

MÉXICO. CRÓNICA JURISPRUDENCIAL 2006

Por EDGAR CORZO SOSA*

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.—2. ORGANIZACIÓN DEL ESTADO: A) Sistema federal. B) Órganos locales. C) Municipios. D) Elecciones.—3. DERECHOS HUMANOS: A) Derechos humanos en general. B) Derechos humanos en especial: a) *En materia de impuestos*. b) *En materia penal*.—4. CONTROL CONSTITUCIONAL: A) Relaciones entre el legislador y el juez constitucional. B) Omisión legislativa. C) Inconstitucionalidad. D) Invalidez de las normas.—5. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

En la presente crónica se ha pretendido exponer, de manera sistemática y concreta, las tesis jurisprudenciales elaboradas por la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, tanto por el Tribunal Pleno como por las dos Salas que la integran.

Se presentan, en consecuencia, criterios que son considerados jurisprudencia y que, por lo mismo, son obligatorios. Se han dejado a un lado aquéllos otros aislados o que pueden considerarse como precedentes, los cuales en nuestro sistema jurídico sólo tienen un valor jurídico de sugerencia u orientación.

Resulta conveniente indicar que el Pleno y las dos Salas de la Suprema Corte no son los únicos órganos que emiten criterios jurisprudenciales. También lo hacen el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Colegiados de Circuito. Sin embargo, decidimos no

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Director de *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*.

poner de manifiesto estos criterios en la presente crónica porque hacerlo hubiera significado desbordar con mucho su contenido.

También queremos hacer la aclaración que sólo exponemos los criterios jurisprudenciales relacionados con aspectos constitucionales, pues tal es la materia abordada en este Anuario Iberoamericano y, como consecuencia, no presentamos los criterios jurisprudenciales que la Suprema Corte de Justicia ha emitido en materia de legalidad, de la cual también conoce. Nos limitamos a dar cuenta de los criterios que hacen de nuestra Suprema Corte el máximo intérprete de la Constitución y el encargado, de manera suprema, del control constitucional.

Debe quedar claro que los criterios jurisdiccionales obligatorios que exponemos no son todos los emitidos por la Suprema Corte de Justicia sino sólo constituyen una selección a fin de reflejar los criterios constitucionales de mayor interés. Con ello pretendemos lograr un muestreo de los diferentes tipos de análisis constitucionales que efectúa nuestro más Alto Tribunal.

En este año que se informa el Pleno emitió 130 tesis de jurisprudencia, 24 menos que las elaboradas en el 2005. La Primera Sala emitió 113, 89 menos que el año pasado, y la Segunda Sala emitió 197, esto es, 14 más que en 2005¹.

Al igual que lo hicimos en la Crónica Jurisprudencial del año pasado, 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 tres secciones. La primera de ellas tiene que ver con la organización del Estado, de nuestro Estado federal, por lo cual allí ubicamos las tesis relacionadas con nuestro sistema federal y los órganos que lo componen. La segunda sección está relacionada con los derechos humanos, haciendo la salvedad de que se exponen separadamente dos materias en las cuales se ha pronunciado insistentemente la Suprema Corte de Justicia, la materia impositiva y la penal. Por último, como nuestra Suprema Corte hace las funciones de lo que en otras latitudes se conoce como Tribunal Constitucional, incluimos una tercera 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. Esta es una clasificación realizada por nuestra Suprema Corte de Justicia, la cual respetamos. Sin embargo, adicionamos las siglas P, PS y SS, dependiendo si el criterio proviene del

¹ No se reflejan las tesis aisladas, las cuales todavía no han sido reiteradas a fin de constituir un criterio obligatorio.

Pleno, de la Primera Sala o de la Segunda Sala, para advertir fácilmente su procedencia. Con independencia de lo anterior, en cada criterio jurisprudencial indicamos con letras itálicas, en negrillas y subrayadas, las palabras clave que pueden ayudar al lector a indentificar de una manera más rápida el contenido del criterio expuesto.

2. ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

A) Sistema federal

En lo que corresponde al principio de división funcional de poderes, en un criterio más bien conceptual se estableció que dicho principio se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de competencias expresas conferidas a los órganos superiores del Estado, limitando la actuación de las autoridades, por lo que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé. Ahora bien, el sistema competencial puede consistir en: a) prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; b) competencias o facultades de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida; y, c) competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas (P 9/2006).

Consecuencia de lo anterior, fue emitido un criterio según el cual los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, de esta manera, las primeras son aquéllas en las que dichos órganos pueden decidir si las ejercen o no y el momento en que lo harán, por lo que esta competencia en sentido estricto no implica una obligación sino la posibilidad establecida en el ordenamiento jurídico de crear, modificar o suprimir normas generales. Por su parte, las segundas son aquéllas a las que el orden jurídico adiciona un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de hacer por parte de los órganos legislativos a los que se les han otorgado, con la finalidad de lograr un correcto y eficaz desarrollo de sus funciones; de ahí que si no se realizan, el incumplimiento trae aparejada una sanción; en este tipo de competencias el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedirla o crearla, que puede encontrarse expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales, o en el de sus disposiciones transitorias (P 10/2006).

En forma más concreta en otro criterio quedó establecido que el artículo 8º, tercer párrafo, del Código de Procedimientos Penales del Estado de Tlaxcala, adicionado mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 20 de mayo de 2004, al prever que el Juez que conozca de la causa penal vigilará el cumplimiento de las medidas protectoras a las víctimas de violencia familiar y ordenará la destitución del agente del Ministerio Público que haya conocido de la investigación en caso de que no cumpla con las obligaciones de protección a dichas víctimas, transgrede el principio de división de poderes contenido en el artículo 116, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no existe disposición expresa en este último ordenamiento ni en la Constitución Política del Estado de Tlaxcala que faculte a los Jueces Penales para destituir a un agente del Ministerio Público, pues ésta no es una función propia del Juez, ya que implicaría una relación de subordinación del Poder Ejecutivo hacia el Poder Judicial, pues el Ministerio Público estaría imposibilitado para realizar alguna conducta alternativa a la decisión adoptada por el Juez al tener que acatar, sin más, la destitución (P 85/2006).

Es más, también se transgrede el artículo 14 constitucional, pues no le garantiza al agente del Ministerio Público una debida audiencia, ni una defensa adecuada, toda vez que el Juez Penal podría ordenar una destitución sin tener que atender a las formalidades que en todo procedimiento seguido en forma de juicio deben observarse, lo que dejaría al agente del Ministerio Público desprotegido ante tal decisión, ya que cabría la posibilidad de que no conociera la razón de su destitución, ni de qué se le acusa, toda vez que no habría notificación; no podría ofrecer ni desahogar pruebas de descargo; no tendría oportunidad de esgrimir argumentos de defensa y no tendría garantizada la existencia de una resolución que dirimiera las cuestiones debatidas (P 86/2006).

Por último, los artículos 8º, 9º y 10 y tercero transitorio de la Ley del Periódico Oficial del Estado de Nayarit, publicada el 10 de diciembre de 2003, al establecer la creación de un Consejo Editorial integrado por representantes de los Poderes Legislativo y Judicial, así como por representantes de los Ayuntamientos en caso de asuntos municipales, transgreden el principio de división de poderes contenido en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que por disposición de la Constitución local, la publicación del Periódico Oficial de la entidad corresponde al Ejecutivo, por lo que el establecimiento de un Consejo para la administración de dicho medio de difusión local, en el que el citado Poder representa una minoría respecto de los otros que lo integran, vulnera su autonomía e independencia, pues resulta evidente que en su operación, frecuentemente quedará subordinado a dichos Poderes.

res en cuestiones que de conformidad con el orden constitucional, son de su competencia (P 94/2006).

