

CRÓNICA JURISPRUDENCIAL 2007

Edgar CORZO SOSA*

I. NOTA ACLARATORIA

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, los cuales en nuestro sistema jurídico sólo tienen un valor jurídico de sugerencia u orientación.

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

De conformidad con el “Informe anual de actividades” presentado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en 2007 el pleno realizó 122 sesiones públicas, resolviendo 313 asuntos de diversa naturaleza. La Primera Sala celebró 40 sesiones en las que resolvió 1,698 asuntos de su competencia y la Segunda Sala sesionó 36 veces y resolvió 1,850 asuntos. En total, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió 3,861 asuntos, en 197 sesiones.

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

Haciendo una referencia por materia de asuntos, en amparo ingresaron a la Suprema Corte de Justicia siete amparos directos; 1,182 amparos directos en revisión, y 1,359 recursos de revisión, habiéndose resuelto cinco amparos directos; 730 amparos directos en revisión, y 810 recursos de revisión. Por otra parte, ingresaron 134 controversias constitucionales, habiéndose resuelto sólo 89, y se recibieron 204 acciones de inconstitucionalidad contando con resolución 183.

Esta intensa labor jurisdiccional arrojó en el año que se informa 132 tesis de jurisprudencia emitidas por el Pleno, apenas dos más que el año pasado. La primera sala emitió 175, esto es, 62 más que en 2006, y la segunda sala emitió 253, un número superior al del año pasado por 56 tesis.

Por cuestiones de sistematización y con la intención de obtener una amplia exposición del contenido de nuestro texto constitucional, dividimos la presentación de los criterios jurisprudenciales en esta ocasión en cuatro secciones, adicionando una a las tres ya clásicas. La primera tiene que ver con la organización del Estado, de nuestro Estado federal, por lo cual allí ubicamos las tesis relacionadas con el sistema federal y los órganos que lo componen. De manera especial incluimos en este apartado el tema electoral. La segunda sección ahora reflejará los aspectos relacionados con las fuentes del derecho constitucional. La tercera está relacionada con los derechos humanos, haciendo la salvedad de que en esta ocasión exponen separadamente dos materias, la impositiva y en lugar de la penal ahora introducimos una relativa a cuestiones de radiodifusión y telecomunicaciones. Por último, incluimos una cuarta sección en donde se exponen algunos criterios relacionados con el control constitucional.

El origen de los criterios jurisprudenciales puede ser fácilmente identificado, ya que al final de los mismos se introdujeron los elementos indispensables para lograrlo. Así, todos los criterios tienen un número progresivo y el año en que fueron emitidos. 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 *italicas* las palabras clave que pueden ayudar al lector a identificar de una manera más rápida el contenido del criterio expuesto.

II. PRIMERA PARTE: ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

1. *Sistema federal*

En relación con el *principio de división de poderes*, sobresale una tesis en la cual se indican las características del también llamado principio funcional de competencias, entre los poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal, de manera tal que de conformidad con el contenido del artículo 122 constitucional este principio posee las siguientes características: a) se desarrolla mediante la atribución de competencias expresas conferidas tanto a los poderes de la Unión como a todos y cada uno de los órganos de gobierno del Distrito Federal, y b) limita la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé, en particular sobre las bases que al respecto establecen tanto la Constitución federal como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (P 22/2007).

En otro criterio se creó un procedimiento para determinar la transgresión de este principio, partiendo de la idea que se transgrede si se afecta el ejercicio de las competencias que tenga atribuidas a su favor cualquiera de los órganos o poderes a los que les competan. Por ello, para determinar si existe o no la transgresión, deben observarse los siguientes pasos: 1. Encuadramiento: hacer un estudio para determinar en qué materia competencial se encuentra el acto desplegado por el órgano o poder. 2. Ubicación: analizar si esa materia ya identificada es facultad de los poderes federales o de las autoridades locales, ello de conformidad con las disposiciones establecidas tanto en el artículo 122 constitucional como en los preceptos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; constatándose que la actuación del órgano o poder emisor del acto descance en una norma, ya sea constitucional o estatutaria, que otorgue a dicha autoridad la facultad de actuar en determinado sentido, y determinarse si la competencia ejercida efectivamente le correspondía al poder federal que haya actuado o al órgano o autoridad del Distrito Federal que la haya desplegado. 3. Regularidad: analizar si el órgano o poder que ejerció la competencia que le correspondía lo hizo sin violentar la esfera de competencias que otros órganos o poderes del mismo ámbito tienen previstas para el ejercicio de sus funciones; determinándose si en la asignación de compe-

tencias a los órganos o poderes del mismo ámbito existen implícitamente mandatos prohibitivos dirigidos a ellos, en el sentido de que no se extra-limiten en el ejercicio de las competencias que les han sido conferidas, para lo cual se analizará si se actualizan o no tres diferentes grados: a) la no intromisión; b) la no dependencia; y, c) la no subordinación (P 23/2007).

Dentro de este mismo tema, aunque no compartiendo el mismo significado, encontramos un criterio que tiene que ver con los *órganos constitucionales autónomos*, a los cuales se les asignó notas distintivas y características, señalándose respecto a las primeras que:

1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.
2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.
3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

En cuanto a las características esenciales de estos órganos constitucionales autónomos se indicaron las siguientes: a) deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) deben aten-

der funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad (P 20/2007).

En otro criterio se determinó que el artículo 9o.-C, último párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que establece que la Cámara de Senadores podrá objecar los nombramientos o la renovación de los comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones que realice el Titular del Ejecutivo Federal, objeción que resulta vinculante al disponerse que los comisionados asumirán su cargo una vez que no sea objetado su nombramiento, viola los artículos 49 y 89, fracción II, de la Constitución federal, en tanto que vulnera el principio de división de poderes y hace nugatoria la facultad del presidente de la República de nombrar libremente y sin injerencia de algún otro poder a los funcionarios que integran la referida administración, toda vez que en ninguno de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se otorgan facultades al Senado o a la Comisión Permanente para participar en el nombramiento de los titulares de las entidades de la administración pública federal centralizada, dentro de las que se incluye a los organismos descentralizados, como lo es la Comisión Federal de Telecomunicaciones, y al hecho de que la norma fundamental otorga al Congreso de la Unión la facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las demás facultades que a éste y a los otros poderes públicos se confieren, en específico para regular los negocios del orden administrativo, sin autorizar al Senado de la República o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión facultades que en su favor no consagra el texto constitucional y que no resultan imprescindibles para el ejercicio de la atribución que en materia de nombramientos se concede al presidente de la República, respecto de funcionarios de la administración pública centralizada y sus correspondientes órganos descentralizados (P 62/2007).

De igual manera el artículo 26, primer párrafo, de la Ley Federal de Competencia Económica, que establece que la Cámara de Senadores o, en su caso, la Comisión Permanente podrá objecar los nombramientos de los comisionados de la Comisión Federal de Competencia que realice el titular del Ejecutivo Federal, viola los artículos 49, 89, fracción II y 90 de la Constitución Federal, en tanto que vulnera el principio de división de poderes y hace nugatoria la facultad del presidente de la República de nombrar libremente y sin injerencia de algún otro poder a los

servidores públicos que integran la referida administración, de la cual es titular y superior jerárquico (P 115/2007).

También viola el principio de división de poderes el contenido del artículo 28, fracción III, de la Ley Federal de Competencia Económica, al establecer que el presidente de la Comisión Federal de Competencia deberá presentar al Congreso de la Unión un informe anual sobre el desempeño del mencionado órgano, pues obliga a un órgano desconcentrado de la administración pública federal, que se encuentra subordinado jerárquicamente al titular del Poder Ejecutivo federal, como lo es la indicada Comisión, a rendir un informe sobre su desempeño a un poder ajeno al que pertenece. Es más, al formar parte la Comisión Federal de Competencia de la Administración Pública Federal, en todo caso la obligación de informar al Poder Legislativo sobre su desempeño corresponde al presidente de la República, a través del informe expresamente consignado en el artículo 69 de la ley fundamental, lo que resulta congruente con el referido principio de división de poderes, ya que la señalada Comisión es un órgano que auxilia al Ejecutivo federal en el ejercicio de sus funciones y al cual está subordinado, de ahí que sea a él a quien tenga que rendir, no sólo el informe a que alude el referido artículo 28, fracción III, sino todos aquellos que el titular del Poder Ejecutivo le requiera (P 116/2007).

Por otra parte, el principio al que venimos aludiendo igualmente se transgrede con el contenido de los artículos 24, fracción II y 31, primer párrafo, y fracciones I, II, III y VIII de la Ley Federal de Competencia Económica, pues obligan a la Comisión Federal de Competencia a acudir ante la autoridad judicial, ya sea federal o local, para solicitar autorización a efecto de practicar las visitas de verificación que constitucional y legalmente tiene encomendadas, así como de diversos actos a efectuarse en su desarrollo, a fin de determinar si los agentes económicos sujetos a dicha ley cumplen con sus disposiciones, pues tanto la orden como la práctica de las visitas de verificación corresponde a la autoridad administrativa, de ahí que si los aludidos preceptos legales confieren a la autoridad judicial la atribución de autorizarla, están permitiendo la injerencia de un poder en la esfera de atribuciones exclusivas de otro; máxime que las visitas de verificación son de naturaleza distinta a las órdenes de cateo, ya que en estas últimas sí se requiere en principio, de la autorización por parte de un órgano jurisdiccional para su práctica, mientras que en

aquellas la orden para su verificación corresponde en exclusiva a la propia autoridad administrativa (P 117/2007).

Del mismo modo se viola el principio de división de poderes junto con el contenido del artículo 16 constitucional, al establecerse en el artículo 37, parte final del primer párrafo y último párrafo, de la Ley Federal de Competencia Económica, que la ejecución de la resolución que emita la Comisión Federal de Competencia, en la que determine imponer como sanción a los agentes económicos infractores de ese ordenamiento —en lugar de una multa— la desincorporación o enajenación de activos, derechos, partes sociales o acciones, corresponde ordenarla a la autoridad judicial, toda vez que el referido precepto legal no permite que una autoridad administrativa, como lo es la mencionada Comisión en materia de combate a las prácticas monopólicas, ejecute por sí misma sus resoluciones derivadas de las infracciones a la legislación cuya vigilancia le fue encomendada, sino que se le sujeta a que una autoridad diversa lo haga en su lugar, máxime cuando ésta se encuentra ubicada en la esfera jurídica de otro nivel de gobierno distinto al que la citada autoridad pertenece (P 118/2007).

En este año que se informa se emitieron algunos criterios relacionados con el *Poder Ejecutivo federal*. Así, en relación con los órganos descentrados se determinó que de la interpretación relacionada del artículo 90, conforme al cual la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es el ordenamiento mediante el que se distribuyen los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, y en ella se definen las bases generales de creación de las entidades paraestatales, dividiendo la administración pública federal en centralizada y paraestatal, con el diverso artículo 73, fracción XXX, de la ley fundamental, que por su parte otorga al Congreso de la Unión la atribución de expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades que la Constitución concede a los poderes de la Unión, se concluye que en el ejercicio de esas facultades, conferidas de manera amplia al Congreso de la Unión, éste puede crear aquellas dependencias u órganos de la administración pública federal que estime necesarios, pues su facultad no se agota o limita a la expedición de la Ley Orgánica relativa (P 48/2007).

En este mismo sentido también se sostuvo que tanto el Congreso de la Unión como el presidente de la República están facultados para crear di-

chos órganos desconcentrados, toda vez que la regla general es que el Congreso de la Unión expide una ley en la que, respecto de la administración centralizada, distribuye competencias generales a cada secretaría, de manera que la organización y distribución de esas competencias entre los distintos órganos o unidades inferiores en cada una de ellas se deja, por delegación legal, al Ejecutivo federal y a los titulares de cada dependencia. Además, los órganos desconcentrados fueron incorporados por primera ocasión en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el que expresamente se señala que funcionarán de conformidad con las disposiciones legales aplicables, por lo que se concluye que tanto el Congreso de la Unión mediante ley, como el Ejecutivo a través de un reglamento o decreto, pueden crearlos (P 49/2007).

La *facultad de nombramiento y remoción* del presidente de la República respecto de ciertos cargos fue motivo de interpretación, toda vez que se sostuvo que la interpretación del artículo 89, fracción II, última parte, constitucional, relativo a la “facultad de nombramiento y remoción del presidente de la República de los demás empleados de la Unión, debe realizarse a la luz del marco constitucional vigente”, es decir, debe tenerse presente la distinción entre la administración pública centralizada y la paraestatal, así como la reforma constitucional de 1983, a partir de la cual se establecieron las bases de la rectoría económica y la planeación democrática del Estado mexicano, en donde se aludió a áreas estratégicas y prioritarias a cargo del Poder Ejecutivo federal (P 93/2007).

De esta manera, conforme al citado precepto constitucional, el presidente de la República puede: a) nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho; b) remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda; y, c) nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes. En cuanto a las dos primeras facultades, se advierte que tiene absoluta libertad para hacer los nombramientos y remociones respectivos, sin que su determinación se sujetre al cumplimiento de alguna condición en particular, es decir, queda a su discreción la designación o destitución de los empleados públicos a que aquéllas se refieren; mientras que respecto de la facultad mencionada en último término, se observa que, en principio, el titular del Ejecutivo Federal cuenta con igual margen de maniobra y, excepcionalmente, de contenerse en la Constitución federal o en la legislación se-

cundaria un modo distinto de proceder en relación con la designación o destitución de este tipo de funcionarios, no podrá actuar con total libertad, sino que tendrá que ajustarse a lo que en cualquiera de los ordenamientos señalados se disponga; sin embargo, ello no significa que la facultad otorgada al legislador para establecer en la ley fórmulas de nombramiento distintas respecto de los demás empleados de la Unión sea ilimitada, pues si bien al efecto se puede prever la colaboración entre poderes, en todo caso debe atenderse al sistema constitucional mexicano —en cuanto establece el principio de división de poderes, así como las funciones que a cada uno de los poderes les corresponden—, a fin de respetar tal sistema (P 92/2007).

Consecuencia de lo anterior, se sostuvo en otro criterio que la objeción a la designación del director de la Agencia de Noticias del Estado Mexicano (Notimex) por el Senado o en su caso por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, no viola el artículo 89, fracción II, de la Constitución federal, dado que se trata de un organismo descentralizado que, si bien forma parte de la administración pública federal, no se ubica dentro de la administración pública centralizada y, por tanto, no existe entre este organismo y el titular del Poder Ejecutivo una relación de subordinación jerárquica, y porque la función que tiene encomendada tal organismo se vincula con un derecho constitucionalmente relevante, como es el de acceso a la información contemplado en el artículo 6o. de la Constitución Federal.

