

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE MÉXICO EN 2010

Por ALFONSO HERRERA GARCÍA*

SUMARIO

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

1. INTRODUCCIÓN

En el número anterior de este *Anuario*, se hizo referencia al contexto institucional de la Suprema Corte de Justicia mexicana a partir de las reformas constitucionales y legales de 1994-1995. Se ofreció ahí una explicación básica de los conceptos de «jurisprudencia» y de «tesis», tal como se entienden en el ordenamiento jurídico federal mexicano. Se aludió también a la metodología subyacente a la selección de la jurisprudencia que interesa a estas entregas, que se limita a destacar criterios dimanantes de la jurisdicción constitucional que ejerce la Suprema Corte. Es preciso subrayar tal importante acotamiento pues, como se sabe, parte de su jurisdicción aún incide en el ámbito de la legalidad ordinaria por distintas vías (por ejemplo, mediante las denominadas «contradicciones de tesis» entre los Tribunales Colegiados de Circuito, o en ejercicio de la denominada «facultad de atracción»)¹, si bien es indiscutible la tendencia normativa, y

* Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor del Posgrado en Derecho de la Universidad Panamericana y del Instituto Tecnológico de Monterrey, ambos en sus campus de la Ciudad de México. Secretario de Estudio y Cuenta (Letrado) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [correo electrónico: jalfonso.herrera@gmail.com].

¹ Permítaseme remitir al lector interesado en estos perfiles constitucionales de la Suprema Corte mexicana, en cuyos detalles no puedo detenerme aquí, a la voz: «Suprema Corte de Jus-

la propia jurisprudencial, en constreñir su jurisdicción a lo que rigurosamente tiene que ver con la interpretación constitucional.

Bajo estas premisas, en esta crónica se dará cuenta con los más relevantes criterios que la Suprema Corte pronunció a lo largo del 2010 mediante «tesis jurisprudenciales», en cuanto decisiones jurídicamente vinculatorias para todos los tribunales del país. Así, este ejercicio debiera proyectar el trabajo que la Corte está cumpliendo en su condición de «tribunal constitucional». Este perfil es desempeñado por la Corte no sólo bajo su integración en «Tribunal Pleno» (conformado por 11 ministros —magistrados—), sino también por sus dos Salas (compuestas por 5 ministros cada una). Ello fundamentalmente se explica en que una cantidad muy importante de asuntos que resuelven ambas Salas está constituida por recursos de revisión en juicios de amparo, los cuales, dicho en términos generales, proceden ante ellas cuando la decisión a revisar haya incidido en la interpretación de la Constitución o en el análisis de constitucionalidad de una ley.

Cabe abundar en la aclaración de que aquí me estoy refiriendo propiamente a las «tesis», y no a las sentencias «ejecutorias». Esta opción presenta el inconveniente de que, con frecuencia, los textos de las «tesis» se producen algunos meses después de que la Corte hubiere discutido y resuelto los casos sometidos a su conocimiento. Por ese motivo, es muy probable que algunos de los asuntos decididos hacia finales del 2010 no cuenten aún con sus correspondientes tesis, esperándose su emisión para los primeros meses del 2011. Se trata de un desfase cronológico no trivial que, se estima, bien podría ser corregido, aun cuando ello afecta solamente el aspecto informativo dado que la fuerza vinculatoria de los criterios jurisdiccionales se surte, desde luego, a partir del momento mismo en que la decisión es tomada por el Tribunal Pleno o por las Salas de la Corte. Evidentemente, para surtir dicha fuerza obligatoria deben cumplirse el resto de los requisitos formales que imponen las leyes Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de Amparo, o la Reglamentaria del Artículo 105 constitucional, en su caso (la cual regula sus competencias en el conocimiento de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales)².

Hay que advertir también que la selección de los criterios jurisprudenciales que en esta oportunidad se reseñan, ha tomado en consideración los que la propia Suprema Corte de Justicia destaca en el Informe anual de su

ticia de la Nación» en *Diccionario Histórico Judicial de México. Ideas e Instituciones*, tomo III, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010, pp. 1584-1599.

² Estos aspectos se explicaron con mayor detenimiento en la crónica jurisprudencial correspondiente al año pasado. Cfr. «Jurisprudencia constitucional de la Suprema Corte de Justicia de México en 2009», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 14, Madrid, CEPC, enero-diciembre 2010, pp. 492-494.

Presidente³. Ello obedece al afán de aminorar, en la medida de lo razonable, un criterio subjetivista que arriesgue la noticia ecuaníme de la jurisprudencia más destacada durante este año.

Dicho lo anterior, debe por último advertirse que se evitará presentar consideraciones críticas o introducir polémicas sobre los temas tratados, en primer lugar por no ser ése el propósito de esta relatoría, y en segundo, porque cualquier intento en ese sentido, estimo, quedaría irremediablemente inacabado. En consecuencia, se ha considerado pertinente cumplir con el propósito básico de esta crónica, esencialmente constreñido a la noticia jurisprudencial de criterios relevantes del órgano terminal de la jurisdicción constitucional mexicana.

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

La Suprema Corte de México continúa desarrollando un sendero interpretativo propicio para detectar y sancionar las omisiones de la legislación sometida a control de constitucionalidad. Así, el Tribunal Pleno encontró que a partir del artículo 116, fracción IV, inciso *n*) de la Constitución Federal se desprende un mandato explícito para que los congresos de las entidades federativas legislen sobre faltas y sanciones en la materia electoral. La falta de previsión de tales faltas y sanciones en el Código Electoral del Estado de Tamaulipas trajo como consecuencia la identificación de una omisión legislativa relativa por parte del Congreso de ese Estado. En consecuencia, la Suprema Corte declaró la inconstitucionalidad de la legislación electoral de esa entidad federativa al incumplir el mencionado mandato de la Constitución federal, aparecido desde su reforma, en este aspecto, el 13 de noviembre de 2007 (Tesis: P./J. 16/2010)⁴.

En el ejercicio de diversas competencias, la Corte decide conocer de los casos en función de si se actualiza, o no, lo que la Constitución llama una «interpretación directa de normas constitucionales» (así, por ejemplo, a la hora de decidir la admisión del amparo directo o indirecto en revisión). La Primera Sala emitió una tesis jurisprudencial en donde clarifica qué ha de entenderse por tal clase de interpretación, mediante criterios positivos y negativos para su debida caracterización. Son dos los criterios positivos: el primero consiste en que la interpretación sujeta a revisión por la Corte tenga por objeto desentrañar, esclarecer o revelar el sentido de la norma, para lo cual puede atenderse a la voluntad del legislador o al sen-

³ Cfr. *Informe anual de labores 2010. Anexo documental*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010, pp. 307-316.

⁴ Los ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas votaron en contra de este criterio.

tido lingüístico, lógico u objetivo de determinada disposición constitucional, a fin de entender su auténtico significado, pudiéndose para ello utilizar los métodos gramatical, analógico, histórico, lógico, sistemático, causal o teleológico. El segundo estriba en que la interpretación que se haya realizado de determinada norma constitucional haya tomado en consideración aspectos de tipo histórico, político, social y económico.

