial*

Son tres los derechos humanos que se abordan: uno en materia político electoral, otro más en materia del derecho a la salud y varios relacionados con el derecho a la igualdad.

En lo que a los *derechos político electorales* se refiere, se emitió un criterio con base en el cual el artículo sexto transitorio del Decreto 011, publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Chiapas* el 25 de noviembre de 2009, al prever el nombramiento de concejos municipales de manera irregular, impide el ejercicio pleno de aquéllos, toda vez que al no cumplir con los requisitos constitucionales, tuvo como consecuencias un desplazamiento arbitrario de la posibilidad del ejercicio del sufragio de los habitantes del estado y una infracción de la norma de competencia prevista en la Constitución federal para nombrar a los integrantes de los respectivos ayuntamientos, situación inconcebible en un Estado constitucional democrático (P 56/2010).

En lo que corresponde al *derecho a la salud*, en un criterio se sostuvo que el artículo tercero transitorio de la reforma a la Ley General de Salud publicada el 20 de agosto de 2009, al establecer que a las personas procesadas o sentenciadas que hayan cometido con anterioridad a la entrada en vigor del citado decreto uno de los delitos que contempla, les serán aplicables las disposiciones vigentes en el momento en que se haya cometido, viola el principio de retroactividad de la ley en beneficio del gobernado, contenido en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues con ello se impide aplicar en favor del procesado o sentenciado, la ley que le resulte más favorable (PS 42/2010).

En este año encontramos que varios criterios judiciales abordaron el tema del *derecho humano a la igualdad*, pero desde diferentes aristas y con implicaciones diferentes pues se aplicó a diversas materias.

En un criterio genérico, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia entró a fijar los criterios que deben seguirse para determinar el cumplimiento de la igualdad en el control de normas generales. Así, el primer criterio consiste en elegir el término de comparación apropiado, que permita comparar a los sujetos desde un determinado punto de vista y, con base en éste, establecer si se encuentran o no en una situación de igualdad respecto de otros individuos sujetos a diverso régimen y si el trato que se les da, con base en el propio término de comparación, es diferente. El segundo estriba en determinar si la diferenciación persigue una finalidad constitucionalmente válida, para lo cual debe considerarse que la posición constitucional del legislador no exige que toda diferenciación normativa esté amparada en permisos de diferenciación derivados del propio texto constitucional, sino que es suficiente que la finalidad perseguida sea constitucionalmente aceptable, salvo que se trate de una de las prohibiciones específicas de discriminación contenidas en el artículo 1o., primer y tercer párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues respecto de éstas no basta que el fin buscado sea constitucionalmente aceptable, sino que es imperativo. El tercer criterio consiste en que la diferenciación cuestionada sea adecuada para el logro del fin legítimo buscado, bastando para ello una aptitud o posibilidad de cumplimiento, sin que sea exigible que los medios se adecuen estrechamente o estén diseñados exactamente para lograr el fin en comento. Finalmente, debe determinarse si la medida legislativa de que se trate resulta proporcional y guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos (SS 42/2010).

En materia de salud también se hizo valer el principio de igualdad, sin llegar a declararse la inconstitucionalidad de la norma general impugnada. En un criterio, la Primera Sala de la Suprema Corte llegó al convencimiento que el artículo 479 de la Ley General de Salud al prever los narcóticos y dosis máximas para estricto e inmediato consumo personal no viola el principio de igualdad bajo el argumento que no estamos ante normas que establezcan clasificaciones entre los ciudadanos sobre la base de