Por tanto, la objeción del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente respecto a la designación indicada, resulta una vía adecuada para alcanzar la plena autonomía de la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, pues existe participación razonable de ambos poderes y no se produce un desplazamiento o usurpación de las funciones del Ejecutivo, ya que, en principio, la tutela del derecho fundamental de acceso a la información no le corresponde en exclusiva; asimismo, tal mecanismo constituye un contrapeso inter-órganos, por el que pretende evitarse que el nombramiento del servidor público que ocupe ese cargo quede a voluntad absoluta del presidente de la República, y a posibles censuras en cuanto a la emisión de la información, dado que si en esa designación participan el presidente de la República y el Senado o la Comisión Permanente, existe un elemento de mayor seguridad para que el referido director general lleve a cabo su función con plena confianza y libertad,

toda vez que, tanto legal como legítimamente, su nombramiento cuenta con el respaldo de dos órganos detentadores de distintos poderes de la Unión, los que, en determinado momento, pueden neutralizarse ante una posible censura o intervención del otro en la actividad de protección de la información que corresponde a la Agencia, redundando ello en beneficio de los principios de libertad de expresión, información y prensa contenidos en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución general de la República (P 95/2007).

Las *facultades extraordinarias* con que cuenta el Ejecutivo federal también fueron objeto de algunos pronunciamientos. Por una parte, se sostuvo que tratándose de los decretos expedidos por el presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 131, segundo párrafo de la Constitución federal, no debe explicarse los fundamentos o motivos por los cuales se expiden y promulgan, en virtud de que esa función sólo requiere que la autoridad correspondiente esté constitucionalmente facultada para ello, lo cual es acorde con el criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 226, publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-2000, tomo I, materia constitucional, página 269, con el rubro: “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA”, en el sentido de que tratándose de actos legislativos, dichas garantías se satisfacen cuando la autoridad que expide la ley actúa dentro de los límites de las atribuciones constitucionalmente conferidas (fundamentación) y cuando las leyes que emite se refieran a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación) (PS 41/2007).

Por otra parte, se determinó que la Ley Federal de Comercio Exterior es la norma a través de la cual el Congreso de la Unión delegó su potestad tributaria al titular del Ejecutivo federal para regular las materias establecidas en el artículo 131, párrafo segundo, constitucional, a efecto de dotar al Estado de mecanismos jurídicos eficientes y expeditos que le permitan encauzar las operaciones de comercio internacional en beneficio de la economía nacional y responder con la diligencia necesaria a las fluctuaciones generadas en el intercambio de bienes con el sector externo (SS 121/2007).

Encontramos un criterio relacionado con el *Poder Legislativo federal*, en el cual se sostuvo que la circunstancia de que la sesión relativa de la

Cámara de Diputados hubiera continuado después de la fecha que establece el artículo 74, fracción IV, de la Constitución federal, para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005 no es contraria a la finalidad de establecer las previsiones de gastos obligatorias para los entes públicos a los que se destina respecto del ejercicio fiscal siguiente al en que se aprueba, pues conforme a los artículos 65 y 66 constitucionales, los dos períodos de sesiones ordinarias que el Congreso de la Unión tiene para ocuparse del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a la propia ley fundamental, constituyen el lapso necesario para agotar los asuntos mencionados; de manera que aun cuando constitucionalmente se establezca un plazo para que sea aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación, lo relevante y esencial es que la sesión concluya hasta que la Cámara de Diputados determine que han sido agotados los temas incluidos en el orden del día, lo que tampoco incide en la expedición y aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación u ordenamientos jurídicos que establecen diversas contribuciones, en virtud de que los ingresos que por esta vía se recauden se destinarán a solventar el gasto público en términos de los artículos 31, fracción IV, 74, fracción IV y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (PS 123/2007).

2. *Órganos locales*

En lo que corresponde al *Poder Legislativo local*, se emitió un criterio relacionado con el procedimiento legislativo, indicándose las condiciones en las que se actualiza la urgencia en la aprobación de leyes y decretos en el estado de Baja California, pues su uso no debe permitir a las mayorías parlamentarias aprobar una norma general sin la debida intervención de las minorías, pretextando o apoyándose en esa supuesta urgencia pues, eventualmente, dicha circunstancia puede provocar la anulación del debate de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso estatal que todo procedimiento legislativo debe respetar en condiciones de libertad e igualdad. En consecuencia, deben existir, cuando menos, las siguientes condiciones para considerar que se actualiza dicha urgencia:

1. La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto.
2. La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad.
3. Que la condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que esto se traduzca en afectación a principios o valores democráticos (P 33/2007).

En este mismo sentido, se sostuvo que el Decreto 253 del 16 de octubre de 2006 mediante el cual se reformaron la Ley de Instituciones y Procesos Electorales y el Código Penal del Estado de Baja California, fue emitido violando los valores de la democracia representativa, toda vez que se hizo con base en una supuesta urgencia que dio lugar a la dispensa de ciertos trámites del procedimiento legislativo previsto en la legislación de Baja California, lo que impidió que las distintas fuerzas políticas conocieran de la iniciativa planteada, en virtud de que fue presentada el mismo día en que se discutió, esto es, no se conoció previamente por los demás integrantes del Congreso, dispensándose por la mayoría el que fuera dictaminada por las comisiones respectivas. Es más, de la propia votación con la que fue aprobada la reforma (13 votos a favor, 12 en contra) se advierte que existió una mayoría parlamentaria que logró imponerse aprovechando un mecanismo legal que no fue instituido para tales fines, sino únicamente para casos excepcionales que razonablemente justifiquen la urgencia de su aprobación, y en los que deberán observarse los principios democráticos que deben regir todo debate parlamentario; máxime cuando se trata de normas generales bajo las cuales se pretende llevar a cabo el proceso electoral en el Estado que, por ende, inciden totalmente en el sistema democrático mexicano (P 35/2007).

En otro criterio se sostuvo que la prórroga del mandato es inconstitucional en el supuesto de que implique prolongación de la legislatura local, y de los miembros de los ayuntamientos que se encuentren en curso, más allá del periodo para el que fueron electos, porque tal ampliación equivale, *de facto*, a que los órganos representativos se coloquen unilateralmente como únicos participantes activos y pasivos (virtualmen-

te son únicos votantes y ciudadanos elegibles), como si se tratara de una elección propia para un nuevo periodo, excluyendo prácticamente a esos efectos a toda la comunidad del territorio de la entidad federativa, privando de manera implícita a los ciudadanos de la libertad para elegir a sus representantes en condiciones de igualdad, y convirtiéndose, al mismo tiempo, en intermediarios de una tácita elección en la que se señalan a ellos mismos como triunfadores, de conformidad con los principios de elecciones libres, auténticas y periódicas mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; los derechos fundamentales de participación política a votar y ser votado; así como el principio de no reelección, reconocidos en los artículos 116, fracción II, segundo párrafo, y fracción IV, inciso a); 115, fracción I, segundo párrafo, en relación con los numerales 35, fracciones I y II, 39, 40, 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (P 82/2007).

En relación con el *Poder Ejecutivo local* se emitió un criterio respecto del veto del Ejecutivo estatal, de manera que para superarlo como el artículo 35, fracción VII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, no aclara si la votación calificada del Congreso es de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Legislatura o de los miembros presentes al momento de la votación, debe interpretarse que esa votación calificada se refiere lógicamente a este segundo supuesto, ya que de lo contrario podría provocarse que en la sesión en que se discutiera el dictamen relativo, resultara imposible obtener la votación calificada para superarlo, aun cuando en dicha sesión estuviera presente el número de diputados requerido para que legalmente tenga validez. Así, de interpretarse que la votación calificada requerida para superar el veto del gobernador es de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Legislatura, esto es, de 17 diputados, bastaría que en la sesión en que se discuta el dictamen relativo a ese veto estuvieran ausentes nueve diputados para que, no obstante existir el quórum de 13 diputados y tres más, resultara imposible superarlo, lo que iría en contra del sistema previsto conforme al cual la existencia de quórum presupone la posibilidad de que actúe con plenitud el cuerpo legislativo, pues de pretenderse lo contrario se habría previsto un quórum especial (P 43/2007).

Al *Poder judicial local* se le dedicaron más reflexiones. En cuanto a los magistrados, encontramos diversos pronunciamientos en relación con

su ratificación. Así, en uno de ellos se llegó a la conclusión de que los artículos 23, fracción XXVI, y 34, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Jalisco, al establecer la facultad del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia de Jalisco de elaborar un dictamen técnico en el que analice y emita opinión sobre la actuación y el desempeño de los magistrados que lo integran, y la facultad del presidente del propio Tribunal de remitirlo al Congreso del estado, a fin de que decida sobre su ratificación, no generan interferencia o intervención por parte del Poder Legislativo, ni mucho menos dependencia o subordinación del Poder Judicial y, por ende, no transgreden los principios de independencia judicial y de división de poderes contenidos en los artículos 49 y 116 de la Constitución de la República, porque conforme al artículo 61, párrafo tercero, de la Constitución de dicha entidad federativa se facultó al Poder Legislativo para que decida soberanamente sobre la ratificación o no ratificación de los magistrados del mencionado Tribunal, mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, lo cual significa una autorización para que el Congreso local tenga injerencia legal en dicho procedimiento, y constituye un ejemplo de la colaboración de poderes en la realización de ciertas funciones normativas (P 38/2007).

En este mismo sentido, en cuanto a los sistemas de nombramiento y ratificación de los magistrados, se emitió un criterio mediante el cual se sostuvo que conforme al artículo 116, fracción III, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los estados gozan de autonomía para decidir sobre la integración y funcionamiento de sus poderes judiciales, lo que implica una amplia libertad de configuración de los sistemas de nombramiento y ratificación de los magistrados que los integran, siempre y cuando respeten la estabilidad en el cargo y aseguren la independencia judicial, lo que puede concretarse con los parámetros siguientes: a) que se establezca un periodo razonable para el ejercicio del cargo, tomando en cuenta un solo periodo de ejercicio o uno de primer nombramiento y posterior ratificación, que garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos, el cual puede ser variable atendiendo a la realidad de cada estado; b) que en caso de que el periodo no sea vitalicio, al final de éste pueda otorgarse un haber de retiro determinado por los propios congresos locales; c) que la valoración sobre la duración de los periodos sólo pueda ser inconstitucional cuando sea manifiestamente incompatible con el desarrollo de la actividad jurisdiccional

o cuando se advierta que a través de la limitación de los períodos pretende subyugarse al Poder Judicial; y d) que los magistrados no sean removidos sin causa justificada (P 44/2007).

En otro criterio más, se profundizó en las facultades del titular del Ejecutivo estatal en la evaluación de la actuación de los funcionarios judiciales, llegándose a la conclusión de que si bien no se encuentra expresamente regulado el procedimiento a seguir en la ratificación de los magistrados en Guerrero, no obstante que en las disposiciones aplicables no se desarrolle la forma en que debe ejercer su atribución el gobernador del estado, el Pleno de esta Suprema Corte ha sostenido que la evaluación sobre la ratificación constituye un acto administrativo de orden público de naturaleza imperativa que se concreta en la emisión de un dictamen que debe constar por escrito, respecto de los cuales, en la tesis de jurisprudencia P./J.24/2006 de rubro “RATIFICACIÓN O REELECCIÓN DE FUNCIONARIOS JUDICIALES. SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN” estableció parámetros de motivación, consistentes en que de manera fundada y motivada deben precisarse las razones sustantivas, objetivas y razonables de la determinación que en ellos se contenga. Entonces, toda vez que dentro del sistema de nombramiento y ratificación de magistrados del Poder Judicial, el gobernador tiene la atribución de ratificar a los magistrados del Poder Judicial, y para la emisión del dictamen correspondiente es necesario atender a criterios objetivos, lo que se traduce en el examen minucioso del desempeño que haya tenido el Magistrado, el cual debe encontrarse apoyado con pruebas que permitan constatar la correcta evaluación de su desempeño en la carrera judicial, la actuación del gobernador del estado al solicitar diversas documentales para dar seguimiento al desempeño de dichos funcionarios judiciales y emitir el acuerdo por el que comisiona a la Consejería Jurídica que procediera a revisar y recibir los “documentos, expedientes y constancias” que aquél solicite para tal efecto, no implica una violación a la independencia y autonomía del Poder Judicial, sino que constituye un medio por virtud del cual el titular del Poder Ejecutivo puede reunir los datos objetivos para dar cabal cumplimiento a su obligación constitucional de motivación, aunado a que dicha atribución está constreñida a la emisión del dictamen evaluatorio que será sometido al Congreso del estado, por lo que una vez que un magistrado ha sido ratificado, se agota la facultad del gobernador de in-

vestigar y evaluar el desempeño de los servidores públicos de referencia (P 98/2007).

En desarrollo de esta misma cuestión, encontramos otro criterio en el cual se señalan los requisitos que deben satisfacer los dictámenes legislativos que decidan sobre la ratificación o no de los magistrados de los poderes judiciales locales. Así, se señala que 1) debe existir una norma legal que faculte a la autoridad emisora para actuar en determinado sentido; 2) la actuación de dicha autoridad debe desplegarse conforme a lo establecido en la ley, y a falta de disposición legal, sus actos deben acatar el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3) deben darse los supuestos de hecho necesarios para activar el ejercicio de la competencia de la autoridad; 4) en la emisión del acto deben explicarse sustantiva y expresamente, así como de una manera objetiva y razonable, los motivos por los que la autoridad determinó la ratificación o no de los servidores judiciales correspondientes, lo cual debe hacerse personalizada e individualizadamente, refiriéndose al desempeño del cargo de cada uno; 5) la emisión del dictamen es obligatoria y debe realizarse por escrito, a fin de que tanto el servidor público de que se trate como la sociedad conozcan plenamente los motivos por los que la autoridad competente decidió en determinado sentido respecto de la ratificación; 6) los dictámenes deben explicitar claramente el procedimiento que el órgano legislativo haya establecido para la evaluación correspondiente y deben señalar con precisión los criterios y parámetros a tomar en cuenta para tales evaluaciones, además de los elementos (documentos, informes, dictámenes, etcétera) que sustentarán esa decisión; 7) deben expresar los datos que como resultado se obtengan de esos criterios, parámetros, procedimientos y elementos, que se tomarán en cuenta para la evaluación individualizada respectiva, y 8) deben contener una argumentación objetiva, razonable, suficientemente expresada e incluso lógica, respecto de la forma en que son aplicados los criterios, parámetros, procedimientos y elementos a cada caso concreto, a fin de sustentar su decisión (P 99/2007).