Ahora bien, son criterios para comprender la inexistencia de una «interpretación directa de un precepto constitucional» (criterios negativos), los siguientes: 1) si la interpretación de que se trata únicamente hace referencia a un criterio emitido por la propia Suprema Corte en el que haya establecido el alcance y sentido de una disposición constitucional; 2) que se trate de la sola mención de un precepto constitucional en la sentencia objeto de la revisión; 3) si se trata de un supuesto de inaplicación de la disposición constitucional o si se considera infringida la misma, lo cual tampoco reviste la característica de «interpretación directa»; y 4) cuando se trata de una petición del denunciante del amparo que, de manera abstracta, le formula al Tribunal Colegiado de Circuito, con la intención de que se avoque a interpretar un precepto constitucional, sin estar vinculada dicha interpretación con el acto efectivamente reclamado (Tesis: 1ª./J. 63/2010).

En relación con la jurisdicción constitucional de amparo, la Segunda Sala de la Corte emitió otro criterio de interés, aplicable al recurso de revisión de su competencia. En los casos en que la Suprema Corte interprete una norma legal como inconstitucional, bajo parámetros diversos a los señalados por el Tribunal Colegiado de Circuito, y resulte que dicha interpretación trasciende al problema de legalidad, en nombre del principio de congruencia, la Corte debe pronunciarse también sobre tal problema de legalidad. La Segunda Sala justifica esta ampliación del objeto competencial de la revisión ante la Corte en el razonamiento de que no puede admitirse la subsistencia de una sentencia de amparo que haya decidido cuestiones de legalidad a partir de premisas equivocadas, en detrimento del mencionado principio de congruencia. Por ello, la Suprema Corte debe hacerse cargo de todas las cuestiones planteadas en la revisión cuando encuentre que es efectivamente inconstitucional la norma legal previamente aplicada, la cual constituyó el presupuesto de la decisión en los aspectos de legalidad. Esta forma omnicompreensiva de operar en vía de revisión no desconoce el principio de cosa juzgada que las sentencias de los Tribunales Colegiados tienen en el ámbito de la legalidad, pues este principio en realidad no se surte cuando la premisa de la que se parte es una norma inconstitucional, lo cual termina por afectar los actos desarrollados a partir de ella (Tesis: 2ª./J. 175/2010).

Las Salas de la Corte desarrollaron algunos interesantes criterios relativos a la improcedencia del juicio de amparo, cuyas causales se encuen-

tran establecidas en el artículo 73 de la Ley de Amparo. La Primera Sala estableció que la resolución dictada por el tribunal superior de justicia de una entidad federativa, que actuó en calidad de «jurado de sentencia» dentro de un «juicio político», constituye un acto inserto en una lógica de control político y no jurisdiccional, por lo que debe considerarse actualizada la causa de improcedencia establecida en la fracción VIII, del precepto mencionado, según la cual el juicio de amparo no procede contra las resoluciones o declaraciones de las legislaturas de los Estados en materia de elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones locales correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente. Para la Sala, se cumplen en este caso los elementos de un procedimiento de control político, aun cuando quien resuelve es un órgano judicial, por lo siguiente: *a)* responden a un criterio de oportunidad política, *b)* se controlan actos y personas, no normas jurídicas, *c)* el parámetro de control es político, esto es, surge de la misma voluntad política del órgano que controla, y finalmente *d)* el resultado es una sanción de carácter político: destitución o inhabilitación en el cargo (Tesis: 1ª./J. 37/2010).

La misma fracción VIII del artículo 73 fue considerada aplicable por la Segunda Sala en un diverso supuesto: el procedimiento y la decisión relativos al nombramiento o ratificación del presidente del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco. La lógica de la improcedencia es, sin embargo, la misma: se trata de un acto soberano emitido por el Congreso local, en atención a lo dispuesto por los artículos 35, fracción XXXIII, de la Constitución y 43, fracciones I a VII, de la Ley de Transparencia e Información Pública, ambas del Estado de Jalisco (Tesis: 2ª./J. 71/2010).

Por otra parte, la Primera Sala determinó que se actualiza la improcedencia del juicio de amparo cuando se trata de impugnar el nombramiento del rector de una universidad pública en razón de que constituye un acto que manifiesta el principio constitucional de autonomía de ésta. En efecto, el artículo 3º, fracción VII, de la Constitución federal, instituye a favor de las universidades públicas la facultad de autoformación y autogobierno para determinar sus planes y programas de estudio, y fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, así como la forma en que administrarán su patrimonio. Así, el juicio de amparo es inadmisibles en el caso porque no se sustenta en una relación de «supra a subordinación» al no tratarse de una potestad estatal susceptible de causar perjuicio en la esfera jurídica de algún particular, premisa básica de impugnabilidad en esta vía (Tesis: 1ª./J. 19/2010).

En materia de caducidad del procedimiento de cumplimiento a la sentencia de amparo, la Segunda Sala introdujo un matiz de importancia, cuan-

do se trata de aquellas sentencias que han determinado la inconstitucionalidad de normas tributarias. En estos casos, estimaron los ministros, la caducidad legal de dicho procedimiento no priva al particular quejoso de su derecho a solicitar la devolución del pago que indebidamente hizo con base en las normas tributarias inconstitucionales, pudiendo entonces impugnar la negativa de devolución mediante las vías ordinarias. La interpretación de la Sala en que sustenta esta conclusión estribó en determinar que la caducidad referida sólo trae como consecuencia que queden sin efectos los actos de ejecución de la sentencia de amparo y que no pueda volver a solicitarse el cumplimiento de ésta. Pero ello no significa que el particular no pueda incoar procedimientos ordinarios contra la autoridad hacendaria con apoyo en la propia sentencia de amparo, que constituye cosa juzgada, cuyo cumplimiento es de orden público (Tesis: 2ª./J. 46/2010)⁵.

En relación con los actos impugnables en vía de amparo, la Segunda Sala decidió superar un criterio relativo al «aviso recibo» por concepto de suministro de energía eléctrica, emitido por la Comisión Federal de Electricidad, órgano descentralizado de la administración pública federal. La Sala decidió abandonar la tesis de que esta Comisión sea autoridad a efectos del juicio de amparo cuando ésta determine y cobre el servicio de suministro de energía eléctrica. Basó su conclusión en las razones siguientes: 1) el origen de dicha actuación es un acuerdo de voluntades en la cual el prestador del servicio y el usuario adquieren derechos y obligaciones recíprocas, por lo que se recurre a las formas del derecho privado para regular la relación entre proveedor y particular; 2) la relación jurídica existente entre las partes no corresponde a la de autoridad y gobernado (conocida como de «supra a subordinación»), sino a una relación de coordinación entre el órgano descentralizado y el particular usuario del servicio; y, 3) el corte del suministro de energía eléctrica ante el incumplimiento del usuario no genera que la relación de coordinación se transforme en una de «supra a subordinación», sino que sólo implica la posibilidad de que la parte afectada deje de otorgar el servicio contratado, en ejercicio del legítimo derecho de retención de la obligación que genera cualquier relación contractual por el incumplimiento de alguna de las partes (como sucede tratándose de contratos de derecho privado, en materia de seguros, telefonía, tarjetas de crédito, entre otros), sin que ello conlleve un procedimiento de ejecución dirigido a obtener el adeudo mediante mecanismos coercitivos (por ejemplo, el embargo de bienes), para lo cual se tendría que acudir a los tribunales ordinarios de justicia. En ese sentido, no todo acto emitido por un órgano de la administración pública ni la aplicación de cláusulas contractuales de retención de la obligación, ante el incumpli-

⁵ En contra de este criterio votó el ministro Franco González Salas.

miento de la contraparte, constituyen un acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, pues puede que conlleven el ejercicio de una potestad administrativa que otorgue a la autoridad atribuciones de tales características, que actualicen una genuina relación de «supra a subordinación» frente al particular (Tesis: 2ª./J. 112/2010 y 2ª./J. 113/2010)⁶.