los criterios mencionados por el artículo 1o. constitucional como motivos prohibidos de discriminación entre las personas; nos encontramos, por el contrario, con disposiciones legales dictadas que atienden a la necesidad de recuperar la fortaleza del estado y la seguridad en la convivencia social; sin soslayar las circunstancias de las personas que despliegan esta clase de conductas ilícitas, los terceros que se ven involucrados, que en su mayor parte son jóvenes que no alcanzan la mayoría de edad, cuyos datos de adicción son preocupantes, así como la determinación de mecanismos para el tratamiento médico y programas de prevención para farmacodependientes y no farmacodependientes. En consecuencia, el legislador no introduce arbitrariamente una disposición que distingue entre aquellos que quedan supeditados al orden jurídico del narcomenudeo y los que no, sino que lo hace con el fin de alcanzar un objetivo constitucionalmente previsto, sin incurrir en desproporciones arbitrarias en términos de los bienes y derechos afectados (PS 72/2010).

En este mismo sentido, en otra tesis de jurisprudencia se sostuvo que la determinación legal referida atiende a fines constitucionalmente válidos consistentes en respetar un ámbito acotado de libertad conferido a los farmacodependientes, así como eficientar el combate al narcomenudeo lo cual, constituye un propósito inmediato para alcanzar un fin aún de mayor trascendencia como es proteger la salud pública. Medida que se manifiesta como necesaria para evitar que una cantidad superior a la considerada como dosis máxima, pueda llegar a manos de otras personas y con ello incentivar o propiciar la inducción al consumo de drogas. Asimismo, los beneficios que aporta su adopción por parte del legislador representan un mayor beneficio en la protección de la sociedad en general, frente a la particular libertad del farmacodependiente, de quien no se restringe el consumo de las sustancias que requiere por el problema de salud que presenta, sino lo que se evita es que exista una posesión indiscriminada de narcóticos que ponga en peligro la salud de terceros (PS 73/2010).

En materia de seguridad social también encontramos aplicado el principio de igualdad. El artículo primero transitorio, inciso b, en relación con el numeral 31, fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, al establecer un haber de retiro diferenciado entre los militares retirados con treinta años de servicios efectivos o más, y los retirados que no cumplan con dichos años, no violan la garantía de igualdad contenida en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la norma distingue

entre unos individuos y otros por los años de servicios efectivos prestados, sin que ésta se ajuste en un elemento que atente contra la dignidad humana. Por tanto, la distinción normativa obedece a una finalidad objetiva, contemplada en la Constitución como lo es la protección a la seguridad social; además, es instrumentalmente adecuada para cumplir con su objeto constitucional, pues se trata de una medida que busca reconocer la permanencia en el servicio de los militares con treinta o más años de servicio, en aras de que mantengan una vida decorosa y digna acorde con su jerarquía militar (PS 48/2010).

En otro criterio similar se sostuvo que los artículos 24, fracción IV, 35 y 226 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, vigentes hasta el 20 de noviembre de 2008, prevén como causa de retiro por “inutilidad” para los militares en activo alguno de los accidentes o enfermedades enlistados en el último precepto y el hecho de que no aclare en los supuestos de enfermedades que presenten distintos grados de afección a cuál de ellos se refiere o si abarca cualquiera, no viola las garantías de igualdad y no discriminación contenidas en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la autoridad aplicadora en estos casos deberá realizar una interpretación acorde con el aludido precepto y considerar que sólo cuando el grado de avance de la enfermedad provoque invalidez podrá invocarse como causa de baja del Ejército, interpretación que impide la discriminación de dichos elementos por motivos de enfermedad y preserva la eficacia de ese sector, permitiéndole cumplir cabalmente su misión (SS 177/2010).