En cuanto a los dictámenes técnicos emitidos por el Pleno del Tribunal Superior correspondiente en la ratificación de los magistrados, se afirmó que constituye un instrumento que contiene datos objetivos sobre la actuación jurisdiccional, entre otros, de los magistrados integrantes del Tribunal de lo Administrativo de dicha entidad, así como la opinión de

los propios integrantes del órgano jurisdiccional de que se trate, mas no es de carácter vinculante para el Poder Legislativo en el procedimiento de ratificación, es decir, éste no está obligado a decidir en el mismo sentido que dicho dictamen, pues la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y la Constitución Política, todas del Estado de Jalisco, reiteran la facultad soberana del Congreso Local sobre la ratificación o no de los mencionados servidores judiciales, además de que el mencionado dictamen no es el único elemento que sirve al Poder Legislativo del Estado en el aludido procedimiento, sino que también puede allegarse de datos, informaciones y opiniones de particulares (P 101/2007).

Por último, en un criterio se concluyó que el artículo 111, fracción III, inciso d), segundo párrafo, del Código Electoral del Estado de Michoacán viola los principios de independencia y autonomía judicial, toda vez que dentro de esos principios queda comprendido el relativo a que la remuneración de los juzgadores no podrá disminuirse durante su encargo, aspecto que se ha hecho extensivo a los órganos jurisdiccionales en materia electoral y también son aplicables a los integrantes de los organismos estatales que tengan a su cargo la organización de las elecciones, ya que el objetivo por alcanzar es que tanto los funcionarios a quienes se les ha encomendado la función de la administración de justicia, como aquellos que tienen el encargo de organizar, conducir, y vigilar los comicios estatales, no se vean expuestos a influencias extrañas que afecten su imparcialidad, en perjuicio de la sociedad. Por tal razón, el artículo del Código Electoral indicado, al establecer que los consejeros electorales de la entidad recibirán durante los procesos electorales la remuneración que se determine en el presupuesto, pero entre procesos recibirán únicamente dietas de asistencia a sesión, viola los principios de independencia y autonomía contenidos en los incisos b) y c) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (P 122/2007. Curiosamente el contenido de esta tesis se reproduce en la número 90/2007, aunque con una entrada del rubro diferente).

3. Distrito Federal

Encontramos un criterio relacionado con el Distrito Federal. En él se señalaron las características del Estatuto General de Gobierno, las cuales

consisten, de conformidad con el contenido de la fracción II del apartado A del artículo 122 de la Constitución federal, en las siguientes (P 17/2007):

1. Es la norma esencial que, expedida por el Congreso de la Unión, define el contenido del artículo 122 constitucional, por tanto, éste es su fundamento.
2. Estructura el sistema de fuentes local, ya que establece los requisitos de creación de las normas expedidas por los órganos de gobierno locales y desarrolla sus distintas competencias.
3. A nivel federal, tiene igual valor jerárquico que las demás leyes del Congreso de la Unión, en tanto que es expedido por éste.
4. A nivel local, goza del atributo de ser superior en relación con las autoridades del Distrito Federal, quienes deberán estar a lo dispuesto por él.

4. Municipios

En un criterio sobre el principio de libre administración hacendaria se llegó a la conclusión de que éste quedó transgredido por el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, ya que al limitar la ejecución de obras públicas por administración directa al 5% de la inversión física total autorizada a los municipios para obras públicas o del monto anual de los servicios relacionados con las mismas en cada ejercicio presupuestal, pues no obstante que conforme al artículo 1o. de la Ley de Obras Públicas mencionada, las indicadas obras se realizan, entre otros, con recursos propios del municipio (también con cargo parcial o total a fondos del gobierno del estado y con los provenientes de aportaciones federales y transferencia de fondos), que están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, el segundo párrafo del artículo 73 de la Ley citada predetermina la forma en que los municipios emplearán sus recursos para realizar las obras públicas, desconociendo el derecho que tienen para decidir no sólo el destino de aquéllos, sino también la forma de ejercerlos para racionalizar el gasto público (P 36/2007).

La anterior Ley de Obras Públicas también contradice la Constitución, como se sostuvo en otra tesis jurisprudencial, bajo la consideración de que el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución por una parte, no prohíbe a los municipios realizar obra pública directamente y, por otra, establece que los recursos que integran su hacienda serán ejercidos

directamente por sus ayuntamientos o por quien ellos autoricen conforme a la ley, lo que hace evidente que pueden optar por la forma de ejecución de obra que más les convenga, ya sea directamente o con auxilio de terceros, siempre que con ello se garantice el manejo transparente y adecuado de recursos públicos, por tanto, al limitar el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, el monto de la inversión total autorizada para obras públicas que las entidades y dependencias pueden destinar para realizarlas por administración directa, excede de la facultad legislativa en materia municipal, conforme a lo dispuesto en el indicado artículo 115, fracción II, inciso a), constitucional (P 37/2007).

Otros criterios guardan relación con la figura del presidente municipal interino. En uno de ellos se afirmó que el decreto por el que un congreso local designa a un presidente municipal interino por ausencia definitiva del titular y de su suplente está sujeto a la regla general de fundamentación y motivación meramente ordinarias, toda vez que no tiene una trascendencia institucional equiparable, por ejemplo, a la creación de un municipio, como lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 153/2005, pues se limita a integrar un órgano ya existente —el Ayuntamiento— con el propósito de permitir su funcionamiento normal y la continuidad del gobierno y la administración municipal, ni constituye una decisión semejante a la ratificación de un magistrado de un tribunal superior de justicia estatal, en términos de la jurisprudencia P./J. 23/2006, pues carece de la dualidad de caracteres que tiene esta última, ya que nadie tiene el derecho subjetivo a ser nombrado presidente municipal interino, y la Legislatura goza de cierta discrecionalidad para realizar tal nombramiento, sujetándose a los requisitos de elegibilidad establecidos en la Constitución local y en la ley. Por tal motivo, el análisis de este tipo de decretos a la luz de la obligación de la autoridad emisora de fundarlo y motivarlo debe limitarse a verificar, por un lado, que una norma legal le otorga la correspondiente competencia y que ha desplegado su actuación en la forma legalmente dispuesta, y a constatar, por otro, que existen los antecedentes fácticos que hacían procedente la aplicación de las normas correspondientes (P 127/2007).

Por otro lado, se emitió un criterio según el cual los diputados suplementares al Congreso del Estado de Michoacán no están legalmente impedidos para ser designados presidentes municipales interinos, ya que los diputa-

dos suplentes no tienen a su cargo las funciones encomendadas al Poder Legislativo, por quedar completamente al margen de las tareas cotidianas de la Legislatura y sólo tienen el deber de estar dispuestos a ser llamados para incorporarse a la institución en los supuestos legalmente contemplados; esto es, su estatus es exclusivamente latente, por tanto, resulta indudable que no deben considerarse “funcionarios” para los efectos de la prohibición contenida en el referido artículo 119, fracción III (P 128/2007).

5. Materia electoral

En lo que respecta al principio de representación proporcional, al analizarse los artículos de la Ley electoral del Estado de Sinaloa que prevén el requisito mínimo del 2.5% de la votación estatal para participar en la asignación de diputados conforme a ese principio, se determinó su constitucionalidad, ya que si bien es cierto que el artículo 54, fracción II, de la Constitución federal establece el 2% como barrera legal para que los partidos políticos tengan acceso a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, también lo es que únicamente es aplicable al ámbito federal, al referirse expresamente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en tanto que el artículo 116 constitucional, que rige el ámbito estatal, no establece un porcentaje al cual deban ceñirse las entidades federativas, dejando, por consiguiente, que sean ellas las que, de acuerdo con su autonomía, lo determinen (P 11/2007).

También se llegó a la determinación de la constitucionalidad de los artículos 154, 156 y 157 de la ley Electoral del Estado de Querétaro, los cuales imponen una barrera legal del 3% para que los partidos políticos tengan derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, bajo la consideración de que atendiendo a las circunstancias particulares de la legislación de ese estado, resulta razonable el aumento en el porcentaje que se establece para fijar esa barrera, de acuerdo con el principio de que cada entidad federativa debe valorar según sus propias condiciones cuál es un porcentaje adecuado, siempre y cuando no se haga nugatorio el acceso a partidos que en atención a su porcentaje de votación reflejen una verdadera representatividad; además, de establecerse porcentajes menores al fijado por los artículos 154, 156 y 157 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, se corre el riesgo de que exista una sobrerrepresentación, esto es, que partidos políticos mino-

ritarios alcancen curules que no reflejen esa representatividad (P 13/2007).

En el mismo sentido, nuestro más alto tribunal llegó a la determinación de que el artículo 64, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, en cuanto establece el requisito de un mínimo de 3% de la votación de diputados por mayoría para que los partidos políticos tengan un representante en el Consejo General del Instituto electoral del Estado, no transgrede el artículo 41, fracción I, de la Constitución federal, toda vez que el derecho que éste otorga a los partidos nacionales para participar en toda clase de elecciones debe atender a las prescripciones que ríjan el ámbito al que corresponde el proceso electoral de que se trate, por lo que la integración del organismo electoral del estado debe regularse por la legislatura local conforme al numeral 116, fracción IV, de la ley suprema, que se limita a establecer que las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores la legalidad, la imparcialidad, la objetividad, la certeza y la independencia, y que aquéllas gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, dejando a las leyes estatales la regulación específica de esos principios.

En consecuencia, la participación de los partidos políticos, incluidos los nacionales, en el Consejo Electoral del Estado de Querétaro, debe sujetarse a las normas estatales respectivas, lo que se confirma con las reglas específicas del ámbito federal (geografía electoral, porcentaje mínimo para la obtención de curules bajo el principio de representación proporcional, etcétera), que no pueden trasladarse al ámbito local, pues la conformación de los respectivos órganos legislativos es muy diferente, tanto por el número de diputados y senadores, como por los votantes, por lo que en el ámbito local sólo rigen los postulados y principios que establece la Constitución en la materia electoral, pero no el procedimiento en particular, dada su diversa integración, en lo que debe regir la legislación estatal (P 12/2007).

En varios criterios se llegó a la inconstitucionalidad de ciertas normas electorales. Así, por ejemplo, los convenios de colaboración entre el Instituto Federal Electoral y el local no pueden comprender aspectos propios de sus atribuciones, pues en términos del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto Federal Electro-

ral es el órgano encargado de organizar, conducir y vigilar las elecciones federales, en tanto que conforme al artículo 98 de la Constitución Política del Estado de Michoacán, es atribución del Instituto Electoral de la entidad organizar las elecciones locales; de ahí que tales facultades constitucionales no pueden ser objeto de un convenio. Por tanto, el artículo 95-bis del Código Electoral del Estado de Michoacán, al establecer que el Instituto Electoral de la entidad podrá celebrar convenios con el Instituto Federal Electoral para que, dado el caso, aquél organice, conduzca y vigile procesos electorales federales, o bien, el Instituto Federal Electoral lo haga respecto de los procesos electorales locales, transgrede los artículos 41 y 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución federal, ya que trastoca la competencia originaria de éstos en materia de organización de elecciones, además de que es jurídicamente inadmisible que el legislador ordinario de un estado imponga obligaciones o establezca la posibilidad de que órganos federales o locales realicen funciones ajena al ámbito de atribuciones establecidas previamente por el órgano reformador de la Constitución federal o de la local (P 89/2007. Curiosamente, el contenido de esta tesis se reprodujo en la número P 123/2007).

El artículo 21, fracción IV, primer párrafo, de la Ley de Justicia Electoral del Estado de Michoacán, al aludir en las reglas a que se sujetará la valoración de las pruebas, entre otras, a “la confesional, la testimonial...”, transgrede el principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución federal, toda vez que se crea un estado de inseguridad jurídica a los justiciables y se rompe con el sistema de pruebas establecido en el citado artículo 15, pues las mencionadas pruebas no se encuentran en el catálogo de las que pueden ser ofrecidas y admitidas, además de que en procedimientos de naturaleza electoral no es factible el desahogo de ese tipo de pruebas, en razón de los plazos perentorios en que las autoridades deben resolver estos recursos, por lo cual sería materialmente imposible su desahogo (P 91/2007).

III. SEGUNDA PARTE: FUENTES DEL DERECHO

Decidimos la creación de este nuevo apartado no sólo porque surgieron criterios en esta materia, sino también porque es una parte de nuestro derecho constitucional a la cual hay que darle mayor relevancia, espera-

mos que en futuras ocasiones nuestro más alto tribunal continúe elaborando criterios de esta naturaleza.

En este apartado surgieron criterios relacionados con el reglamento, tanto de órganos constitucionales autónomos como del Poder Ejecutivo.

En un primer criterio se establecieron los límites de la facultad reglamentaria, consistiendo en los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley; esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar.

De esta manera, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competirá, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos.

En consecuencia, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe re-

serva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición (P 30/2007).

En otra tesis jurisprudencial se sostuvo que el artículo 93 del Código Estatal Electoral, al prever que el Consejo Estatal Electoral de Durango emitirá el Reglamento de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas y demás disposiciones de carácter general que regulen los procedimientos, sistemas o normas relativas con el desempeño de sus facultades, no transgrede el artículo 116, fracción IV, constitucional, que establece una reserva de ley en materia electoral, porque las materias en relación con las cuales se establece la reserva de ley están reguladas por el Código Estatal Electoral en lo relativo a las faltas administrativas y las sanciones que les deban recaer, así como por el Código Penal respecto de los delitos electorales, por lo que no existe una indebida delegación de facultades del Congreso hacia el Consejo Estatal Electoral, puesto que la habilitación reglamentaria otorgada a éste se circunscribe a los aspectos que no estén incluidos en la reserva de ley y a detallar en el ámbito estrictamente administrativo las disposiciones que establece la propia ley (P 28/2007).