3. DERECHOS FUNDAMENTALES

Aun cuando se presentan dificultades pragmáticas e institucionales para que la Suprema Corte incida de más profunda manera en la decisión de casos que involucren la interpretación de derechos fundamentales, en el 2010 emitió diversos criterios de variable trascendencia en este ámbito.

El derecho fundamental a la igualdad fue analizado por la Primera Sala de la Corte desde la perspectiva del derecho a la salud en conexión con la tipificación del delito de «narcomenudeo». La cuestión que se planteó fue si el artículo 479 de la Ley General de Salud, que define los narcóticos y las dosis máximas consideradas para estricto consumo personal, vulneraba o no el principio de igualdad. La Sala estimó que el citado precepto responde a una política integral del Estado tendiente, desde luego, a combatir el delito de narcomenudeo. Con esa tipificación, el Estado busca establecer un esquema de protección a la salud, en términos de la obligación que la Constitución le confiere en el artículo 4º constitucional, de cara al riesgo social que representa el comercio y suministro ilegal de narcóticos. Ahora bien, no puede considerarse que esa determinación legal genere la afectación directa de derecho fundamental alguno: no puede oponerse un pretendido derecho subjetivo a ser incluido en hipótesis legales que supongan un mayor beneficio, desde un punto de vista punitivo. No se trata de normas que definan clasificaciones entre ciudadanos, susceptibles de análisis bajo un parámetro de prohibición de discriminación entre personas, a la que se refiere el artículo 1º constitucional. El legislador no introduce una distinción arbitraria entre personas que están supeditadas al régimen jurídico del narcomenudeo y las que no lo están, sino que esa distinción responde a un fin constitucionalmente sustentado, sin incurrir en medidas arbitrarias en cuanto a bienes y derechos afectados, reservándose un ámbito acotado de libertad conferido a personas farmacodependientes. Por tanto, la medida es proporcional porque los beneficios que aporta su adopción legislativa representan un mayor valor, que es la protección de la sociedad en general, frente a la particular libertad del farmacodependiente, de quien no se restringe el consumo de las sustancias que requiere por el problema de salud que presenta, sino que se evita que exista una posesión

⁶ El ministro Genaro David Góngora Pimentel votó en contra de ambos criterios.

indiscriminada de narcóticos que ponga en peligro la salud de terceros (Tesis: 1ª./J. 72/2010 y 1ª./J. 73/2010)⁷.

El derecho fundamental a la información pública de terceros en relación con la solicitud de conocer el monto anual de las cuotas sindicales aportadas por los trabajadores de la empresa estatal «Petróleos Mexicanos», fue desestimado por la Segunda Sala. A juicio de la Sala, se trata de un dato cuyas características impiden considerarlo dentro del concepto de información pública al que se refiere la fracción I del artículo 6º constitucional. La resolución recuerda que la información pública es el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de poderes del Estado, obtenidos en ejercicio de funciones de derecho público, en cuyo ámbito de actuación rige la obligación de rendir cuentas y transparentar sus acciones frente a la sociedad. Pues bien, el monto de cuotas sindicales de que se trata no constituye información pública en el concepto aludido que, sin la autorización del sindicato referido, deba darse a terceros, habida cuenta de que se trata de un haber patrimonial perteneciente a una persona jurídica de derecho social (el mencionado sindicato), y de que constituye un dato que, si bien se encuentra en posesión de una entidad gubernamental («Petróleos Mexicanos»), se obtiene por causa del ejercicio de funciones ajenas al derecho público. En efecto, dicha información está en poder del citado organismo descentralizado por virtud de su carácter de patrón, y por ese motivo tiene la obligación legal de retener mensualmente las cuotas sindicales aportadas, para enterarlas al sindicato. La Sala estima que, en el ámbito laboral, no puede considerarse un régimen de obligaciones por virtud del cual el patrón deba rendir cuentas y transparentar acciones de cara a la sociedad, como exige el derecho fundamental aludido. Además, el monto de las cuotas sindicales forma parte del patrimonio del sindicato, y su divulgación significaría una afectación injustificada a la vida interna del mismo, así como una intromisión arbitraria a la libertad sindical (Tesis: 2ª./J. 118/2010).

El principio de irretroactividad de la ley establecido en el artículo 14 constitucional fue analizado bajo dos interesantes supuestos por ambas Salas de la Corte. Para la Suprema Corte, una norma trasgrede este principio cuando trata de modificar o alterar derechos adquiridos, o supuestos jurídicos y consecuencias de éstos nacidos bajo la vigencia de una ley anterior. Ahora bien, no se conculca el principio cuando se está en presencia de meras expectativas de derecho, de situaciones todavía no realizadas, o de consecuencias no derivadas de los supuestos regulados en la ley anterior, pues en esos casos se autoriza que la nueva ley las regule.

⁷ A la segunda de las tesis citadas se opuso el voto disidente del ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

En el caso que resolvió la Segunda Sala, el artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República obligaba a los trabajadores de base que estuvieran prestando servicios en dicha Procuraduría, a decidir entre las siguientes tres opciones: *a)* manifestar su voluntad de permanecer en la institución, en cuyo caso se someterían a evaluaciones de control de confianza y de competencias profesionales, y, además, aprobarlas; *b)* acogerse al programa de reubicación dentro de la administración pública federal conforme a su perfil; o *c)* adherirse al programa de conclusión de prestación de servicios en forma definitiva. La Sala consideró que esas previsiones del artículo 4º transitorio no transgreden el principio de irretroactividad de la ley por no contrariar la teoría de los componentes de la norma ni la de los derechos adquiridos. Estimó que la norma transitoria examinada no actúa hacia el pasado, sino hacia el futuro, pues la obligación de elegir las opciones señaladas rige a partir de la entrada en vigor de la Ley. A juicio de la Sala, tampoco se contrarían derechos adquiridos, pues la opción señalada como inciso *a)* propicia la continuidad de la relación de trabajo, sin que se modifiquen las condiciones del mismo, de conformidad con el artículo 123, apartado B, constitucional (jornada máxima de trabajo, días de descanso, vacaciones, salario establecido en el presupuesto respectivo, garantía de igualdad salarial, derechos escalafonarios, seguridad social). En lo que respecta a las opciones marcadas como incisos *b)* y *c)* tampoco vulneran derechos adquiridos porque conceden plena libertad a los trabajadores de base para decidir ubicarse en otras dependencias de gobierno o separarse del servicio público, opciones que implican necesariamente una manifestación de voluntad del trabajador en el sentido de no seguir laborando en la Procuraduría (2ª./J. 79/2010).