En otro criterio, relacionado con la circulación vehicular, quedó afirmado que la restricción consistente en la limitación para circular de lunes a viernes de cinco a once de la mañana a los vehículos automotores con placas matriculadas en el extranjero o en otras entidades federativas distintas del Distrito Federal o del Estado de México, que no cuenten con el holograma de verificación “cero” o “doble cero”, no otorga un trato distinto entre personas derivado de un criterio de discriminación, como es la residencia, que implique violación a la garantía de igualdad, ya que dicha limitación no hace referencia a la residencia de quien conduzca el vehículo, sino que se atiende a si el vehículo cumple o no las condiciones específicas en materia ambiental para comprobar que se encuentra dentro de los mínimos aceptados para la emisión de gases contaminantes, siendo

ello lo que determinará si puede o no circular los días y en los horarios referidos en la Zona Metropolitana del Valle de México, máxime que los automóviles con placas del extranjero o de una entidad federativa distinta al Distrito Federal o al Estado de México que porten el holograma “cero” o “doble cero” podrán circular sin restricción alguna. Es más, no es posible alegar violación a la garantía de igualdad en tanto que no se está ante una norma que otorgue un trato diferente frente a una situación idéntica, ya que las personas que viven dentro del Valle de México y que, por tanto, realizan la mayor parte de sus actividades en dicha zona, no se encuentran en la misma situación que quienes residen en las demás entidades federativas, ya que estas últimas, en su generalidad, acuden a la Zona Metropolitana del Valle de México esporádica o circunstancialmente (65/2010).

En materia fiscal también encontramos aplicado el principio de igualdad. Así se hizo en tratándose de delitos fiscales partiendo de la noción según la cual no toda desigualdad de trato es violatoria de garantías, sino sólo cuando produce distinción entre situaciones objetivas y de hecho iguales, sin que exista para ello una justificación razonable e igualmente objetiva, de manera que a iguales supuestos de hecho corresponden similares situaciones jurídicas. Así, el artículo 101 del Código Fiscal de la Federación que prevé los casos en los que no procede otorgar los beneficios de sustitución y conmutación de sanciones o cualquier otro beneficio a los sentenciados por delitos fiscales, así como los requisitos que deberán satisfacerse en los que sí proceda su otorgamiento, no viola el principio constitucional de igualdad, pues no da trato diferenciado a quienes cometen el delito de defraudación fiscal respecto de los infractores que sí cuentan con el privilegio de obtener la sustitución o conmutación de las penas que se les impongan, ya que existe la posibilidad de que el responsable por aquel delito pueda gozar de esos beneficios, toda vez que el referido artículo 101 únicamente prevé en qué casos no proceden (PS75/2010).

Tampoco viola el principio de igualdad el artículo 16, apartado A, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2009 que excluye del beneficio del estímulo fiscal a la minería, toda vez que a partir de lo dispuesto en la Constitución general de la República, el Plan Nacional de Desarrollo y la productividad, se debe valorar el tipo de ayuda o impulso económico que requiere cada área de

desarrollo; de ahí que si la minería es un sector relevante del desarrollo económico nacional, pero no está clasificada para efectos económicos como prioritaria o estratégica, ni de algún instrumento estatal se aprecia que esté en condiciones similares a otras áreas del desarrollo nacional beneficiadas, es razonable que no se haya otorgado el mismo incentivo social, si se toma en cuenta que respecto de ese sector se han adoptado otras prevenciones para consolidarlo, por medio de la asistencia técnica, promoción para acrecentar los volúmenes de inversión, competitividad, la reactivación y la capacitación, según el Programa Sectorial de Economía 2007-2012, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de mayo de 2008, que pone en evidencia, desde la óptica del desarrollo nacional, que por el momento la minería no requiere ayuda dineraria directa (SS 186/2010).