En consecuencia, al establecer el Código Estatal Electoral en su artículo 93 que el Consejo Estatal Electoral podrá emitir el Reglamento de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas y demás disposiciones de carácter general que regulen los procedimientos, sistemas o normas relativas con el desempeño de sus facultades, no transgrede el artículo 116 constitucional, pues dicha habilitación reglamentaria se circunscribe a los aspectos que no estén incluidos en la reserva de ley prevista en el artículo 25 de la Constitución local y a detallar en el ámbito estrictamente administrativo las disposiciones establecidas por la propia ley. Entonces, dicha reserva implica que el Congreso del estado, por medio de una ley en sentido formal y material, regule efectivamente las reglas aplicables y los procedimientos para llevar el cumplimiento de las citadas reglas sin que ello pueda ser delegado a otra fuente como es el Reglamento (P 29/2007).

Con base en lo anterior, se concluyó que el hecho de que la facultad reglamentaria del Consejo Estatal de Durango se prevea en el Código Estatal Electoral —y no en la Constitución Política del Estado de Durango— no la convierte en una facultad extraordinaria, pues después de la Constitución la ley tiene encomendada la derivación primera del dere-

cho, de manera que la ordenación de las relaciones sociales y la actuación de los demás poderes le tienen a ella por condición, de ahí que las normas elaboradas por los demás poderes y órganos con pretensión de incidir en ese ámbito creador del derecho deban estar habilitadas por ley y se conformen como normas secundarias. Dicha facultad se justifica atendiendo a la legitimidad democrática que posee al provenir de un procedimiento seguido por un poder en el que se encuentran representadas las mayorías y las minorías, y atendiendo a la naturaleza del Consejo Estatal Electoral, que al ser un órgano autónomo no se encuentra en el ámbito de atribuciones del Poder Ejecutivo de la entidad, por lo que éste, en uso de su facultad reglamentaria, no podría expedir disposiciones que incidan en el ámbito de atribuciones del Consejo (P 31/2007).

Por otra parte, también se emitió una tesis relacionada con la facultad reglamentaria del Ejecutivo federal, en el cual se sostuvo que el principio de primacía de la ley derivado de los artículos 89, fracción I, y 72, inciso F, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica la posibilidad de que el Congreso de la Unión establezca plazos específicos en los que el Ejecutivo federal deba expedir los reglamentos correspondientes a la ley emitida, a fin de proveer a su exacta observancia. En consecuencia, cuando la ley prevé un plazo o da líneas específicas materiales para el ejercicio de la facultad reglamentaria, el presidente de la República no puede elegir si cumple o no con la norma, sino que está obligado a acatar lo ordenado por el legislador, toda vez que la norma le obliga por mandato constitucional y debe cumplirla (P 58/2007).

IV. TERCERA PARTE: DERECHOS HUMANOS

Del mismo modo como lo hicimos en la “Crónica jurisprudencial” del año pasado, dividimos este apartado en dos secciones, tomando en consideración la amplitud de su contenido pero igualmente el número de pronunciamientos que respecto de ciertas materias se produjo. Denominamos a la primera sección “Derechos humanos en general”, en el entendido de que en ella se da cuenta de criterios jurisprudenciales sobre diversos derechos humanos, mientras que a la segunda la denominamos “Derechos humanos en especial”, en la cual se exponen los pronunciamientos sobre dos áreas específicas, relacionadas en esta ocasión con los impuestos y la materia de radiodifusión y telecomunicaciones.

1. Derechos humanos en general

En un primer criterio genérico, nuestro más alto tribunal sostuvo que el desarrollo de los límites y la regulación de los posibles conflictos por parte del legislador debe respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para cuyo cumplimiento al fijar el alcance de una garantía individual dicho legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados, por lo que conforme al principio de legalidad debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales (P 130/2007).

En relación con la *libertad de expresión*, en una tesis de jurisprudencia se afirmó que los derechos fundamentales de libre expresión de ideas y de comunicación y acceso a la información previstos en los artículos 6º. y 7º. de la Constitución federal garantiza que: a) la manifestación de las ideas no sea objeto de inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que se ataque la moral, los derechos de tercero, se provoque algún delito o perturbe el orden público; b) el derecho a la información sea salvaguardado por el Estado; c) no se viole la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia; d) ninguna ley ni autoridad establezcan censura, ni exijan fianza a los autores o impresores, ni coarten la libertad de imprenta; e) los límites a la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia sean el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En consecuencia, estos derechos fundamentales son indispensables para la formación de la opinión pública, componente necesario para el funcionamiento de una democracia representativa (P 24/2007).

En otra tesis se indicaron las dimensiones del contenido de la libertad de expresión, comprendiendo tanto la libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión individual), como el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Así, al garantizarse la seguridad de no ser víctima de un menoscabo arbitrario en la capacidad para manifestar el pensamiento propio, la garantía de la libertad de expresión asegura el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual se asocia a la dimensión colectiva del

ejercicio de este derecho. La libertad de expresión garantiza un intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer opiniones, relatos y noticias que los demás difunden (P 25/2007).

En cuanto a los límites de esta libertad de expresión, en otro criterio se afirmó que conforme al primer párrafo del artículo 7o. de la Constitución federal la prohibición de la censura previa implica que el Estado no puede someter las actividades expresivas o comunicativas de los particulares a la necesidad de solicitar previamente un permiso a la autoridad que, por razones de contenido, tenga el poder de impedir su desarrollo. No obstante, la prohibición de la censura no significa que la libertad de expresión no tenga límites, o que el legislador no esté legitimado para emitir normas sobre el modo de su ejercicio; lo que sucede es que estos límites no pueden hacerse valer mediante un mecanismo por el cual una autoridad excluya sin más la entrada de un determinado mensaje al debate público por estar en desacuerdo con su contenido, sino a través de la atribución de responsabilidades —civiles, penales, administrativas— posteriores a la difusión del mensaje; además, el indicado artículo 7o. constitucional evidencia con claridad la intención de contener dentro de parámetros estrictos las limitaciones a la libertad de expresión al establecer que ésta “no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento de delito”. Por su parte, el artículo 6o. constitucional destaca la imposibilidad de someter la manifestación de las ideas a inquisiciones de los poderes públicos al señalar que “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa”, a excepción de aquellos casos en que se ataque la moral, los derechos de tercero, se provoque algún delito o se perturbe el orden público (P 26/2007).

Como consecuencia de lo anterior, en un criterio más se llegó a la conclusión que el artículo 55, numeral 2, primera parte, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, al prever que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas supervisará que el contenido de los mensajes que quieran emitir los contendientes en unas elecciones reúnan los requisitos que señale la propia Ley Electoral local o los que el propio Consejo establezca y, en caso contrario, ordenará la suspensión debidamente fundada y motivada, viola los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prohíben la previa

censura y las restricciones a la libre expresión, pues establece un sistema de control previo de los mensajes de la campaña política por razón de su contenido, el cual desemboca en una decisión acerca de cuáles podrán difundirse en la campaña electoral y cuáles serán retirados o no serán difundidos (P 27/2007).

De igual manera se afirmó que el artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión en lo relativo al refrendo de las concesiones en materia de radiodifusión sin someterse al procedimiento de licitación, viola los derechos de libre expresión y de información consagrados en el numeral 6o. constitucional, ya que no se garantiza el acceso equitativo a los medios de comunicación para propiciar un pluralismo que asegure a la sociedad el respeto a esos derechos (P 73/2007).

En un criterio relacionado con el derecho a la información, se afirmó que no obstante que en términos de las fracciones IV y VI del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, tanto los expedientes judiciales que no hayan causado efecto, como las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, mientras no sea adoptada la decisión definitiva, constituyen información reservada, la imposibilidad de acceder a dicha información no puede considerarse como una regla absoluta, porque en aquellos supuestos en los cuales su difusión producirá mayores beneficios para la sociedad que los daños que pudieran provocarse con su divulgación, debe hacerse una excepción a la regla general, privilegiando la transparencia y la difusión de la información respectiva (P 45/2007).

Los *derechos de participación política* a votar y ser votado establecidos en las fracciones I y II del artículo 35 constitucional son verdaderas garantías individuales o derechos fundamentales, como se sostuvo en otro criterio jurisprudencial, en primer término, porque participan de la posición de supremacía que tiene dicho precepto constitucional, de lo cual deriva que no sean disponibles en su núcleo esencial para los poderes constituidos; en segundo término, porque suponen una relación de interdependencia con las demás normas sobre derechos y libertades reconocidas en la norma suprema (sin libertad de expresión sería imposible el ejercicio efectivo del derecho de voto; al mismo tiempo, sin un gobierno sujeto a la legitimidad del voto público y a elecciones periódicas, sería difícilmente garantizable el goce efectivo de las demás garantías consti-

tucionales); en tercer lugar, porque las pretensiones y expectativas que forman su objeto son claves para la organización y el funcionamiento del sistema democrático constitucional que la norma suprema trata de establecer. En consecuencia, por virtud de su atributo de fundamentales, los derechos mencionados gozan de la protección constitucional encomendada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo a sus respectivas esferas de competencia jurisdiccional (P 83/2007).

En una tesis diferente se sostuvo que si bien el artículo 38, fracción II, de la Constitución federal dispone expresa y categóricamente que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden a causa de un proceso criminal por delito que merezca pena corporal y que el plazo relativo se contará desde la fecha de la emisión del auto de formal prisión; y, por su parte, el artículo 46 del Código Penal Federal señala que la referida suspensión se impondrá como pena en la sentencia que culmine el proceso respectivo, que comenzará a computarse desde que cause ejecutoria y durará todo el tiempo de la condena —lo cual es acorde con la fracción III del propio artículo 38 constitucional, ello no significa que la suspensión de los derechos políticos establecida en la carta magna haya sido objeto de una ampliación de garantías por parte del legislador ordinario en el código sustantivo de la materia, ni que exista contradicción o conflicto de normas, ya que se trata de dos etapas procesales diferentes.

Por tanto, deben declararse suspendidos los derechos políticos del ciudadano desde el dictado del auto de formal prisión por un delito que merezca pena corporal, en términos del artículo 38, fracción II, de la Constitución federal; máxime que al no contener éste prerrogativas sino una restricción de ellas, no es válido afirmar que el mencionado artículo 46 amplíe derechos del inculpado, toda vez que no debe confundirse la suspensión que se concretiza con la emisión de dicho auto con las diversas suspensiones que como pena prevé el numeral 46 aludido como consecuencia de la sentencia condenatoria que al efecto se dicte, entre las que se encuentra la de derechos políticos, pues mientras la primera tiene efectos temporales, es decir, sólo durante el proceso penal, los de la segunda son definitivos y se verifican durante el tiempo de extinción de la pena corporal impuesta (P 171/2007).

En cuanto hace al *derecho a la no discriminación*, se sostuvo en una tesis que el artículo 226, segunda categoría, fracción 45, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, que prevé la causa legal de retiro por inutilidad basada en la seropositividad a los anticuerpos contra el virus de inmunodeficiencia humana (VIH), provoca una distinción legal entre los integrantes de las Fuerzas Armadas Mexicanas violatoria de las garantías de igualdad y de no discriminación por razón de salud contenidas en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que carece de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, toda vez que: 1) es inadecuada para alcanzar la finalidad mencionada, porque la ciencia médica, reflejada en distintas directrices nacionales e internacionales, ha demostrado la inexactitud de que quienes porten dichos virus sean *per se* agentes de contagio directo y en consecuencia, individuos ineficaces para desempeñar las funciones requeridas dentro del Ejército; 2) es desproporcional, porque el legislador, para alcanzar el mencionado objetivo, tenía a su disposición alternativas menos gravosas para el militar implicado, considerando que la legislación castrense hace posible su traslado a un área distinta, acorde a las aptitudes físicas que va presentando durante el desarrollo del padecimiento, como sucede con diversas enfermedades incurables; y, 3) carece de razonabilidad jurídica, en virtud de que no existen bases para justificar la equiparación que ha hecho el legislador del concepto de inutilidad con el de enfermedad o, en este caso, con la seropositividad a los anticuerpos contra el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH), pues bajo esa concepción habría múltiples casos en los que la merma en la salud permitiría justificar la separación inmediata del trabajo y la sustracción a los servicios de salud respectivos, sin analizar previamente si los efectos del mal le permiten o no desplegar con solvencia la actividad para la cual hubiera sido contratado, nombrado o reclutado (P 131/2007).

Como consecuencia de lo anterior, con fundamento en el artículo 197, último párrafo, de la Ley de Amparo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación modificó la jurisprudencia 2a./J. 157/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIV, diciembre de 2006, página 199, con el rubro: “EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS. ES IMPROCEDENTE LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO CONTRA LOS EFECTOS DE LA ORDEN DE BAJA DEL ACTIVO Y ALTA EN SITUACIÓN DE

RETIRO POR INUTILIDAD DE SUS MIEMBROS”, en virtud de que el Pleno de ese alto tribunal al declarar la inconstitucionalidad del artículo 226, segunda categoría, fracción 45, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas en vigor, por ser contrario a las garantías de igualdad y de no discriminación, fijó el criterio consistente en que la única causa que justifica la baja del activo de las Fuerzas Armadas y el alta en situación de retiro por motivos de salud, es la inutilidad, entendida como la no aptitud física o mental para el servicio de las armas, y no la sola existencia de un padecimiento o enfermedad, como pueden ser, entre otros, el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH). En consecuencia, cuando se solicite la suspensión de la resolución en la cual se ordene la baja y alta precitadas, deberá hacerse una apreciación provisional de inconstitucionalidad de ella, que el Pleno del máximo tribunal consideró permitida para constatar la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, siempre y cuando se cumplan los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo, según se advierte de la jurisprudencia P.J. 15/96, publicada en el indicado medio de difusión, tomo III, abril de 1996, página 16, con el rubro: “SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO”.

Por todo lo anterior y con base en la declaración del Tribunal Pleno, debe considerarse presuncionalmente inconstitucional la resolución en la cual se ordena la baja del servicio activo de un miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas y su alta en situación de retiro por motivos de salud; por lo que es procedente otorgar la suspensión de los efectos y consecuencias de esa resolución, a fin de que el quejoso continúe prestando sus servicios como miembro activo del Ejército Mexicano, perciba sus haberes y todas las prestaciones generadas que por estar en activo le correspondan legalmente; sea en la misma área en la cual ha realizado sus labores o en una distinta acorde a sus capacidades, derivadas de su estado de salud (P 197/2007 producto de una solicitud de modificación de jurisprudencia).