Por el contrario, la Primera Sala llegó a la conclusión de que el artículo tercero transitorio de la Ley Arancelaria para el Cobro de Honorarios Profesionales de Abogados y Notarios y de Costas Procesales para el Estado de Guanajuato, resultó inconstitucional por contrariar el derecho a no padecer la retroactividad de la ley. Ese precepto limitaba la aplicación de la Ley Arancelaria citada, que se publicó oficialmente el 8 de marzo de 1953, a los incidentes de liquidación de costas tramitados antes de la entrada en vigor de la ley arancelaria actual (el 4 de abril de 2006). Así las cosas, la Sala consideró que el precepto impugnado afectó una situación jurídica preexistente, pues el arancel de la condena en costas es una norma sustantiva, y en esos casos la ley aplicable debe ser la vigente al momento en que se generó el derecho a reclamar dicha prestación, esto es, a la fecha en que se dictó la sentencia de condena. Ello con independencia de que la tramitación que suponga el ejercicio de dicho derecho tenga lugar una vez que se encuentre vigente la nueva legislación. Por tanto, la Sala determinó que la aplicación del nuevo ordenamiento arancelario re-

sultaba contrario al principio de irretroactividad de las normas (Tesis: 1ª./J. 91/2010).

En cuanto se refiere al derecho fundamental a la libertad personal, cabe destacar un criterio emanado del análisis de una «contradicción de tesis» entre dos Tribunales Colegiados de Circuito. Para la Primera Sala, el artículo 73 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal no resulta inconstitucional al establecer el arresto como medida de apremio susceptible de imposición cuando los jueces lo consideren necesario para hacer cumplir sus determinaciones, sin limitante alguna. Así, la Sala estimó que no es contrario a la Constitución que, en términos de la fracción IV del citado precepto, los jueces impongan dicha medida de apremio cuantas veces lo estimen por conveniente, siempre y cuando lo hagan fundada y motivadamente, en atención a las particulares circunstancias del caso, y al tipo de determinación a cumplirse, tales como la naturaleza, las consecuencias y la gravedad de la situación (Tesis: 1ª./J. 94/2010)⁸.

En el terreno de los derechos político-electorales, el Pleno de la Suprema Corte hubo de pronunciarse acerca de las denominadas «candidaturas comunes», a través de la acción de inconstitucionalidad 60/2009 y su acumulada 61/2009 (vía para el control abstracto). La cuestión que se sometía al análisis de la Corte específicamente era si la eliminación de las «candidaturas comunes» del marco jurídico estatal, infringía o no el derecho fundamental de asociación política establecido en el artículo 9º, en relación con el artículo 41, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución federal. Este último precepto dispone que, en materia política, será la ley la que determine las normas y requisitos para el registro de partidos políticos, y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Así, la Constitución reconoce un ámbito importante de configuración legislativa (tanto federal como estatal) en esta materia. La Corte inicia por recordar que no obstante ese espacio de configuración, las medidas del legislador a este respecto no deben resultar arbitrarias, innecesarias, desproporcionadas o irrazonables, además de que deben guardar congruencia con la finalidad constitucional de los partidos políticos, esto es, promover la participación de la sociedad en la vida democrática del país, contribuir a la integración de la representación nacional, así como, en cuanto organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de los mismos al ejercicio del poder público. Con esta básica premisa, el Pleno concluyó que la determinación del legislador ordinario en el sentido de eliminar la posibilidad de que los partidos postulen candidatos mediante candidaturas «comunes» del marco jurídico estatal, no vulnera el derecho de asociación política al

⁸ Esta tesis cuenta con el voto disidente de la ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

considerar que ello no contraría ningún mandato constitucional, ni resulta desproporcionado ni irracional a la luz de los mencionados fines de los partidos políticos (Tesis: P./J. 30/2010).

En otra acción de inconstitucionalidad (la 87/2009 y su acumulada 88/2009), la Suprema Corte encontró vulnerados los derechos político-electorales de los ciudadanos en relación con el nombramiento de concejos municipales. El artículo sexto transitorio del decreto número 011, mediante el cual se reformaron diversas disposiciones de la Constitución de Chiapas, confería al Congreso de ese Estado el poder para nombrar a los concejos municipales, pero incumpléndose los requisitos previstos en el artículo 115, fracción I, de la Constitución federal. Este precepto establece que dicha atribución de la legislatura local tiene como presupuesto la existencia de un ayuntamiento en funciones que haya de ser sustituido como consecuencia de una condición de urgencia, de las indicadas en dicho artículo constitucional. El Pleno estimó que si la norma estatal analizada, desatendiendo esos requisitos constitucionales, otorgaba tal facultad de nombramiento al Congreso local, ello repercutía no sólo en un impedimento del ejercicio efectivo del sufragio en detrimento de los derechos ciudadanos de participación política, sino también en la infracción de una norma constitucional de competencia para nombrar a los integrantes de los ayuntamientos respectivos (P./J. 56/2010)⁹.

En cuanto al derecho al sufragio pasivo en condiciones de equidad, el Pleno emitió otro criterio de interés. El artículo 134 de la Constitución federal (párrafos séptimo y noveno) vincula al legislador a garantizar que los servidores públicos apliquen con imparcialidad los recursos públicos sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. Tomando este parámetro como referencia, el Pleno debía analizar la regularidad constitucional del artículo 188 K de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán según el cual los precandidatos que ostentaran un cargo de elección popular o desempeñaran un puesto en la administración pública estatal o municipal, y manejaran recursos económicos y personales, no debían emplearlos para promover «notoriamente» su imagen. Pues bien, la Corte encontró que el legislador local, al emplear el término «notoriamente», permitiendo con ello que los recursos económicos y humanos se utilizaran siempre que la promoción de que se tratara no fuera notoria, resultaba violatoria de los principios de imparcialidad en la aplicación de los recursos y de equidad entre los precandidatos durante los procesos electorales. En realidad, a juicio de la Corte, la única interpretación posible del mandato constitucional a este respecto

⁹ En contra de este criterio votaron los ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández.

es la que indica que los precandidatos que tengan bajo su responsabilidad recursos públicos y humanos por ocupar un encargo oficial, tienen prohibido utilizarlos para promover su imagen ni notoriamente ni bajo ninguna otra forma (Tesis: P./J. 28/2010).

En torno a los numerosos criterios que año con año la Suprema Corte emite en materia de derechos constitucionales en materia fiscal, deducidos de la fracción IV del artículo 31 constitucional, sólo destacaré un par de ellos relativos al análisis del «impuesto empresarial a tasa única» (IETU), dado el debate que las características legales de este tributo, así como la decisión adoptada por la Corte, suscitaron en la opinión pública. El objeto del impuesto empresarial a tasa única son los ingresos brutos recibidos por la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes y el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes. La magnitud o cuantía en que se obtengan dichos ingresos es la que exclusivamente revela la aptitud de los sujetos obligados a contribuir a los gastos públicos. Con estas premisas, la Segunda Sala estimó que la previsión de deducciones es innecesaria para atender a la capacidad contributiva revelada por la fuente de riqueza sobre la que recae el impuesto, toda vez que dichas deducciones no tienen por finalidad determinar una utilidad gravable sino establecer beneficios tributarios. En este sentido, los artículos 3º, 5º y 6º de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, al no permitir la deducción de sueldos y salarios, participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, aportaciones de seguridad social, gastos de previsión social, intereses derivados de operaciones de financiamiento o mutuo cuando no se consideren parte del precio y regalías que se paguen entre partes relacionadas, no vulneran el principio de proporcionalidad tributaria (Tesis: 2ª./J. 164/2010).