En la materia electoral igualmente se emitieron criterios relacionados con el principio de igualdad. En uno se sostuvo que el párrafo final del artículo 218 del Código Electoral para el Estado de Tamaulipas no viola los principios de igualdad y no discriminación al señalar que en el registro de candidatos a diputados de representación proporcional, una candidatura de cada tres fórmulas será de género distinto. Y no lo viola porque simplemente establece el mínimo de candidaturas de género distinto que el legislador local consideró necesario respetar, pero además porque el mencionado precepto debe interpretarse en relación con la primera parte del artículo 219 del propio código estatal, que delega a los partidos políticos la facultad de establecer cuáles son las relaciones de género que pueden darse respecto a la postulación de candidatos. Tampoco puede dejar de considerarse que el último párrafo del citado artículo 218 debe interpretarse como parte del contexto normativo en el cual se encuentra inmerso, en donde los partidos políticos promoverán y garantizarán la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres en la vida política del Estado, mediante las postulaciones a cargos de elección popular; por lo que el párrafo indicado no es un tope en la integración de las fórmulas de las listas de representación proporcional, que garantiza la participación de ambos géneros en su conformación. Por último, la Constitución general de la República no establece obligación alguna para instaurar porcentajes de géneros en relación con las candidaturas a cargos de elección popular, sino que otorga plena libertad de configuración legislativa a las entidades federativas para integrar los Congresos locales con representantes

populares que reúnan los requisitos de ley y se encuentren debidamente preparados para el ejercicio de esas altas responsabilidades, bajo la condición contenida en el artículo 1o. constitucional de que no se genere desigualdad manifiesta o discriminación que resulten atentatorias de la dignidad humana (P 14/2010).

En otra tesis se afirmó que la libertad de configuración legislativa otorgada a las legislaturas estatales para establecer los plazos para la promoción de los medios de defensa electoral no puede desconocer los principios esenciales del procedimiento, como el de igualdad de las partes en el proceso. Por tanto, el artículo 12 de la Ley de Medios de Impugnación Electorales de Tamaulipas establece un plazo de 2 días para la interposición de los recursos de apelación y de defensa de derechos político electorales del ciudadano, en tanto que el diverso 73 de la propia ley prescribe uno de 3 días para la interposición del recurso de inconformidad. Sin embargo, el artículo 32 del mismo ordenamiento otorga a los terceros interesados un plazo de 72 horas para presentar los escritos en que aduzcan lo que a su interés convenga, y el diverso 34 concede a la autoridad electoral u órgano partidista responsable, para la rendición de su informe y la remisión del expediente correspondiente, 48 horas adicionales al vencimiento del plazo al que se refiere el artículo 31 de la ley citada. En consecuencia, los artículos 12 y 73 indicados, que prevén los plazos para la interposición de los medios de defensa electorales locales, violan el principio de igualdad procesal, pues dichos plazos son menores, según corresponde, a los otorgados a las demás partes en el proceso, es decir, no existe congruencia en el diseño legislativo entre los plazos otorgados a los promoventes de los recursos correspondientes y los concedidos a los terceros interesados y a la autoridad electoral u órgano partidista responsable (P 19/2010).

## V. CUARTA PARTE: CONTROL CONSTITUCIONAL

En esta ocasión encontramos varios criterios relacionados con el control constitucional, especialmente dirigidos a determinar qué actos pueden ser objetos de control en los diversos procesos constitucionales.

En una tesis de jurisprudencia aplicable al proceso denominado *acción de inconstitucionalidad*, se estableció que si al resolverse una acción de inconstitucionalidad se advierte que algunas normas que no fueron im-

pugnadas se modificaron o reformaron, debe tomarse en cuenta la redacción vigente de éstas, en atención a la naturaleza abstracta de ese medio de control de la constitucionalidad y a sus características especiales, pues analizar la constitucionalidad de las normas impugnadas con base en una legislación superada llevaría al dictado de sentencias inconsistentes con la realidad, lo que generaría dificultades para su debida cumplimentación, además de que, conforme al artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sentencias dictadas en ese tipo de juicios no tienen efectos retroactivos, salvo en materia penal (P 41/2010).

De manera pedagógica encontramos un criterio en el que queda explicada la noción de *invalidez indirecta*, siendo aquella en la que la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra, prevista en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, debe haber una relación de dependencia de validez entre ambas normas, acorde con los siguientes criterios: *a)* jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; *b)* material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; *c)* sistemático en sentido estricto o de la “remisión expresa”, el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; *d)* temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro, y *e)* de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven (P 53/2010).