En lo que se refiere al *derecho a la inviolabilidad del domicilio*, se emitió un criterio según el cual el artículo 61 del Código Federal de Procedimientos Penales, en observancia a la garantía de inviolabilidad del

domicilio, establece que si no se cumple con alguno de los requisitos del octavo párrafo del artículo 16 constitucional, la diligencia carece de valor probatorio. Por tanto, las pruebas obtenidas con vulneración a dicha garantía, esto es, los objetos y personas que se localicen, su aprehensión en el domicilio registrado y las demás pruebas que sean consecuencia directa de las obtenidas en la forma referida, así como el acta circunstanciada de la propia diligencia, carecen de eficacia probatoria, ello con independencia de la responsabilidad en que las autoridades que irrumpan en el domicilio pudieran incurrir (PS 22/2007); en cambio, las probanzas que se obtengan como consecuencia del allanamiento de un domicilio por parte de la autoridad policial en caso de flagrancia tienen eficacia probatoria, aun cuando no exista orden de cateo. Debiendo precisarse que tratándose del allanamiento de un domicilio por parte de la autoridad policial en caso de flagrancia, ésta debe contar con datos ciertos o válidos que motiven la intromisión al domicilio sin orden de cateo, los cuales deben aportarse en el proceso en caso de consignarse la averiguación correspondiente a efecto de que el juez tenga elementos que le permitan llegar a la convicción de que efectivamente se trató de flagrancia, pues de no acreditarse tal situación, las pruebas recabadas durante dicha intromisión, carecen de eficacia probatoria (PS 21/2007).

Por lo que hace a los *derechos de los menores infractores*, se determinó que el artículo 43, párrafos cuarto y quinto de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, en cuanto establece la imposición del arresto a los menores de edad infractores de dicha ley viola el contenido del artículo 18 de la Constitución federal, toda vez que la sola violación a las reglas de comportamiento cívico no autorizan al legislador secundario para sancionar con arresto a los menores de entre 12 y 18 años, en tanto se ha establecido como una garantía individual asociada a la minoría de edad, que su reclusión requiera la materialización de conductas delictivas consideradas graves, por tanto, disposiciones jurídicas ajena a las leyes penales —como las de justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno— no pueden adoptar el aislamiento de los menores como método de castigo por su infracción, pues ello implicaría establecer una excepción interpretativa a un derecho fundamental (P 106/2007).

En otro criterio se llegó al convencimiento que los artículos 59 al 62 de la Ley de Derechos y la Adolescencia del Estado de Campeche, que establecen la forma en que serán sancionadas las infracciones a la Ley,

los datos o circunstancias con base en los cuales se impondrán dichas sanciones y los elementos que se tomarán en consideración para su determinación, al no prever el procedimiento para oír al posible infractor y la oportunidad de defenderse en caso de salir afectado, transgreden la garantía de previa audiencia toda vez que con base en esta última, contenida en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los gobernados tienen derecho no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también ante el órgano legislativo, de tal manera que éste queda obligado a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé la oportunidad de defenderse, es decir, de rendir pruebas y formular alegatos en todos aquellos casos en que puedan resultar afectados sus derechos (P 119/2007).

El *derecho a la presunción de inocencia* fue motivo de un criterio en el cual se sostuvo que no opera tratándose de la detención momentánea del probable infractor a que se refiere el artículo 55 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, en términos del cual el policía en servicio debe detener y presentar a la persona ante el juez cuando sea informado de la comisión de una infracción inmediatamente después de que hubiese sido realizada o se encuentre en poder del presunto infractor el objeto o instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la infracción, siendo hasta el inicio del procedimiento correspondiente cuando surge el deber de respetar el principio señalado, ya que antes sólo se está frente a un acto policial que atiende a una necesidad y urgencia, pero que no se traduce en una declaratoria de culpabilidad del probable infractor. Por otra parte, conforme al artículo 55 aludido, el policía en servicio debe detener y presentar al probable infractor inmediatamente ante la autoridad competente, de tal suerte que la detención no queda al solo arbitrio del policía, pues se exige que esté en servicio y que se actualicen los supuestos de la norma para que proceda el aseguramiento como medida preventiva (P 112/2007).

Los *derechos laborales* también fueron motivo de diversos criterios. Por una parte, se sostuvo que el artículo 52, fracción I, inciso a) último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, al establecer como requisito para la elaboración de dictámenes financieros que los contadores públicos obtengan la certificación correspondiente por parte de asociaciones o colegios de profesionistas no transgrede la libertad de trabajo, ya que de

la interpretación armónica, histórica y conceptual de esta garantía prevista en el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se arriba a la conclusión de que el segundo párrafo de dicho numeral, dispone que la ley determinará en cada estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben cumplirse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo, adición que obedeció a la imposibilidad de prever en el texto constitucional, el sinnúmero de circunstancias que deben valorarse en cada caso y en cada época para el ejercicio de las profesiones.

En este sentido, debido a que la obtención del título no era suficiente para regular la ética y responsabilidad del ejercicio en el desempeño profesional, se expidió la Ley Reglamentaria del artículo en cuestión, la que previó la creación de colegios de profesionistas con la finalidad de estimular el orden moral entre sus integrantes y para servir al Estado, lo que explica que para la constitución de dichas agrupaciones se exija la satisfacción de requisitos homogéneos, objetivos y eficaces, establecidos por la Dirección General de Profesiones, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, quien tiene a su cargo la obligación de vigilar el ejercicio profesional y participar en la instrumentación de medidas que tengan a elevar la calidad de los servicios profesionales. En consecuencia, si los colegios de profesionistas, al constituirse y registrarse como tales adquieren ciertas funciones de interés público, resulta evidente que tratándose de la elaboración de dictámenes financieros que gozan de la presunción de certeza de los hechos asentados en ellos respecto de la situación fiscal de los contribuyentes, los contadores públicos actúan como auxiliares de la administración pública y por ello se requiere que éstos acrediten el nivel y grado de especialización necesarios para ello, pues el objetivo del legislador es obtener certeza en la información bajo el principio de igualdad de oportunidades atendiendo a los conocimientos, idoneidad, probidad y competencia, lo que pone de manifiesto que no se transgrede la garantía de libertad de trabajo porque se deje en manos de una entidad privada como lo es el colegio o asociación de contadores públicos, la obtención del requisito de la certificación, en virtud de que independientemente de que éstos se encuentran regulados en ley, no se crea un estado de inseguridad e incertidumbre respecto de la posibilidad de realizar una actividad determinada, sino que se trata de condiciones normadas que no dan margen a la discrecionalidad de un particular (P 132/2007).

El artículo 3o., fracción IX, de la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado, al exigir que cuenten con cédula profesional de posgrado de valuación, no viola la garantía de libertad de trabajo, toda vez que de los trabajos legislativos que culminaron con la reforma al precepto legal mencionado, se advierte que su objeto fue profesionalizar la actuación de los peritos valuadores para evitar la comisión de abusos y la falta de probidad sobre los derechos de los usuarios, razón por la cual la exigencia de los referidos estudios profesionales se justifica plenamente y tiende a proteger los intereses de la sociedad (SS 5/2007).

Por otra parte, el artículo 42, fracción II, de la Ley del Servicio Civil para el Estado de Sonora, relativo a la supresión de plazas en el presupuesto de egresos o en la ley respectiva agregando que el interesado podrá optar por recibir una indemnización igual a tres meses del último salario que disfrutaba, o por su colocación en otra plaza disponible si reúne los requisitos necesarios, excede lo dispuesto en el numeral 123, apartado B, fracción IX, de la Constitución y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que por un lado, la supresión misma no implica, obligatoriamente, la terminación de la relación de trabajo, ya que las normas fundamental y legal citadas privilegian la estabilidad en el empleo y, por otro, porque condiciona el otorgamiento de una plaza a que exista otra disponible y a que el interesado reúna los requisitos necesarios, lo que evidentemente es contrario a ese espíritu protector, pues el término “plaza disponible”, a diferencia de “plaza equivalente” que denota igualdad en el valor de conformidad con el texto constitucional, puede significar el otorgamiento de una plaza cuyas condiciones sean menores a la suprimida, o bien, si no existe al momento de la supresión, entonces conceder, obligatoriamente, la indemnización de ley (SS 33/2007).

Dentro de este mismo tema, en otro criterio se sostuvo que en congruencia con la tesis según la cual a los trabajadores de confianza no se les aplican los mismos derechos que a los trabajadores de base en especial el referente a la estabilidad en el empleo (SS 205/2007), ante la eventual supresión de plazas tales trabajadores no tienen derecho a reclamar una equivalente a la suprimida o la indemnización de ley, en términos de las fracciones IX y XIV del apartado B del artículo 123 constitucional, pues aunque la mencionada fracción IX no haga referencia

expresa de la aplicación de dicha figura a trabajadores de base, ni excluye a los de confianza, de sus antecedentes legislativos se advierte que el Constituyente Permanente consagró como garantía de los trabajadores de base la estabilidad en el empleo, con lo que se privilegia la continuación de la relación laboral y, por ende, en los casos de supresión de plazas, aquellos trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o la indemnización de ley (SS 241/2007).

Por lo que corresponde al salario mínimo, en un criterio se sostuvo que la fracción VIII del apartado A del artículo 123 de la Constitución federal dispone que el salario mínimo generalmente quedaría exceptuado de embargo, compensación o descuento, con el objeto de evitar que la persona trabajadora reciba una suma inferior al salario mínimo que obtiene, de ahí que el legislador ordinario no pueda imponer contribuciones a quienes perciben esa retribución, apenas suficiente para cubrir necesidades familiares, pues sería contrario a la dignidad y libertad humanas referidas en el diverso artículo 25, párrafo primero, constitucional (SS 172/2007).

El artículo 48, segundo párrafo, de la Ley Federal del Trabajo, que prevé como obligación del patrón cubrir los salarios vencidos en caso de despido injustificado, no viola el artículo 123, apartado A, fracción XXII, de la Constitución federal, ya que el pago de los salarios vencidos encuentra justificación en el hecho de que, por lo general, el trabajador está separado de su empleo sin percibir salario alguno, por causa no imputable a él, por lo que el patrón incurre en una ineludible responsabilidad si se demuestra lo injustificado del despido. Es más, el texto constitucional no prohíbe imponer a los patrones una responsabilidad mayor que la establecida en él, pues se trata de una norma tutelar de los derechos de los trabajadores que contiene las normas básicas en su aspecto mínimo indispensable, aunado a que el segundo párrafo del artículo 123 constitucional facultó al Congreso de la Unión para dictar leyes sobre el trabajo, sin contravenir las bases establecidas en él (SS 173/2007).

En cuanto a los trabajadores de confianza, se llegó a la conclusión de que aun cuando no gozan del derecho a la estabilidad en el empleo, el artículo 123, apartado B, fracción XIV, de la Constitución federal les otorga derechos de protección al salario y seguridad social, siendo aquella limitación excepcional, ya que los trabajadores de confianza tienen reconocidos sus derechos laborales en la aludida fracción XIV, conforme a la cual

gozarán de los derechos derivados de los servicios que prestan en los cargos que ocupan, esto es, de la protección al salario, que no puede restringirse, así como la prerrogativa de obtener el pago de prestaciones como aguinaldo y quinquenio, además de todos los derivados de su afiliación al régimen de seguridad social, dentro de los cuales se incluyen, entre otros, seguros de enfermedades y maternidad, de riesgos de trabajo, de jubilación, de retiro, por invalidez, servicios de rehabilitación, préstamos para adquisición de casa, entre otros (SS 204/2007).

En este mismo sentido, en otro criterio se sostuvo que el hecho de que los trabajadores de confianza no estén protegidos en lo referente a la estabilidad en el empleo, sino solamente en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones de seguridad social, que se extiende, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio con exclusión del goce de derechos colectivos que son incompatibles con el tipo de cargo y la naturaleza de la función que desempeñan, se desprende de lo dispuesto en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución federal, al precisar cuáles son los derechos que pueden disfrutar, y como entre éstos no se incluyó el de la estabilidad en el empleo, no puede atribuirseles un derecho que ha sido reconocido exclusivamente a los trabajadores de base, toda vez que la exclusión de un derecho no necesariamente debe estar establecida expresamente en la norma constitucional, pues basta atender a los derechos que confirió el Constituyente a los trabajadores de confianza para determinar que, por exclusión, no pueden gozar de los otorgados a los de base. Por tanto, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al precisar los derechos que tiene el trabajador de base y excluir de ellos a los de confianza, no contraría el apartado B del artículo 123 de la ley fundamental (SS 205/2007).

En relación con el *derecho a la defensa adecuada*, se emitió una tesis de jurisprudencia en la cual se llegó a la conclusión de que si ante la inasistencia del defensor nombrado del imputado la audiencia de vista en segunda instancia se celebra con la presencia del defensor público federal designado oficiosamente en el acto de la diligencia por el tribunal de alzada, se vulnera la garantía de defensa adecuada establecida en el artículo 20, apartado A, fracción IX, de la Constitución federal, ya que en primer término al no dar al imputado la oportunidad de reiterar el nombramiento de defensor o nombrar uno distinto —sobre todo si se consi-

dera que, generalmente, el inculpado no comparece a la audiencia de visita en segunda instancia— se le coarta el efectivo ejercicio de dicha garantía, el cual consiste en el derecho de nombrar a la persona que desea lo defienda; y, en segundo lugar, porque de hacerse la designación en el momento mismo en que se celebra la referida audiencia, si bien se asegura la presencia del defensor, no se garantiza la eficacia de la defensa, en la medida en que no se le otorga el tiempo ni los medios para su preparación y alegar en la audiencia u ofrecer pruebas (PS 39/2007).

En otro criterio relacionado con la *garantía de audiencia* se afirmó que el artículo 65 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, al obligar al licitante a que en el momento de la celebración de la Junta de Aclaraciones objete fundamentalmente los actos que considere ilícitos viola dicho derecho fundamental establecido en el artículo 14 de la Constitución federal, ya que para respetar las formalidades esenciales contenidas en dicho precepto, las leyes procedimentales deben prever instancias, recursos o medios de defensa que permitan a los gobernados imponerse de los actos a impugnar, preparar su defensa y rendir pruebas y alegatos dentro de los plazos previstos en la ley, y el precepto legal referido si bien es cierto prevé el derecho de los particulares para promover inconformidades contra la convocatoria, las bases de licitación y la junta de aclaraciones, que sólo podrán presentar dentro de los diez días hábiles siguientes a la celebración de la última junta de aclaraciones, también lo es que tal plazo se hace nugatorio al obligar al licitante a que en el momento en que dicha Junta se celebre, objete fundamentalmente los actos que considere ilícitos dando los argumentos y razones jurídicas que sustenten su objeción, es decir, la oportunidad para imponerse del acto y preparar los elementos para sostener su ilegalidad se ciñe al momento en que se celebra esa Junta, so pena de desechar la inconformidad presentada, lo cual deja al particular en estado de indefensión (PS 154/2007).