Tampoco los artículos 8º, 9º, 10, 11, quinto y sexto transitorios de la Ley citada, reflejan una vulneración del principio de proporcionalidad al no reconocer total o parcialmente diversas erogaciones o situaciones relacionadas con el diverso impuesto sobre la renta, acontecidas antes o después de su entrada en vigor. Para la Sala, la realización de erogaciones que pudieran proyectarse en alguna aminoración tributaria en la mecánica del impuesto o de otras situaciones, resulta intrascendente para atender a la capacidad contributiva revelada por la fuente de riqueza en la que recae el tributo, pues, al igual que como sucede en el criterio anterior, no tienen por finalidad determinar una utilidad gravable, sino establecer beneficios tributarios. Por tanto, los artículos analizados, al no reconocer total o parcialmente el inventario, las inversiones, los terrenos, la construcción de bienes que serán parte del activo fijo, el impacto de ciertas erogaciones consideradas como créditos aplicables contra el impuesto a cargo, pero que no se proyectan a ejercicios posteriores al en que se realicen y las pérdi-

das fiscales que se hayan generado para efectos del impuesto sobre la renta, todos ellos erogados o acontecidos antes o después de su entrada en vigor, tampoco vulneran el principio de proporcionalidad tributaria en la medida en que el objeto del impuesto, como se recordó, es la obtención de ingresos brutos, atendiendo a la cuantía en que los contribuyentes obtienen dichos ingresos (Tesis: 2ª./J. 165/2010).

En el ámbito de los derechos fundamentales en materia laboral, deben traerse a colación dos criterios de importancia que la Segunda Sala emitió con ocasión del conocimiento de la contradicción de tesis 21/2010. Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se reformó el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, para introducir un polémico precepto según el cual aun cuando la autoridad jurisdiccional resolviere que fue injustificada la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio de un miembro de alguna institución policial, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Así, la Segunda Sala se encontraba en la situación de definir los alcances de dicha prohibición constitucional. En una decisión indudablemente polémica, desde el punto de vista de una restricción constitucional expresa al ejercicio de un derecho en juego, la Sala concluyó que la prohibición de reincorporación resulta absoluta. Ello se corrobora, sostiene la Sala, con el análisis del proceso legislativo en el cual el Poder reformador de la Constitución puso en claro el privilegio del interés general por el combate a la corrupción y la seguridad por encima de la afectación que pudiese sufrir el agraviado, la cual, en su caso, se compensaría con el pago de la indemnización respectiva. Por ello, independientemente de la razón del cese, tiene prevalencia la decisión constitucional de impedir que los miembros de las corporaciones policiacas que hubiesen causado baja, se reincorporen al servicio (2ª./J. 103/2010)¹⁰.

Para cerrar este apartado, hay que aludir a un criterio jurisprudencial de la Segunda Sala muy vinculado con otro al que me referí líneas arriba en torno al análisis de constitucionalidad del artículo 4º transitorio de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. A juicio de la Sala, este precepto, además de no resultar contrario al principio de irretroactividad de las leyes, tampoco afecta el derecho de inamovilidad de los trabajadores de base al servicio del Estado. Es cierto que dicho derecho, establecido en el artículo 123, apartado B, fracción IX, de la Constitución federal, y concretizado en los

¹⁰ A este criterio se opuso el voto disidente del ministro Luis María Aguilar Morales.

artículos 6º y 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, comprende la estabilidad en el empleo sustentada en la certeza jurídica para los trabajadores de que no serán cesados ni suspendidos en sus labores, a menos que incurran en alguna causa de cese prevista en la propia ley burocrática. En otras palabras, la inamovilidad constituye el derecho constitucional de continuar en ocupación laboral, sin mayor condición que la de no incurrir en alguna causa legal de cese. Ahora bien, la Sala constata que el artículo 4º transitorio obliga a los trabajadores de base de la Procuraduría a decidir entre las tres opciones aquí ya referidas: *a)* permanecer en la institución sometiéndose a evaluaciones de control de confianza; *b)* acogerse a un programa de reubicación; o *c)* adherirse al programa de conclusión de prestación de servicios.

La Sala concluye que ese sistema transitorio, desde la perspectiva del derecho a la inamovilidad laboral, tampoco transgrede la Constitución porque ningún supuesto dispone que los trabajadores de base dejen de prestar sus servicios por el solo hecho de preferir cualquiera de tales opciones. Ello significa que la obligatoria elección del trabajador no afecta el derecho que tiene de seguir prestando sus servicios en la Procuraduría. En efecto, si opta por lo estipulado en el inciso *a)*, en realidad, se otorga prioridad y preferencia al principio de inamovilidad, en tanto que si los trabajadores se acogen a lo propuesto en los incisos *b)* y *c)* se reconoce plena libertad para decidir entre ubicarse en otras dependencias de gobierno o separarse del servicio público, con lo cual, en todo caso, se implica necesariamente la manifestación de voluntad de no seguir prestando servicios en la Procuraduría, circunstancia que deja de lado la hipótesis de que la norma jurídica suponga el cese unilateral de la relación laboral (Tesis: 2ª./J. 77/2010).

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

La jurisprudencia que la Suprema Corte produjo en materia de organización de los poderes públicos y órganos constitucionales, refleja el papel definitorio que mantiene en la configuración orgánica del Estado mexicano, así como en la pacificación de las controversias políticas entre las entidades que lo componen.

En cuanto corresponde al marco constitucional de los partidos políticos, la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 21/2009 fue importante para la definición de los alcances de la financiación pública y privada de los mismos. Al respecto, cabe destacar un par de tesis jurisprudenciales del Tribunal Pleno. Debe recordarse que la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007 modificó pilares fundamentales del régimen electoral en México, entre los cuales se encuentra la modificación del

modelo de financiación pública y privada de los partidos políticos en el sentido de su necesaria reducción, aspecto que el Poder reformador observó como prioritaria respuesta al reclamo de la sociedad mexicana en esta materia.

Para la Corte, tal modificación se manifiesta en el cambio de fórmula para obtener la bolsa de financiamiento público a repartir entre los partidos políticos, pero también en el acotamiento del financiamiento privado, bajo dos esquemas fundamentales: *a)* la reiteración del principio relativo a la preeminencia del financiamiento público sobre el privado, por lo demás, ya contenido en la Constitución Federal desde su anterior reforma en esta materia el 22 de agosto de 1996; y *b)* la imposición de un límite a las aportaciones de los simpatizantes, cuya suma total no puede exceder anualmente, para cada partido, al 10% del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial. La Corte abunda en sus argumentos explicitando que la razón fundamental de establecer la preeminencia del financiamiento público sobre el privado se sustenta en la preocupación social de que, a través del dinero, intereses ilegales o ilegítimos puedan influir en la vida de los partidos y en el curso de las campañas electorales, por lo cual, la reforma constitucional de noviembre de 2007 estableció un nuevo modelo de relación entre los partidos políticos y la sociedad, basado en diversos ejes, entre ellos, el relativo al nuevo esquema de financiamiento público y privado destinado a los partidos políticos.

Ahora bien, establecidos estos presupuestos básicos, la Suprema Corte debía resolver si dicho modelo de financiación, sin duda dirigido a la Federación, resultaba también aplicable a los sistemas constitucionales de los Estados. La Corte estimó que si bien en el artículo 116, fracción IV, incisos *g)* y *h)* de la Constitución federal nada se establece en relación con el principio de preeminencia del financiamiento público sobre el privado en materia de elecciones, y que entonces ese principio queda así a la libre configuración de las legislaturas de las entidades federativas, en sus Constituciones y leyes respectivas, también es cierto que una interpretación sin matices, como ésta, se manifestaría claramente en contra de la teleología de la reforma constitucional federal, sin que pueda advertirse tampoco justificación alguna capaz de sustentar la inaplicabilidad de ese principio en el modelo electoral de los Estados. Con base en una interpretación auténtica y teleológica de la Constitución federal en este punto, dice la Corte, debe concluirse que ese principio de financiación de los partidos políticos es también aplicable a los Estados (Tesis: P./J. 12/2010)¹¹.