En un criterio de gran trascendencia se llegó a la conclusión que el *juicio de amparo* en la vía directa procede contra las sentencias dictadas en un juicio de protección de derechos humanos por la Sala Constitucional

del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz por tratarse de un tribunal judicial, lo que se corrobora desde una perspectiva formal por lo previsto en los artículos 56 y 64, fracción I, de la Constitución Política de dicha entidad; sobre todo que si bien el federalismo constitucional autoriza que las constituciones locales amplíen el nivel de protección de los derechos humanos, lo cual implica la posibilidad de que no exista coincidencia entre lo previsto en la Constitución general y las Constituciones locales sobre ese aspecto, lo cierto es que las sentencias locales en materia de derechos humanos no podrían válidamente afectar el contenido esencial de las garantías individuales reconocidas en la Ley Fundamental, pues el orden jurídico local está supeditado al constitucional, lo que busca garantizarse tratándose de esos fallos por medio del juicio de amparo directo. En consecuencia, los tribunales colegiados de circuito, lejos de actuar como jueces del orden jurídico federal, funcionan como jueces de la Constitución general de la República en ese supuesto, salvo la materia electoral, la cual está sujeta a un sistema de regularidad constitucional especializado (P 68/2010).

La procedencia del juicio de amparo se abordó en una tesis en donde encontramos que la resolución que emita el tribunal superior de justicia de un estado actuando como órgano de sentencia dentro de un juicio político es de naturaleza política, ya que se encuentra inscrita en un procedimiento que en su totalidad participa de las características de un sistema de control político. Por lo que el hecho de que la autoridad que ejerza el control político sea alguno de los tribunales superiores de justicia de los estados o que éstos tengan alguna participación en el proceso de atribución de responsabilidades políticas, no es razón válida para catalogar su actuación como jurisdiccional, toda vez que aun cuando es costumbre o regla general entender como coincidentes el carácter formal y material de las atribuciones de los órganos del Estado, lo correcto es atender a la naturaleza de la función. Entonces, dada la naturaleza del procedimiento y de las actuaciones de las autoridades que participan en él, cuando las constituciones correspondientes las califiquen como decisiones soberanas y discrecionales, se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo (PS 37/2010).

En un criterio que todavía no deja de sorprender, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia determinó que “de una nueva reflexión”, el corte o suspensión del fluido de energía eléctrica contratado, por falta de

pago oportuno, no puede ser considerado, por esa sola circunstancia, un *acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo*, ya que tratándose de las relaciones contractuales, es común que se pacte que la parte que se vea perjudicada por el incumplimiento de su contraparte deje de otorgar las prestaciones a su cargo, lo cual se debe a que, por regla general, los contratos se rigen por la voluntad de las partes, así como por la bilateralidad, lo que genera que el incumplimiento de alguna de ellas actualice el derecho de la otra a no cumplir con la obligación a su cargo mientras subsista la falta de cumplimiento del acuerdo de voluntades. Por tanto, el corte del suministro de la energía eléctrica por parte de la Comisión Federal de Electricidad no genera que la relación contractual entre el usuario y dicho organismo se transforme en acto de autoridad (SS 113/2010).