Se señalaron los alcances del *derecho a la tutela jurisdiccional* previsto en el artículo 17 de la Constitución federal. En un criterio jurisprudencial se indicó que este derecho puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalida-

des, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. En este sentido, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos —desembarazados, libres de todo estorbo— para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público —en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial— no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador; sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos (PS 42/2007).

En otra tesis se indicó que los principios que integran la garantía individual de acceso a la impartición de justicia establecida en el artículo 17 constitucional también son aplicables a las autoridades que realizan actos materialmente jurisdiccionales. Por principio de cuentas, los principios contenidos en este derecho fundamental consisten en los siguientes:

1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes;
2. De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado;

3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y,
4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público.

En consecuencia, si la citada garantía constitucional está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, con independencia de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales (SS 192/2007).

Por último, en relación con las sanciones administrativas, en una tesis de jurisprudencia se sostuvo que la última parte del primer párrafo del referido artículo 21, que señala: “pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 36 horas”, debe entenderse en el sentido de que es competencia exclusiva de la autoridad administrativa permutar la sanción de la multa por el arresto respectivo, cuando ocurra la circunstancia de que el infractor, incurriendo en una irregularidad más, se niegue a pagar la multa impuesta, pero no una prerrogativa a favor del infractor, por tanto la posibilidad de que la multa se commute por arresto hasta por 36 horas no constituye un derecho de opción a favor del infractor sino una facultad de la autoridad administrativa, toda vez que la redacción del precepto constitucional referido genera la convicción de que se otorgó a la autoridad administrativa cierto grado de discrecionalidad para definir si la infracción cometida debe sancionarse con multa o arresto, lo que se evidencia con el uso de la conjunción disyuntiva “o” inserta en la parte que dice: “las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas”, la cual realiza la función sintáctica de establecer una alternativa excluyente entre ambas opciones. Por tanto, resulta claro que la intención del legislador fue establecer una competencia exclusiva a fa-

vor de la autoridad administrativa para imponer la sanción procedente, sin que pueda intervenir una autoridad que no sea administrativa, ni mucho menos el particular sancionado, pues si el legislador hubiera pretendido dar participación a un ente diferente, así lo hubiera establecido expresamente (SS 116/2007).

En consecuencia de lo anterior, en otro criterio se sostuvo que el artículo 102, párrafo primero, del Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal, que prevé el arresto como única sanción por incurrir en los supuestos a que se refieren los artículos 99 y 100 del mencionado Reglamento, estableciendo un mínimo de 20 horas y un máximo de 36 como límites para la imposición de dicha sanción, otorgándole el carácter de incommutable (alcoholímetro), no viola el artículo 21 constitucional, toda vez que se ajusta a lo dispuesto en el indicado precepto constitucional, en el sentido de otorgar a la autoridad administrativa la facultad de sancionar la infracción de alguna disposición del Reglamento referido, concretamente la circunstancia de que una persona conduzca un vehículo en estado de ebriedad o bajo la influencia de algún sicotrópico, en los grados ahí establecidos y la imposición de esa sanción supone el ejercicio por parte de la autoridad administrativa de la facultad de optar por la multa o por el arresto, como lo dispone el artículo 21 constitucional. Es más, la circunstancia de que el citado artículo 102 otorgue el carácter de incommutable a la sanción de arresto ahí prevista no conlleva una violación al referido precepto constitucional, merced a que, en primer lugar, la última parte del primer párrafo del artículo 21 constitucional no supone un derecho de opción a favor del infractor, sino la facultad de la autoridad administrativa de conmutar la multa por el arresto, con la finalidad de que no quede sin sanción la infracción cometida al Reglamento respectivo; y, en segundo, la autoridad administrativa puede calificar la gravedad de la infracción para determinar la sanción pertinente (SS 117/2007).

2. Derechos humanos en especial

En seguida realizamos una exposición individualizada de algunos criterios emitidos por nuestro más alto tribunal sobre derechos humanos, en especial respecto de la materia impositiva y la radiodifusión y telecomunicaciones.

A. En materia de impuestos

En relación con aspectos genéricos, en este apartado se emitieron tres criterios. En el primero se afirmó que el *diseño del sistema tributario* se encuentra dentro del ámbito de libre configuración legislativa, respetando las exigencias constitucionales, ya que la creación del citado sistema, por disposición de la Constitución Federal, está a cargo del Poder Legislativo de la Unión, al que debe reconocérsele un aspecto legítimo para definir el modelo y las políticas tributarias que en cada momento histórico cumplan con sus propósitos de la mejor manera, sin pasar por alto que existen ciertos límites que no pueden rebasarse sin violentar los principios constitucionales, la vigencia del principio democrático y la reserva de ley en materia impositiva. Por tanto, el diseño del sistema tributario, a nivel de leyes, pertenece al ámbito de facultades legislativas y que, como tal, lleva aparejado un margen de configuración política —amplio, mas no ilimitado—, reconocido a los representantes de los ciudadanos para establecer el régimen legal del tributo, por lo que el hecho de que en un determinado momento los supuestos a los que recurra el legislador para fundamentar las hipótesis normativas no sean aquellos vinculados con anterioridad a las hipótesis contempladas legalmente, no resulta constitucional, siempre y cuando con ello no se vulneren otros principios constitucionales (PS 159/2007).

En el segundo criterio genérico se indicaron los lineamientos para determinar si el legislador respeta el principio de equidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional, los cuales consisten en que: 1) exista una diferencia de trato entre individuos o grupos que se encuentren en una situación comparable (no necesariamente idéntica, sino solamente análoga); 2) de existir esa situación comparable, la precisión legislativa obedezca a una finalidad legítima (objetiva y constitucionalmente válida); 3) de reunirse ambos requisitos, la distinción constituya un medio apto y adecuado para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido; y, 4) de actualizarse esas tres condiciones, se requiere, además, que la configuración legal de la norma no dé lugar a una afectación desproporcionada o desmedida de los bienes y derechos constitucionalmente protegidos. En consecuencia, el examen de constitucionalidad de una ley bajo el principio de equidad tri-

butaria precisa de la valoración de determinadas condiciones, de manera escalonada, generando que el incumplimiento de cualquiera de éstas sea suficiente para estimar que existe una violación al indicado principio constitucional, haciendo innecesario el estudio de las demás (SS 31/2007).

En la tercera tesis se afirmó que la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas que rigen un tributo, derivada del juicio de garantías, tiene como efecto desincorporar de la esfera jurídica del contribuyente la respectiva obligación tributaria, y devolverle el saldo a favor originado con motivo de tal declaratoria. Sin embargo, aun cuando la actualización del monto respectivo para este supuesto no esté expresamente previsto en la norma, el derecho del contribuyente a recibirla deviene de la propia naturaleza del sistema que rige las relaciones entre el fisco y el contribuyente, del que deriva que el monto pagado debe efectuarse en valor presente, pues de otra manera no podría restituirse al gobernado en el pleno goce de la garantía violada en términos del artículo 80 de la Ley de Amparo (SS 221/2007).

Diversas disposiciones legales que establecen impuestos fueron declaradas inconstitucionales.

En el caso del *Impuesto al Valor Agregado (IVA)*, en un criterio la Suprema Corte sostuvo que los argumentos relativos a la inconstitucionalidad de leyes fiscales que otorgan opción para tributar en diversos regímenes devienen inoperantes, en tanto que la aplicación de las disposiciones jurídicas reclamadas deriva de un acto voluntario realizado por los contribuyentes, consistente en la decisión de tributar bajo un esquema alternativo de beneficio. Por tanto, si el mecanismo regulado por el artículo 4o.-B de la Ley del Impuesto al Valor Agregado constituye un procedimiento simplificado opcional que puede aplicarse a elección de los contribuyentes para facilitar el cálculo del impuesto al valor agregado acreditable, resulta evidente que los argumentos sobre la inconstitucionalidad de dicha opción son inoperantes, ya que si los contribuyentes optan por aplicar el procedimiento previsto por el referido artículo 4o.-B para calcular el impuesto acredititable, eligiendo voluntariamente mantenerse dentro del mismo, con pleno conocimiento de los términos, condiciones y consecuencias de las normas que lo regulan en el momento en que se actualizó ese hecho, tales extremos suponen el consentimiento de las disposiciones ju-

rídicas relativas en su integridad, según sucede con figuras procesales como el desistimiento de la acción intentada (P 6/2007).

No obstante lo anterior, de manera genérica se sostuvo en un criterio diferente que las disposiciones que establecen opciones a favor de los contribuyentes deben someterse a un escrutinio constitucional a fin de dilucidar si las razones que dieron lugar al otorgamiento de la opción y al contenido de ésta traen consigo la inoperancia de los argumentos enderezados contra las mismas. Al efecto, deberá realizarse un ejercicio que consta de cuatro pasos:

1. Deberá verificarse que las disposiciones en estudio efectivamente regulen un régimen, esquema, sistema o cualquier otro mecanismo, distinto al establecido para la generalidad de los casos.
2. Comprobar si el esquema o régimen en análisis efectivamente es optativo para el contribuyente.
3. Deberá verificarse si el régimen o esquema de que se trate, tiene un efecto que constituya un beneficio en términos “nominales” frente a la regla general; y,
4. Deberá analizarse si la medida de que se trate es exigida por los principios constitucionales de la materia tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el supuesto de que los principios de justicia tributaria efectivamente demanden el otorgamiento del tratamiento introducido de manera optativa, ello implicará que el beneficio señalado como “nominal” y observado en los términos del tercer paso del análisis, realmente no es una medida de favor —no es un “beneficio”—, sino que es un imperativo que constitucionalmente debe observar el legislador para otorgar el trato desigual que corresponde a los desiguales, caso en el cual la medida de que se trate sería analizable en términos de la fracción IV del artículo 31 constitucional, pues sólo así podría salvaguardarse la esfera jurídica del contribuyente, frente al sistema tributario diseñado por el legislador. Por el contrario, si no se trata de una medida demandada por las garantías tributarias, sino que el esquema se genera en atención a razones extrafiscales o a alguna finalidad o intención del legislador de naturaleza diversa,

entonces los argumentos enderezados por los particulares en contra del esquema alternativo que han elegido, serán inoperantes.

En estas circunstancias, si un particular reclama los vicios que apreciaría en un esquema optativo de su elección, no corresponde al máximo tribunal del país proceder a su revisión, pues ello tendría como consecuencia la modificación de los términos en los que se otorgó el estímulo, las circunstancias en las que se aplicaría o los requisitos que deben cumplirse, todo lo cual podría atentar contra las finalidades particulares perseguidas por el legislador en materias que son de su competencia.

Debe precisarse que el estándar descrito no es aplicable en aquellos casos en los que los causantes reclamen un determinado esquema tributario opcional al cual no tienen acceso, dados los términos de la configuración de su ámbito personal, aduciendo su exclusión del mismo, como una violación a las garantías de equidad o igualdad, toda vez que el análisis que sobre el particular se efectúe resulta ineludible para el juzgador constitucional, a fin de que el diseño del régimen optativo no sea el motivo para introducir un trato discriminatorio (PS 132/2007).

En un criterio diferente se afirmó que la exención prevista en el primer párrafo del artículo 20.-C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, vigente en 2003, al establecer que las personas físicas con actividades empresariales que únicamente enajenen bienes o presten servicios al público en general no estarán obligadas al pago del impuesto por dichas actividades, siempre que en el año calendario anterior hayan obtenido ingresos que no excedan la cantidad ahí señalada —la cual debe actualizarse en términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación—, transgrede el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución federal, bajo el argumento de que tanto los contribuyentes que de acuerdo con la disposición legal referida están obligados a pagar el impuesto, como los que se encuentran exentos de hacerlo, son personas físicas con iguales actividades empresariales, y el hecho de que hayan percibido ingresos distintos no constituye una circunstancia que justifique un tratamiento fiscal diferente, ya que el ingreso de los sujetos pasivos es un elemento ajeno a la imposición del tributo; además, si se atiende a la naturaleza del impuesto, su incidencia económica no la resiente el enajenante de bienes o prestador de servicios, sino el consumidor final (PS 102/2007).

Por lo que hace al *Impuesto Sobre la Renta (ISR)*, se afirmó que el artículo 45-F, segundo párrafo, de la Ley correspondiente, que establece que no se darán efectos fiscales a la revaluación de los inventarios o del costo de lo vendido, viola el principio de proporcionalidad tributaria, pues impide la determinación de una utilidad acorde a la capacidad contributiva de los causantes de dicho gravamen (legislación vigente a partir del 1o. de enero de 2005), pues si bien es cierto que tratándose de personas morales, conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta, el origen del gravamen se rige por un sistema de acumulación de ingresos en crédito, lo que da lugar a que el ingreso se entienda percibido desde el momento en el que se torne exigible la contraprestación y a que el pago provisional o anual del impuesto relativo no contemple los efectos derivados de la inflación dentro de un ejercicio fiscal, también lo es que en el caso de contribuyentes que enajenen mercancías adquiridas o producidas en un ejercicio distinto al de su venta, el no reconocer el efecto inflacionario en la valuación de los inventarios o del costo de lo vendido provoca que la renta gravable se determine de una forma que no resulta acorde a la capacidad contributiva del causante, en razón de que el artículo 46 de la Ley del Impuesto sobre la Renta conmina a los causantes personas morales, a determinar su situación fiscal atendiendo a los efectos que la inflación pudiera tener sobre ésta y, específicamente, considerando su repercusión en los créditos y deudas del causante, en relación con los intereses que perciban o paguen, respectivamente, como elementos mitigantes de la disminución o aumento real de sus deudas.

Por tanto, el no tomar en cuenta los efectos inflacionarios en el valor de adquisición de los inventarios o del costo de lo vendido viola el principio constitucional referido, toda vez que —así como acontece con el ajuste anual por inflación— el fenómeno inflacionario puede tener un impacto negativo en los valores registrados en la contabilidad de las personas morales, que al verse disminuidos provoca la determinación de una utilidad mayor a la generada en términos reales, que son los que la legislación fiscal estima relevantes para la medición de la capacidad contributiva cuando se considera un periodo mayor al de un ejercicio fiscal (PS 126/2007).