Otra cuestión de relativa importancia que debía ser definida por la Corte, era lo que debía entenderse por financiamiento de la «militancia» y

¹¹ En contra de este criterio votaron los ministros José Ramón Cossío Díaz y José Fernando Franco González Salas.

de los «simpatizantes» a que se refería el artículo 101 del Código Electoral para el Estado de Tamaulipas, desde la perspectiva del financiamiento privado de los partidos. La palabra «simpatizante» a que aluden los artículos 41, fracción II, y 116, fracción IV, inciso h) de la Constitución federal, debe entenderse como toda «persona física que tiene identidad y conformidad con las ideas y posturas del partido político», dentro del cual entonces deben ser ubicados tanto los militantes como los candidatos, así como los simpatizantes *stricto sensu*, pues es común en todos ellos la afinidad con la organización política, máxime que la Constitución no introduce distinción alguna entre estas categorías, siéndoles atribuible a todos su disposición para financiar las actividades y actos proselitistas del partido. En esta tesitura, la Corte emplea la técnica de la interpretación conforme para concluir que todas las personas físicas, incluidas dentro de este universo a los simpatizantes, militantes, candidatos y organizaciones sociales, están sujetas al límite anual de 10% señalado por el propio legislador local en la fracción III, inciso a), del Código electoral citado. La Corte precisa que el artículo 101, base cuarta, debe interpretarse en el sentido de que el financiamiento de la militancia (cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de los afiliados; aportaciones de las organizaciones sociales y cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas), y el financiamiento de los simpatizantes (aportaciones o donativos, en dinero o en especie) están todas sujetas al porcentaje anual de 10% del monto establecido como tope de gastos para la campaña inmediata anterior en la elección del gobernador del Estado (Tesis: P/J. 23/2010).

A partir de la controversia constitucional 7/2009, la Suprema Corte emitió unos criterios jurisprudenciales de interés acerca de la acotación de las facultades reglamentarias del Poder Ejecutivo federal en materia de radiodifusión, en relación con la potestad legislativa conferida al Congreso de la Unión en la misma materia.

En el caso, el Reglamento interior de la Secretaría (Ministerio) de Comunicaciones y Transportes concedía al Secretario de este ramo la facultad indelegable para otorgar concesiones y permisos en materia de radiodifusión; resolver sobre su prórroga, refrendo o modificación; así como para declarar su caducidad, nulidad, rescisión o revocación en sede administrativa (artículo 5º, fracción XVIII). Este precepto debía entonces analizarse desde la perspectiva del artículo 89, fracción I, de la Constitución federal según el cual el Presidente de la República tiene por facultad promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso federal, así como proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de dichas leyes. Pues bien, en el presente asunto era relevante que la Ley Federal de Telecomunicaciones (artículos 9º-A, fracción XVI, y cuarto transitorio) y la

Ley Federal de Radio y Televisión (artículo 9º) otorgan facultades exclusivas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones precisamente en materia de radiodifusión (radio y televisión abierta). En un relativamente sencillo ejercicio de lógica aplicativa del principio de jerarquía normativa, la Corte determinó que el citado precepto reglamentario vulneró el artículo 89, fracción I, de la Constitución al desconocer las facultades exclusivas que en las leyes referidas el Congreso de la Unión otorgó directamente a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la que, de conformidad con esa legislación, cuenta con autonomía plena para dictar sus resoluciones (P./J. 89/2010 y P./J. 90/2010)¹².

En otro aspecto, derivado de la misma controversia constitucional, debía analizarse la regularidad constitucional de la fracción XIX del mencionado artículo 5º reglamentario, que otorgaba al Secretario (Ministro) la facultad indelegable para aprobar el denominado «cuadro nacional de atribución de frecuencias». Abundando en la caracterización legal de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la Corte constata que en el artículo 9-A de la Ley Federal del ramo configura a esta Comisión como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la amplia cobertura social de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, así como para dictar sus resoluciones. Asimismo, dicho artículo prescribe las atribuciones de la Comisión, precisando cuándo existe la necesidad de someter sus resoluciones a la aprobación de la Secretaría, como acontece en el caso del programa de bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico (fracción V).

La Corte distingue que no es eso lo que sucede con el supuesto del «cuadro nacional de atribución de frecuencias»: la fracción XIX establece como facultades de la Comisión elaborarlo y mantenerlo actualizado, las cuales debe desarrollar de manera plenaria y ejercerlas, por tanto, con plena autonomía, de conformidad con lo señalado en el artículo 9-A, primer párrafo. En ese tenor, la fracción XIX del artículo 5º impugnado, que establece como facultad indelegable del Secretario aprobar el mencionado «cuadro nacional de atribución de frecuencias», vulnera los artículos 72, apartado F; 73, fracción XVII; 89, fracción I, y 90 de la Constitución federal al transgredir la autonomía de la Comisión por desconocer la facultad que de manera directa le otorgó el Congreso de la Unión en una norma legal, y subordinarla al titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, siendo que la relación jerárquica entre ésta y aquélla, por su carácter de

¹² Con respecto al primer criterio citado, votaron en contra los ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Frente al segundo, únicamente votó en contra el ministro Aguirre Anguiano.

órgano desconcentrado de esa dependencia, debe atender a las competencias específicas que le son atribuidas en las leyes (P./J. 91/2010)¹³.

En lo que toca al régimen jurídico de órganos constitucionales autónomos, cabe traer a cuento tres tesis jurisprudenciales relacionadas con las atribuciones del Instituto Federal Electoral, órgano especializado para la organización de las elecciones, todas derivadas de la acción de inconstitucionalidad 27/2009 y sus acumuladas 29/2009, 30/2009 y 31/2009.

En este caso, el artículo 203, párrafo segundo, del Código Electoral del Estado de Aguascalientes, facultaba al Instituto Electoral local para ordenar la suspensión de mensajes en radio y televisión cuando los consideraran denigrantes de las instituciones y de los partidos políticos, o que calumniaran a las personas. Sin embargo, el artículo 41, base III, apartado D, de la Constitución federal, establece como competencia exclusiva del Instituto Federal Electoral sancionar las infracciones cometidas en materia de radio y televisión, tanto en el ámbito federal como en el local, e incluso ordenar la cancelación inmediata de las transmisiones en dichos medios siempre que resulten violatorias de la Constitución federal y de las leyes. En atención a esta expresa disposición constitucional, el Pleno determinó la invalidez del citado precepto del Código electoral local (Tesis: P./J. 46/2010).