Por otro lado, en otra tesis pedagógica la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia determinó los criterios con base en los cuales se identifica lo que es la *interpretación directa de las normas constitucionales*. Así, hay, por lo menos, dos criterios positivos y cuatro negativos para identificar qué debe entenderse por “interpretación directa” de un precepto constitucional. Del lado positivo tenemos: 1) la interpretación directa de un precepto constitucional con el objeto de desentrañar, esclarecer o revelar el sentido de la norma, para lo cual puede atenderse a la voluntad del legislador o al sentido lingüístico, lógico u objetivo de las palabras, a fin de entender el auténtico significado de la normativa, y ello se logra al utilizar los métodos gramatical, analógico, histórico, lógico, sistemático, causal o teleológico. Esto implica que la sentencia del tribunal colegiado de circuito efectivamente debe fijar o explicar el sentido o alcance del contenido de una disposición constitucional, y 2) la interpretación directa de normas constitucionales que por sus características especiales y el carácter supremo del órgano que las crea y modifica, además de concurrir las reglas generales de interpretación, pueden tomarse en cuenta otros aspectos de tipo histórico, político, social y económico. Del lado negativo aparecen: 1) no se considera interpretación directa si únicamente se hace referencia a un criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia en el que se establezca el alcance y sentido de una norma constitucional. Aquí el tribunal colegiado de circuito no realiza interpretación alguna sino que simplemente refuerza su sentencia con lo dicho por el alto tribunal; 2) la sola mención de un precepto constitucional en la sentencia del tribunal colegiado de circuito no constituye una interpretación directa; 3) no

puede considerarse que hay interpretación directa si deja de aplicarse o se considera infringida una norma constitucional, y 4) la petición en abstracto que se le formula a un tribunal colegiado de circuito para que interprete algún precepto constitucional no hace procedente el recurso de revisión si dicha interpretación no se vincula a un acto reclamado (63/2010).

En otro criterio igual de pedagógico que el anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia afirmó que el principio de *interpretación de la ley conforme a la Constitución* exige del órgano jurisdiccional optar por aquella de la que derive un resultado acorde al Texto Supremo, en caso de que la norma secundaria sea oscura y admita dos o más entendimientos posibles. De esta manera, el Juez constitucional, en el despliegue y ejercicio del control judicial de la ley, debe elegir, de ser posible, aquella interpretación mediante la cual sea factible preservar la constitucionalidad de la norma impugnada, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico (SS 176/2010).

## VI. CONCLUSIÓN

En el año que se resumió se advierte una dinámica judicial conservadora por comparación a lo que hemos venido observando los años anteriores. Ciertamente son los tipos de casos controvertidos que llegan hasta nuestro más alto tribunal lo que define su jurisprudencia, por lo que está fuertemente condicionada a lo que se controvierta en la sociedad, sin embargo, a pesar de ello encontramos pronunciamientos que nos parecen interesantes. En concreto, tres temas dentro de lo que hemos denominado sistema federal resultaron de especial relevancia en la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia. La materia de deuda pública estatal, esa que tantos estragos ha estado causando a las finanzas de los estados con ocasión de jornadas electorales, fue abordada en varios criterios a partir de los cuales se estableció un nuevo parámetro para analizar estas cuestiones. La materia de radiodifusión fue ampliamente abordada con ocasión de la emisión de un reglamento en materia de comunicaciones y transportes, lo que dio oportunidad para contar con referencias más precisas en torno a la radiodifusión. Y el tema de la policía federal ministerial que fue abordado con una serie de criterios que hacen práctica-

mente nugatorio cualquier derecho que pudiera tener este sector laboral, ampliado a los trabajadores de confianza de la Procuraduría General de la República.

Llama la atención la existencia de diversos criterios emitidos en torno de uno de los derechos humanos más complejos que existen, como lo es el derecho a la igualdad. Advertimos, no obstante, una falta de metodología en su estudio no obstante que en uno de los criterios se hizo una propuesta interesante de análisis.

La retroactividad de las leyes fue otra gran materia abordada con profundidad en varias tesis jurisprudenciales, junto a algunos criterios relacionados con aspectos incluso teóricos del control constitucional.

En resumidas cuentas, la jurisprudencia seleccionada por quien esto escribe y emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se mantuvo a la vanguardia en algunos temas coyunturales; no tuvo gran desarrollo en aspectos orgánicos; los derechos humanos fueron objeto de análisis parcial y, por último, se continuó emitiendo criterios de avanzada en materia de fuentes del derecho constitucional y del control constitu-