Los efectos de la sentencia concesoria del amparo contra el anterior artículo 45-F, segundo párrafo, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, se sostuvo en otro criterio, consisten en que se permita al causante el reco-

nocimiento de efectos fiscales al fenómeno inflacionario que impacta el valor de la adquisición de las mercancías, materia prima, productos semi-terminados o terminados que forman parte del costo de lo vendido, mediante la actualización de dichos valores, hasta el momento en que se lleve a cabo la enajenación del bien que se produzca o comercialice, limitado a aquellos casos en los que la compra de la mercancía y su venta —sea que se venda el mismo artículo o incorporado en un producto terminado— tengan lugar en ejercicios distintos (PS 127/2007).

El artículo 130 del Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, vigente hasta el 4 de diciembre de 2006, al limitar el beneficio contenido en el artículo 109, fracción XV, inciso a) de la Ley respectiva, viola las garantías de subordinación jerárquica y de reserva de ley, en atención a que tomando en consideración que el anterior artículo 70 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta de 1964 establecía la exención que actualmente contiene el artículo 109, fracción XV, inciso a), de esa Ley, y tomando en consideración que aquel numeral se refería al concepto de “inmueble” sin hacer distinción de sus elementos integrantes ni a la finalidad perseguida por el beneficio, consistente en garantizar la adquisición de un inmueble destinado a servir como casa habitación del contribuyente, y no señalar restricción alguna en torno a este último concepto, se concluye que la exención en el pago del impuesto por los ingresos derivados de la enajenación del inmueble se refiere a su totalidad y, por ende, el artículo 130 del Reglamento de la mencionada Ley, al establecer que “casa habitación” incluye la superficie del terreno en donde se encuentre construida hasta en tanto no exceda de tres veces el área de construcción, viola las garantías mencionadas (SS 36/2007).

En lo que respecta al *Impuesto Predial* en un criterio se declaró que las tablas de valores unitarios del suelo, construcciones e instalaciones especiales, contenidas en los decretos 292 y 184 para el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, del 30 de diciembre de 2002 y 31 de diciembre de 2004, transgreden el principio de legalidad tributaria, toda vez que los parámetros que la autoridad administrativa debe observar para el efecto de clasificar determinado bien en su categoría, no se encuentran establecidos en ley, por lo que queda al arbitrio de la autoridad administrativa establecer los criterios de clasificación respectivos, permitiéndose un margen de arbitrariedad para la determinación de la base gravable del impuesto. Lo anterior no implica que los contribuyen-

tes dejen de pagar el impuesto predial sino que, atendiendo a que la violación constitucional se genera por la falta de certeza en cuanto a la base aplicable a un determinado inmueble, el efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad consistirá en que, en cada rango de la tabla de valores, se aplique el monto de menor cuantía establecido en la cuarta columna, a los inmuebles con las características detalladas en dicho rango (SS 25/2007).

El artículo 8o., fracción I, incisos a) y c) de las Leyes de Ingresos para el Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, para los ejercicios fiscales de 2005 y 2006, al establecer que el impuesto predial se pagará, respecto de predios urbanos y suburbanos baldíos, a una tasa del veinte al millar anual sobre el valor catastral determinado (inciso a), y en relación con predios urbanos y suburbanos edificados, a una tasa del doce al millar anual sobre el valor catastral determinado (inciso c), transgrede los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, pues no obstante que los contribuyentes tienen las mismas características objetivas (ser propietarios o poseedores de predios urbanos o suburbanos) y realizan un mismo hecho generador del gravamen (propiedad o tenencia de un predio urbano o suburbano), lo que hace que constituyan una misma categoría, el legislador local les otorga un tratamiento desigual por el solo hecho de que el predio esté baldío o edificado, además de que desatiende a la real capacidad contributiva del causante en relación con el valor real del predio, ya que obliga a contribuir en mayor proporción al propietario o poseedor de uno baldío que al de un predio edificado (SS 109/2007).

En lo que corresponde a los *derechos*, en una tesis se afirmó que el artículo 83, párrafo segundo, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de egresos del Municipio de Guaymas, Sonora, que establece los derechos relativos para el ejercicio fiscal de 2007, al establecer en relación con el pago del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, que tratándose de propietarios o poseedores de predios baldíos, urbanos y suburbanos, debe cuantificarse mediante una tasa del 0.05% del valor catastral del predio, o bien, tratándose de propietarios de predios que hubieren resultado favorecidos al amparo de una resolución constitucional respecto de lo establecido en el primer párrafo del artículo 83 de la citada Ley, mediante una tasa de 0.08% del valor catastral del predio, transgrede los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, porque no toma en cuenta el costo global del servicio que presta el Municipio.

pio, sino un elemento ajeno, como es el valor catastral del predio, lo que conduce a que por un mismo servicio los contribuyentes paguen una mayor o menor cantidad, pues se fija en términos de la capacidad contributiva del destinatario del servicio, lo que da una escala de mínimos a máximos en función de dicha capacidad, por el valor catastral del predio respectivo, siendo esto aplicable a los impuestos, no a los derechos cuya naturaleza es distinta. Es más, el trato inequitativo y desproporcional se hace más evidente porque la norma establece dos tasas distintas a aplicarse sobre el valor catastral del predio (0.05% ó 0.08%, dependiendo del caso), sin que sea una razón objetiva de distinción entre ambos tipos de causantes que reciben en última instancia un mismo servicio por el que tendrán que pagar cantidades disímiles; no atendiéndose al costo global del servicio prestado, pues si bien los derechos no necesariamente deben fijarse con exactitud matemática en relación con el costo del servicio prestado, sí deben guardar vinculación con éste (P 120/2007).

En cuestión de servicios registrales se emitió otro criterio mediante el cual las leyes federales o locales que regulan los derechos por la inscripción, anotación, cancelación o expedición de certificaciones de actos jurídicos o documentos en un registro público, estableciendo que dichas contribuciones deben cuantificarse mediante un porcentaje o factor al millar aplicado sobre el valor económico reflejado en estos últimos, vulneran los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, en atención a que para determinar su importe en esos términos no se toma en cuenta el costo del servicio prestado por la administración pública, y se produce el efecto de que los contribuyentes paguen una mayor o menor cantidad dependiendo del monto de la operación que dé lugar a tales actos registrales, provocándose que por la misma función estatal se causen cuotas distintas, y aunque es cierto que esas contraprestaciones no necesariamente deben corresponder con exactitud matemática al costo del servicio recibido, sí deben fijarse en relación con el mismo (P 121/2007).

Finalmente, en otro criterio se llegó al convencimiento de que el artículo 206, fracciones I y II, del Código Financiero del Distrito Federal, en vigor en 2004, 2005 y 2006, al imponer a los contribuyentes la obligación de pagar el derecho por el registro de manifestación de construcción, con una cuota basada en el número de niveles de edificación y por metros cuadrados de construcción, vulnera los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción

IV, de la Constitución, en virtud de que para su cálculo no se atiende al tipo de servicio prestado ni a su costo, sino a elementos ajenos, como son el número de niveles y metros cuadrados de construcción, lo que ocasiona que el monto de la cuota fiscal no guarde relación directa con el costo del servicio público, recibiendo los gobernados un trato diferenciado por ese mismo servicio, habida cuenta que la administración pública del Distrito Federal efectúa en estos casos un esfuerzo uniforme para realizar el registro de la manifestación de construcción si se pondera que sólo se encarga de revisar que esté completa la documentación, que el formato contenga los datos que indica y revisar que la construcción se proponga en uso urbano, para proceder a realizar el trámite relativo (SS 114/2007).

B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones

En cuanto hace a aspectos genéricos, se estableció el criterio según el cual los servicios de radiodifusión, que comprende a la radio y televisión abiertas, al igual que los servicios de telecomunicaciones que, entre otros, comprende a la radio y televisión cerrada o restringida, no constituyen un servicio público, sino actividades de interés público que el Estado debe proteger y vigilar para el debido cumplimiento de su función social, por lo que es indudable que las concesiones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión se otorgan sobre bienes del dominio público de la Federación, en términos del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (P 64/2007).

En consecuencia, si en virtud del avance tecnológico el Estado considera necesario reorganizar el espectro radioeléctrico a fin de hacer más eficiente su uso, está en posibilidad jurídica de reasignar o reubicar las bandas de frecuencia asignadas e, incluso, rescatarlas o recuperarlas, al corresponderle, en todo momento, su dominio directo en términos del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (P 6872007).

En materia de radiodifusión se emitieron varios criterios jurisprudenciales. En lo que corresponde a las concesiones y permisos se determinó que la prestación del servicio de radiodifusión (radio y televisión abiertas) que se realiza mediante concesión o permiso está sujeta al marco constitucional y legal en dos vertientes: a) en el ejercicio de la actividad que desempeñan los concesionarios en la materia, mediante el condicionamiento de la programación y de la labor de los comunicadores que en

ella intervienen, la cual deberá sujetarse al respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales de los gobernados, pues en su calidad de medios masivos de comunicación cumplen una función social de relevancia trascendental para la nación porque constituyen el instrumento a través del cual se hacen efectivos tales derechos, toda vez que suponen una herramienta fundamental de transmisión masiva de educación y cultura, que debe garantizar el acceso a diversas corrientes de opinión, coadyuvar a la integración de la población, en especial de los grupos indígenas al desarrollo nacional, proporcionar información (imparcial, general y veraz), esparcimiento y entretenimiento, influir en sus valores, en su democratización, en la politización, en la ideología de respeto al hombre sin discriminación alguna, etcétera; lo que revela la importancia de la correcta regulación y supervisión que el Estado debe llevar a cabo en la prestación de este servicio a fin de que cumpla la función social que le está recomendada; y, b) en la procuración de que el acceso a la adquisición, operación y administración de los servicios de radiodifusión, mediante concesiones o permisos, se otorgue de manera transitoria y plural a fin de evitar la concentración del servicio en grupos de poder, resultando de vital importancia que el Estado, como rector de la economía nacional y garante de la libertad de expresión y del derecho a la información, evite el acaparamiento de los medios masivos de comunicación (P 69/2007).

Por otro lado, el artículo 20 de la Ley Federal de Radio y Televisión, en cuanto concede discrecionalidad en el ejercicio de las facultades conferidas a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para el otorgamiento de permisos de radiodifusión, en especial para solicitar la información y exigir los requisitos que considere convenientes, aun cuando no se relacionen con los contemplados en el artículo 17-E de la Ley Federal de Radio y Televisión, así como para decidir en qué casos sostendrá entrevistas con los interesados y qué información adicional recabará en esas entrevistas y, por último, para decidir a cuáles de los solicitantes que hayan reunido los requisitos legales otorgará o negará el permiso, viola los principios de legalidad y seguridad jurídicas, pues la ausencia de reglas específicas y criterios objetivos propicia la arbitrariedad en el ejercicio de las facultades otorgadas a la autoridad y coloca a los solicitantes de los permisos en un grave estado de incertidumbre (P 55/2007).

Por otra parte, para el otorgamiento de concesiones y permisos a efecto de prestar servicios de radiodifusión (radio y televisión abiertas) debe

tomarse en cuenta, además del equilibrio económico y el desarrollo de la competencia en el sector, la función social que los medios deben desarrollar, pues la determinación respecto a la asignación de bandas de frecuencia atribuidas a la radiodifusión no puede sustentarse exclusiva y predominantemente en aspectos económicos, pues si bien debe atenderse a la susceptibilidad de explotación del bien y a las condiciones del mercado de que se trata, el criterio rector del Estado en este tema no puede desconocer el interés público de la actividad, ni puede suponer una renuncia a su función reguladora para lograr que, efectivamente, se cumpla el fin social que se persigue y que tiene un impacto educativo, social y cultural sobre la población altamente significativo (P 70/2007).

Ahora bien, el artículo 17-E, fracción V, de la Ley Federal de Radio y Televisión establece como requisito para el otorgamiento de una concesión de radiodifusión, la solicitud de opinión favorable presentada a la Comisión Federal de Competencia, violando con ello el principio de libre concurrencia, ya que dicho requisito no garantiza que el otorgamiento de la concesión no provocará fenómenos monopólicos y de concentración, pues el requisito que es indispensable es la opinión favorable mencionada, la que lógicamente tendrá que sustentarse en los estudios económicos, financieros y de mercado que aseguren la idoneidad del concesionario y que su participación en el mercado relativo no afectará la libre concurrencia ni provocará fenómenos de concentración contrarios al interés público (P 71/2007).

En otro criterio se determinó que el artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión, en lo relativo al refrendo de las concesiones en materia de radiodifusión sin someterse al procedimiento de licitación viola los artículos 1o., 25, 26, 27, 28 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que establece un privilegio para los concesionarios al relevarlos de competir en igualdad de circunstancias con los terceros interesados en obtener una concesión en materia de radiodifusión, sin que exista razón objetiva y razonable que lo justifique, lo que propicia, por un lado, que los concesionarios no se preocupen por presentar planes y programas económicos, financieros y de desarrollo tecnológico competitivos y, por el otro, que se anule o dificulte el acceso de terceros interesados, con el consiguiente perjuicio a la libre competencia en un área prioritaria para el desarrollo nacional, provocándose fenómenos monopólicos y de concentración contrarios al interés público, aunado a que

impide que el Estado ejerza plenamente su papel rector y planificador de la economía y dificulta el ejercicio del dominio que le corresponde sobre el espectro radioeléctrico, ya que no estará en posibilidad de comprobar o verificar el uso que se ha dado a las concesiones otorgadas, ni de evaluar a través del procedimiento de licitación la idoneidad de los interesados en obtener la concesión, ni el cumplimiento de los requisitos previstos legalmente para su otorgamiento, con lo cual tampoco se permite determinar las condiciones y modalidades que aseguren la eficacia en la prestación del servicio y la utilización social del bien, ni las mejores condiciones para el Estado, pues los titulares de la concesión que se refrenda no tendrán que cubrir la contraprestación económica que se exige al ganador de una licitación, además de que la autoridad contará con un amplio margen de discrecionalidad para decidir respecto del refrendo al no prever la ley criterios o reglas que normen su actuar al decidir al respecto (P 73/2007).