Por otra parte, la Corte también dilucidó si, no obstante las aludidas atribuciones expresas del Instituto Federal Electoral, a él también correspondía la competencia para sancionar las infracciones derivadas de propaganda electoral o mensajes en otro tipo de formato, diferentes de la radio y la televisión. En este supuesto, el Pleno partió de la premisa de que uno de los ejes rectores de la reforma constitucional en materia electoral de 13 de noviembre de 2007, efectivamente giró en torno a la prohibición a los partidos políticos para adquirir tiempos en radio y televisión, y que la autoridad competente para condicionar la asignación de dichos tiempos lo era exclusivamente el mencionado Instituto Federal. Sin embargo, la Corte determinó que dichas atribuciones no son omnipresentes, sino que, al no preverse explícitamente en la propia Constitución federal lo relativo a propaganda electoral o mensajes en otro tipo de formato (tales como publicaciones, imágenes, escritos, internet, entre otros), debe entenderse que son los Institutos Electorales locales las autoridades competentes para sancionar las infracciones relativas, siempre y cuando se agoten los procedimientos legales conducentes (Tesis: P./J. 47/2010).

Asimismo, si bien corresponde al Instituto Federal la asignación de tiempos en radio y televisión, una vez asignados dichos tiempos, la manera en que éstos se otorgarán a los partidos políticos o coaliciones locales

¹³ En contra de esta determinación votaron los ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Sergio A. Valls Hernández.

depende exclusivamente de la regulación emitida por el legislador local, la cual debe circunscribirse a ese propósito, y, respetar, desde luego, las previsiones conducentes ordenadas por los artículos 41 y 116 de la Constitución federal. Ello se explica en que las legislaturas locales cuentan con atribuciones para legislar en materia de coaliciones, modalidad a través de la cual los partidos políticos pueden participar en los procesos electorales locales (P./J. 44/2010)¹⁴.

En lo concerniente al régimen constitucional del federalismo fiscal, merece ser destacada una tesis jurisprudencial que cabría calificar como de corte declarativo en torno al sistema de coordinación fiscal entre la Federación y los Estados. Al respecto, la Segunda Sala recuerda la evolución que ha tenido la regulación de los importantes convenios de coordinación fiscal en el marco constitucional y legal mexicano.

Tal evolución inicia con la adición de la fracción XXIX al artículo 73 de la Constitución federal, por reforma de 24 de octubre de 1942, y como consecuencia de las recomendaciones de la Tercera Convención Nacional Fiscal, el 31 de diciembre de 1947, luego de lo cual se publicó la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. En el artículo 8º de esta Ley se establecía, a favor de los Estados, el Distrito Federal y los Territorios que suprimieran sus impuestos generales sobre el comercio y la industria, una participación sobre la recaudación de ese tributo, precisándose que su cobro y control se realizarían de común acuerdo entre las autoridades federales y locales correspondientes, ciñéndose a las disposiciones que mediante decreto fijara el Ejecutivo federal. Posteriormente, en la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, publicada el 31 de diciembre de 1951, por primera ocasión se estableció la posibilidad legal de que la Federación celebrara convenios de coordinación con las entidades federativas para recaudar la cuota federal y la participación local en ese tributo federal, precisándose en su artículo 15 que los Estados tendrían derecho a una cuota adicional del 12 al millar sobre el importe de los ingresos gravables percibidos dentro de su ámbito competencial, siempre y cuando no mantuvieran en vigor impuestos locales sobre el comercio y la industria. En apoyo al naciente sistema de coordinación, el 30 de diciembre de 1953 se publicó la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, con la que se conformó un sistema para evitar por dos vías la doble o múltiple tributación: por una parte, velando porque las entidades federativas respetaran las restricciones que a nivel constitucional se habían establecido a su potestad tributaria y, por otra, en materia de comercio e industria, otorgando a los Estados que no tuvieran en vigor impuestos locales sobre actividades de esa naturaleza, el derecho a una cuota adicional

¹⁴ El ministro Góngora Pimentel votó en contra de este criterio.

del impuesto sobre ingresos mercantiles, al tenor del convenio que celebraran con la Federación.

Este sistema de coordinación, basado en la participación del impuesto sobre ingresos mercantiles y en las cuotas adicionales de diversos tributos, perduró en su esencia hasta 1973, sin que todos los Estados aceptaran coordinarse para recaudar la cuota adicional derivada de dicho tributo. Así, en ese año se transformó el mecanismo que regía al principal impuesto del sistema nacional de coordinación fiscal pues se abandonó el sistema de cuotas adicionales, adoptándose el de participación en sentido estricto. Respecto del impuesto sobre ingresos mercantiles, las entidades que celebraran el convenio respectivo recibirían el 45 % de lo que por ese concepto se recaudara en su territorio.

La Segunda Sala destaca que en aquella época la posibilidad de celebrar convenios de coordinación fiscal no se limitó al impuesto sobre ingresos mercantiles, pues en la Ley del Impuesto sobre la Renta (en específico en su artículo 45 bis), se previó que los convenios se celebraran respecto del impuesto al ingreso global de las empresas de los causantes menores, a condición de que no se mantuvieran en vigor los impuestos locales y municipales previstos en el convenio respectivo.

Finalmente, la esencia del sistema vigente a la fecha se fijó con la expedición en 1978 de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y, en 1980, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, estableciéndose un sistema de coordinación fiscal uniforme cuyo sustento se encuentra en la celebración de convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal entre la Federación y las entidades federativas. El objeto de dicho sistema es armonizar el ejercicio de la potestad tributaria entre los órganos legislativos de los referidos niveles de gobierno con el fin de evitar la doble o múltiple tributación. Tal sistema se basa en que las entidades que celebran tales convenios deben renunciar a establecer contribuciones sobre hechos o actos jurídicos gravados por la Federación o a suspender su vigencia y otorgar a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios, con base en un fondo general y fondos específicos, participación en la recaudación de los gravámenes de carácter federal, ya sea en forma global o condicionada, pues en algunos casos la participación respectiva debe destinarse al financiamiento de determinadas actividades estatales o municipales (Tesis: 2ª./J. 25/2010).

En torno al régimen competencial concurrente entre la Federación y los Estados debe destacarse el siguiente criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno, vinculado con el concepto de «Leyes generales» y, consecuentemente, también con el concepto constitucional del Estado federal. En el derecho constitucional mexicano, las leyes generales son normas expedidas por el Congreso federal que distribuyen competencias entre los distin-

tos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación. En esa tesitura, las leyes generales no pretenden agotar la regulación de la materia concurrente, sino que buscan constituirse en una plataforma mínima desde la que las entidades federativas puedan darse sus propias normas, tomando en consideración su respectiva realidad social. Así, previo cumplimiento del mínimo normativo establecido por la «ley general», las leyes de los estados tienen su propio ámbito de regulación, pudiendo enfatizar una que atienda determinados aspectos que sean de la particular preocupación de una región específica.

De hecho, observa la Corte, es ahí en donde se centra el concepto mismo de la concurrencia competencial: de no dejarse márgenes propios de regulación, las leyes locales en materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues carece de sentido hacerles repetir lo establecido por la legislación federal. En consecuencia, en materias constitucionalmente concurrentes, concluye la Corte, las entidades federativas están autorizadas a incrementar las obligaciones o las prohibiciones que contenga una «Ley general», pero no reducirlas, dado que este último supuesto significaría hacerla nugatoria (Tesis: P./J. 5/2010).

La sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 52/2009 y su acumulada 53/2009, supuso la emisión de dos criterios de no desdeñable importancia para el marco constitucional de los tribunales electorales locales a partir de principios generales aplicables a los poderes judiciales de los estados.

La Suprema Corte ha venido sosteniendo unos criterios muy nítidos en torno a la garantía de los principios constitucionales atinentes a los poderes judiciales de las entidades federativas, entre los que se encuentran los de autonomía e independencia judicial. El contenido de estos principios básicos incluye los de permanencia, estabilidad en el ejercicio del cargo, seguridad económica y la consagración de la carrera judicial. La Corte determinó que todos estos principios resultan aplicables a los tribunales electorales integrantes de un Poder Judicial local. Así, el carácter temporal de la magistratura electoral local, por definición, impide a los magistrados cumplir con sus funciones con plena imparcialidad e independencia respecto de entidades u órganos externos o internos. Por tanto, si el legislador estatal impide que el Tribunal electoral local funcione en forma permanente e ininterrumpida, al prever que los magistrados que lo conforman sólo permanecerán en el cargo el tiempo que dure el proceso electoral respectivo, se vulnera el artículo 116, fracciones III (párrafo segundo) y IV (incisos *b* y *c*) de la Constitución federal (Tesis: P./J. 73/2010).

En esa línea de razonamiento, la Suprema Corte declaró la inconstitucionalidad de los artículos 17, apartado B, párrafo decimosegundo; y 56, párrafo penúltimo, de la Constitución del Estado de Aguascalientes, así

como de los artículos 33-A y 33-D de la Ley Orgánica del Poder Judicial de ese Estado. Estos preceptos resultaron inválidos al establecer que los magistrados que integraran el Tribunal electoral local permanecerían en el cargo solamente el tiempo que durara el proceso electoral para el que fueron designados, aun cuando se preveía la posibilidad de su reelección por varios periodos siempre que no excedieran el plazo acumulado de diez años. La Corte agregó que el principio constitucional de independencia exige que los integrantes de los tribunales electorales locales tengan permanencia en el cargo a fin de estar en condiciones de desarrollar sus funciones de forma profesional, sin tener que verse sujetos a los cambios políticos: el carácter temporal del Tribunal Estatal Electoral no propicia que los magistrados que lo integran realicen su función continuamente a fin de que conozcan y desarrollen, con cierto grado de especialidad, la materia cuyos litigios les corresponde resolver; es decir, su falta de permanencia también obstaculiza las condiciones para su profesionalización (Tesis: P./J. 74/2010).

En cuanto se refiere al régimen constitucional de los municipios, destaca la siguiente tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno. El artículo 115, fracción I, de la Constitución federal, establece la facultad de las legislaturas estatales para designar a los miembros de un concejo municipal cuando se reúnan ciertos requisitos. Como supuesto previo, es necesaria la existencia de un ayuntamiento en funciones y que el concejo cubra un periodo que, por alguna de las causas determinadas en ese mismo artículo constitucional, no pueda concluir. Así, la razón de ser de los concejos municipales radica en su naturaleza sustituta y emergente con respecto a la figura constitucional del ayuntamiento. Ahora bien, las causas para que pueda darse esa designación están específicamente delimitadas y consisten en lo siguiente: *a*) que los ayuntamientos que estuviesen en funciones no hayan terminado su mandato por alguna de las causas enunciadas en el artículo 115, fracción I, constitucional; *b*) que los ayuntamientos hayan sido suspendidos o se haya emitido la declaratoria de su desaparición; *c*) que se haya revocado el mandato de sus miembros por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan; *d*) que se haya actualizado la renuncia o falta absoluta de la mayoría de los miembros del ayuntamiento; y, *e*) que no exista la posibilidad legal de que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones. En consecuencia, por regla general, los ayuntamientos deben ser elegidos por el voto popular y sólo en casos de excepción el congreso local podrá nombrar a un concejo municipal que cubra la dirigencia del ayuntamiento por un determinado tiempo, además de que este nombramiento es individualizado y concreto, por lo cual no podrá hacerse mediante una declaración general para varios ayuntamientos.

En ese tenor, fue declarado inconstitucional el artículo sexto transitorio del decreto número 011, mediante el cual se reformaron diversas disposiciones de la Constitución del Estado de Chiapas, de 25 de noviembre de 2009, pues se emitió en circunstancias ajenas a las referidas exigencias constitucionales: por un lado, los concejos municipales que se supone debería nombrar el Congreso de Chiapas no cubrirían un periodo no concluido de los actuales ayuntamientos, sino que fueron pensados para cubrir un periodo en el que no habría autoridades en los Municipios, situación derivada de la homologación de las elecciones locales y federales; y, por otro lado, tampoco se actualizó alguno de los restantes supuestos exigidos por el artículo 115, fracción I, constitucional (P./J. 55/2010)¹⁵.

5. NOTA CONCLUSIVA

A partir de la jurisprudencia constitucional que resulta destacada para el año 2010, en términos generales puede válidamente concluirse que la Suprema Corte mexicana mantiene un perfil interpretativo que puede calificarse de «conciliador», desde el punto de vista de las competencias que le han venido siendo constitucionalmente sumadas y restadas, a su órbita de jurisdicción.

Por un lado, la Corte se muestra consciente de la especificidad de las normas constitucionales, especialmente las que consagran derechos fundamentales. Por otro lado, con frecuencia mantiene cánones hermenéuticos propios de la enraizada tradición jurisprudencial del juicio de amparo. Esta manera de afrontar los problemas jurídicos, en ocasiones permite arribar a estándares protectivos, pero muchas otras termina por imposibilitar la flexibilización de las restricciones normativas a tales derechos, máxime cuando éstas se muestran explícitas en el propio texto constitucional: cualquier desatención a la letra de las normas constitucionales resulta para la Corte un riesgo que no debe correrse, por contrario a renovadas decisiones constituyentes. Este escenario fue el que resultó, por ejemplo, a partir de la decisión que confirmó el carácter absoluto de la prohibición de reinstalar a los miembros de las corporaciones policiacas, con independencia del motivo de su cese laboral.

En suma, visto en su conjunto, debe afirmarse que los enfoques interpretativos que privilegian la perspectiva de los derechos fundamentales va ganando terreno en la jurisprudencia del Pleno y de las Salas, si bien son aún palmarias las decisiones que privilegian aspectos institucionales, y que parecerían resistirse a análisis que se antojarían más incisivos en torno al contenido constitucional de tales derechos frente a los poderes públicos.

¹⁵ Votaron en contra los ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández.

Ahora bien, en muy semejantes coordenadas a las que guiaron las conclusiones de la crónica anual anterior, debe confirmarse que la Corte mantiene una jurisprudencia sensible a los espacios constitucionales de las entidades y órganos integrantes del Estado mexicano, cada vez más complejo políticamente, así como una orientación mayormente protectora del régimen municipal. Sin embargo, a este respecto se vislumbra deseable que los pasos adelante generen en el futuro una más acabada idea del Estado federal, menos favorable a una pragmática política y social todavía dotada de elementos centralizantes en algunos aspectos de la vida pública, en los términos normativos de la Constitución.

Finalmente, debe ser nuevamente destacada la línea coherente de la jurisprudencia constitucional mexicana en el sentido de fortalecer los poderes públicos de las entidades federativas, desde el punto de vista de sus relaciones internas. En específico, los poderes judiciales locales, dadas las garantías que al respecto se van sumando en los criterios de la Corte, poseen un marco jurídico fortalecido, y que se estima irreversible con respecto a las órbitas competenciales de los Ejecutivos y Legislativos locales. A no dudarlo, se trata de un grado de evolución jurisprudencial que no hubiera sido posible sin el fortalecimiento de la Suprema Corte en su rol de tribunal constitucional para los conflictos competenciales.