En lo que corresponde al espectro radioeléctrico se afirmó en una tesis de jurisprudencia que forma parte del espacio aéreo por lo que constituye un bien nacional de uso común sujeto al régimen de dominio público de la Federación, para cuyo aprovechamiento especial se requiere concesión, autorización o permiso, otorgados conforme a las condiciones y requisitos legalmente establecidos, los que no crean derechos reales, pues sólo otorgan frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho al uso, aprovechamiento o explotación conforme a las leyes y al título correspondiente (P 65/2007), mientras que en otro se sostuvo que a las concesiones le son aplicables los principios contenidos en el artículo 134 constitucional, junto con los relacionados con el capítulo económico de ésta y preferentemente los derechos fundamentales de los gobernados, pues el espectro radioeléctrico, por ser un bien de esa naturaleza que se otorga en concesión a cambio de una contraprestación económica, debe considerarse también como recurso económico en su amplia acepción, y la radiodifusión constituye una actividad de interés público que cumple una función social de relevancia trascendental para la nación, porque los medios de comunicación son un instrumento para hacer efectivos los derechos fundamentales de los gobernados (P 72/2007).

Por lo que corresponde al plazo fijo de 20 años de las concesiones previsto en el artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión, se concluyó que esa situación genera dificultades para que el Estado cumpla

con su deber constitucional de actuar como rector de la economía en el sector de telecomunicaciones, así como con el de proteger el bien del dominio público concesionado, manteniendo el dominio de las respectivas vías de comunicación, ya que conforme al artículo 22 de la Ley citada no pueden alterarse las características de la concesión sino mediante resolución administrativa o judicial. Es más, no existe correlación entre el aprovechamiento y la utilización del bien y la inversión del concesionario, dada la velocidad con que avanza la tecnología y que provoca el aprovechamiento cada vez más eficiente del espacio radioeléctrico, por lo que mientras transcurre el plazo forzoso de duración de la concesión, el Estado pierde el control para verificar el mejor aprovechamiento del bien concesionado, sin que la seguridad jurídica que debe garantizarse al concesionario y la inversión tecnológica que realice justifiquen que el Estado pierda su rectoría sobre el bien del dominio público, respecto del cual tiene el deber constitucional de asegurar la eficacia en la prestación del servicio y la utilización social de éste, propiciando siempre la libre y sana competencia (P 75/2007).

En este mismo tenor, el artículo 16 mencionado viola el principio de igualdad contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pues, por un lado, otorga el mismo trato a todos los concesionarios de radiodifusión independientemente de la inversión que realicen y los fines que persigan mediante el uso y explotación de la banda de frecuencia asignada y, por el otro, da un trato diferente para este tipo de concesionarios respecto del previsto para los concesionarios en materia de telecomunicaciones, concretamente de bandas de frecuencia para usos determinados, en relación con los que el plazo relativo, contenido en el artículo 19 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, puede ser de hasta 20 años, sin que la diferente materia de regulación entre un ordenamiento legal y el otro justifique la distinción, pues los servicios de radio y televisión prestados en ambos sectores sólo se diferencian en que los de radiodifusión son recibidos en forma gratuita y directa por la población, mientras que la radio y televisión regulada por la Ley Federal de Telecomunicaciones es restringida y se cobra a los usuarios, además de comprender otros servicios como es telefonía, Internet, etcétera, lo que se refuerza si se considera que la convergencia tecnológica justamente exige igualar y no diferenciar el trato dado a los distintos concesionarios (P 77/2007).

Por otra parte, el artículo 17-G de la Ley Federal de Radio y Televisión, al establecer que la Comisión Federal de Telecomunicaciones valorará, para definir el otorgamiento de la concesión, el resultado de la licitación a través de subasta pública, lo que propicia que el factor determinante para definir al triunfador sea meramente económico, viola el principio igualdad contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6o., 27 y 28 constitucionales, toda vez que ese sistema privilegia a los participantes con mayores recursos económicos, lo que lejos de contribuir a aminorar las desigualdades sociales las propicia, demeritando la trascendental función social de la radio y televisión abiertas como instrumentos clave para satisfacer derechos subjetivos fundamentales, concretamente los de libre expresión y de información, además de favorecer el acaparamiento de los medios de comunicación masiva por grupos económicamente poderosos, impiéndiendo la libre competencia y concurrencia en el sector y obstaculizando con ello el desarrollo integral, plural y democrático de la sociedad mexicana (P 74/2007).

En el mismo sentido, también se declaró la inconstitucionalidad del artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, pues al establecer que los concesionarios en materia de radiodifusión que deseen prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a ellos a través de las bandas de frecuencia concesionadas deberán presentar solicitud a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la que podrá requerir el pago de una contraprestación, así como que en el acto en que se autoricen los servicios de telecomunicaciones se otorgará título de concesión para usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias, así como para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones, el que sustituirá la concesión en materia de radiodifusión, viola los artículos 1o., 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque otorga a los concesionarios en materia de radiodifusión un trato privilegiado en relación con los permisionarios de los mismos servicios, con los concesionarios de servicios de telecomunicaciones (bandas de frecuencia para usos determinados) y respecto de cualquier nuevo interesado en obtener una concesión para prestar servicios de telecomunicaciones, es decir, los relativos a bandas de frecuencia para usos determinados, ya que los primeros no tendrán que sujetarse al procedimiento de licitación pública previsto en la Ley Federal de Telecomunicaciones, ni cubrirán necesaria-

mente al Estado una contraprestación. A mayor abundamiento, la distinción de trato no se apoya en una base objetiva y razonable que la justifique, sino que se traduce en una significativa barrera a la entrada a este mercado, de carácter tanto regulatorio como económico, que evidentemente obstaculiza la libre concurrencia y propicia las prácticas monopólicas de los agentes que pretendan hacer uso del poder sustancial que tienen en el sector de la radiodifusión (P 76/2007).

Por último, en materia de *telecomunicaciones* se declaró la inconstitucionalidad del último párrafo del artículo segundo transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones, dado que al prever que en la primera designación no serán elegibles para ser comisionados o presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones quienes ocupaban dichos cargos a la entrada en vigor del decreto, viola la garantías consagradas en los artículos 1o., 5o., 13 y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen las prerrogativas de igualdad, libertad de trabajo, y de poder ser votado para cualquier empleo o comisión públicos teniendo las calidades que establezca la ley, así como la prohibición de leyes privativas, tomando en consideración que el precepto referido introduce una distinción que vulnera el principio de igualdad, tanto en lo referente al derecho al trabajo como al acceso a los cargos públicos, al establecer una diferencia discriminatoria para los anteriores comisionados que, no obstante hallarse en igualdad de condiciones que otros posibles candidatos, reciben un trato desigual al prohibírseles acceder a la primera designación, sin justificación, advirtiéndose que si bien la garantía de libertad de trabajo puede limitarse por el legislador, ello será cuando se trate de una actividad ilícita, se afecten derechos de terceros o de la sociedad y deberá hacerlo de manera general, abstracta e impersonal, pero de ninguna manera puede establecer restricciones a esa garantía en relación con gobernados en particular, de modo que una vez aplicada la disposición ésta pierda su eficacia, características que el precepto transitorio no cumple, pues la licitud de los cargos de comisionados deriva del hecho de que se encuentran previstos en la Ley Federal de Telecomunicaciones y serán ocupados por las personas que designe el titular del Ejecutivo federal y cumplan con los requisitos que establece el artículo 9-C de la Ley citada, sin que ello pueda implicar afectación a derechos de tercero o de la sociedad, en la medida en que las funciones que

han sido conferidas a la Comisión deben desarrollarse en beneficio del interés general, además de que al dirigirse específicamente a los comisionados que ocupaban el cargo a la fecha de entrada en vigor del precepto y ser sólo aplicable a la primera designación, constituye una norma de carácter privativo que carece de los atributos de generalidad, abstracción y permanencia (P 59/2007).

V. CUARTA PARTE: CONTROL CONSTITUCIONAL

1. Bloque de constitucionalidad

En un criterio innovador se estableció que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, junto con la Constitución federal, integra el bloque de constitucionalidad en materia electoral, bajo la consideración de que el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución federal, señala que las disposiciones que rijan en materia electoral en el Distrito Federal deben sujetarse al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual tomará en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 constitucional; además, considerando que el fundamento del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es el indicado artículo 122, y el respeto a la jerarquía constitucional es un requisito para la validez de dicho Estatuto, por lo que, el respeto a lo dispuesto por él, es un requisito de validez para las actuaciones de todas las autoridades del Distrito Federal (P 18/2007).

2. Inconstitucionalidad

Cuando se aducen conceptos de invalidez por violaciones formales y de fondo respecto de normas generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de municipios reclamadas por los estados o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, debe privilegiarse el estudio de los primeros, ya que una nueva reflexión conduce a este alto tribunal a interrumpir el anterior criterio (P 4772006) a fin de establecer que en los casos mencionados deberán analizarse en primer término las violaciones procedimentales, en virtud de que conforme al artículo 105 constitucional, de estimarse fundadas éstas, por una mayoría de por lo menos ocho votos, la

declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y, por tanto, la norma dejará de tener existencia jurídica, resultando indebido estudiar primero las violaciones de fondo, cuando podría acontecer que ese análisis se realizará sobre normas que de haberse emitido violando el procedimiento, carecerían de todo valor, con lo que implícitamente, con ese proceder se estarían subsanando las irregularidades del procedimiento (P 42/2007).

La inconstitucionalidad de una norma, se sostuvo en otro criterio, no depende de los vicios en la redacción e imprecisión de términos en que el legislador ordinario pueda incurrir, toda vez que si bien es cierto que la claridad de las leyes constituye un imperativo para evitar su ambigüedad, confusión o contradicción, también lo es que ningún artículo constitucional exige que el legislador defina los vocablos o locuciones utilizados en aquéllas, pues tal exigencia tornaría imposible su función, en vista de que implicaría una labor interminable e impráctica, provocando que no se cumpliera oportunamente con la finalidad de regular y armonizar las relaciones humanas, siendo que la contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se basa en aspectos objetivos que generalmente son los principios consagrados en ella, ya sea prohibiendo una determinada acción de la autoridad contra los particulares gobernados u ordenando la forma en que deben conducirse en su función de gobierno (PS 117/2007).

En el mismo sentido, la inconstitucionalidad depende de circunstancias generales y no de la situación particular del sujeto al que se le aplican, por lo que los argumentos planteados por quien estima inconstitucional una ley, en el sentido de que él no tiene las características que tomó en consideración el legislador para establecer que una conducta debía ser sancionada, no pueden conducir a considerar a la ley como inconstitucional, en virtud de que tal determinación depende de las características propias de la norma y de circunstancias generales, en razón de todos sus destinatarios, y no así de la situación particular de un solo sujeto, ni de que pueda tener o no determinados atributos (SS182/2007).

3. Efectos de la invalidez

La Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con amplias facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias, tal y como se reconoce en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, de tal suerte que cuenta

con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada constitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (fедерales, estatales y/o municipales) (P 8472007).

Las anteriores facultades frente a un sistema normativo que ha reformado a otro, incluyen la posibilidad de establecer la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a aquellas declaradas inválidas, especialmente en materia electoral, ya que si el máximo tribunal del país declara la inconstitucionalidad de una determinada reforma en materia electoral y, como consecuencia de los efectos generales de la sentencia se produce un vacío normativo que impide el inicio o la cabal continuación de las etapas que componen el proceso electoral respectivo, las facultades que aquél tiene para determinar los efectos de su sentencia, incluyen la posibilidad de restablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, que permite al alto tribunal fijar en sus sentencias “*todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda*”, lo que, en último término, tiende a salvaguardar el principio de certeza jurídica en materia electoral reconocido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la norma suprema, que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público (P 86/2007).

Por otra parte, en un criterio se sostuvo que aun cuando la regla general en la determinación de los efectos de las sentencias estimatorias consista en expulsar únicamente las porciones normativas que el tribunal determina inconstitucionales a fin de afectar lo menos posible el cuerpo normativo cuestionado; sin embargo, existen ocasiones en que se justifica establecer una declaratoria de inconstitucionalidad de mayor amplitud,

lo que puede suceder en el supuesto de que las normas impugnadas conformen un *sistema normativo integral*, en el que cada parte encuentra una unión lógica indisoluble con el conjunto, puesto que, en tal caso, es posible que la expulsión de una sola de las porciones relevantes del sistema termine por desconfigurarla de manera terminante o de rediseñarla, creándose uno nuevo por propia autoridad jurisdiccional, lo que implicaría una mayor intervención del tribunal en la lógica del ordenamiento jurídico controvertido, generando el riesgo de intersección de las facultades del tribunal constitucional con las que corresponden exclusivamente a otros poderes públicos (P 85/2007).

VI. CONCLUSIONES

De la revisión de todos los criterios jurisprudenciales emitidos por nuestro más alto tribunal, llegamos al convencimiento de que continúa la tendencia a explorar aspectos relacionados con el texto constitucional en toda su amplitud, aunque debemos subrayar que advertimos, por la incidencia en que se produjo, múltiples criterios que llevan una finalidad pedagógica, esto es, dar a conocer la noción de diversas instituciones jurídicas, señalar sus alcances y en ocasiones sus límites.

En esta ocasión, de la parte orgánica de nuestra Constitución surgieron criterios interesantes en relación con las facultades del titular del Poder Ejecutivo federal, sin dejar de mencionar que todavía continúan apareciendo criterios relacionados con el Poder Judicial a nivel local, especialmente los relativos a la ratificación de los magistrados. En virtud de que surgieron algunas tesis sobre aspectos de fuentes del derecho constitucional, decidimos abrir una nueva sección a efecto de dar cuenta de ellas, en el entendido que así podremos apreciar de mejor manera el contenido de nuestra Constitución.

En la parte dogmática, en cambio, observamos una ampliación en los criterios emitidos, toda vez que ahora dimos cuenta de varios derechos fundamentales, sobresaliente la libertad de expresión y la materia laboral. Puede decirse que en este año reseñado hubo una mayor preocupación en esta materia. A diferencia del año pasado, ahora no surgieron criterios relevantes en materia penal, a cambio de lo cual expusimos los surgidos con ocasión de la materia de radiodifusión y telecomunicacio-

nes, que son aspectos novedosos en la labor de nuestra Suprema Corte de Justicia.

En lo que corresponde al control constitucional, es la parte que podemos considerar más innovadora, sobre todo por las referencias que encontramos al bloque de constitucionalidad y a la reviviscencia de las normas derogadas en virtud de una declaración de invalidez. Sin embargo, el número de criterios que encontramos en este apartado no fue significativo.

En términos generales podemos afirmar que continuamos avizorando criterios avanzados y mayor profundidad del análisis constitucional, aun cuando persisten criterios conservadores. Se observa a una Suprema Corte interesada en dar las pautas constitucionales con la mejor reflexión posible, la cual sigue su camino hacia una etapa de vanguardia en criterios constitucionales.