B) Órganos locales

Fueron numerosos los criterios emitidos en relación con el Poder Judicial, los cuales abordaron aspectos como los principios constitucionales que garantizan la independencia y autonomía judicial, entre ellos el de carrera judicial, requisitos para ocupar el cargo, seguridad económica, estabilidad y ratificación.

En una primera tesis se señalaron estos principios constitucionales. Así, teniendo presente que la finalidad de la reforma a los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, fue el fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Estatales, al establecer que éstas deberán garantizarse en las Constituciones Locales y leyes secundarias, se indicaron como principios constitucionales garantes de la independencia judicial los siguientes: a) el establecimiento de la carrera judicial, debiéndose fijar las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales; b) la previsión de los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Magistrado así como las características que éstos deben tener, tales como eficiencia, probidad y honorabilidad; c) el derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo, y d) la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, lo que implica la fijación de su duración y la posibilidad de que sean ratificados al término del periodo para el que fueron designados, a fin de que alcancen la inamovilidad.

Cabe indicarse que estos principios deben estar garantizados por las Constituciones y leyes estatales para que se logre una plena independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Locales; sin embargo, en caso de que en algún Estado de la República no se encuentren contemplados, ello no significa que el Poder Judicial de dicho Estado carezca de principios a su favor, toda vez que al estar previstos en la Constitución Federal son de observancia obligatoria (P 15/2006).

En lo que corresponde al principio constitucional de la carrera judicial, éste se encuentra consagrado en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y consiste en que en las Constituciones y leyes secundarias estatales se establezcan las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los Magistrados y Jueces de los Poderes Judiciales Locales; de manera tal que la fijación de ese sistema de desarrollo profesional garantice que prevalezca un criterio

de absoluta capacidad y preparación académica, se asegura un mayor desempeño (P 16/2006).

Por lo que respecta a los requisitos para ocupar el cargo de magistrado de los poderes judiciales locales, el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los nombramientos de Magistrados se hagan preferentemente entre quienes hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica, con lo que se busca garantizar la idoneidad de las personas designadas para ocupar los más altos puestos de los Poderes Judiciales Locales.

Ahora bien, como en la Constitución Federal no se prevé la forma de designación de los Magistrados de los Poderes Judiciales Locales, porque ello corresponde determinarlo a cada entidad, el procedimiento deberá sujetarse a las garantías consagradas en los artículos 17 y 116, fracción III, constitucionales, por lo que la designación deberá hacerse libre de compromisos políticos y vinculada con el principio de carrera judicial (P 17/2006).

En relación con la seguridad económica de los magistrados de los poderes judiciales locales, este principio constitucional se encuentra consagrado en el último párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y consiste en que los Jueces y Magistrados de los Poderes Judiciales Locales percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá ser disminuida durante su encargo, lo cual garantiza la independencia y autonomía judicial, ya que evita preocupaciones de carácter económico y con ello la posibilidad de que sean objeto de presiones de esa índole en el desempeño de su función jurisdiccional e incentiva que profesionales capacitados opten por la carrera judicial (P 18/2006).

La estabilidad o seguridad en el ejercicio del encargo constituye otro de los principios constitucionales en materia judicial. Este principio que salvaguarda la independencia judicial está consignado en el penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual dispone: «Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados».

Con base en este párrafo pueden indicarse los diferentes aspectos a que deben sujetarse las entidades federativas: 1. La determinación en las Constituciones Locales del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de Magistrado, lo que da al funcionario judicial la seguridad de que durante ese término no será removido arbitrariamente, sino sólo cuando incurra

en alguna causal de responsabilidad o en un mal desempeño de su función judicial, y 2. La posibilidad de ser ratificado al término del periodo señalado en la Constitución Local, siempre y cuando demuestre poseer los atributos que se le reconocieron al habersele designado, y que su trabajo cotidiano lo haya desahogado de manera pronta, completa e imparcial como expresión de diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable, lo que significa que el derecho a la ratificación o reelección supone, en principio, que se ha ejercido el cargo por el término que el Constituyente local consideró conveniente y suficiente para poder evaluar su actuación (P 19/2006).

En consecuencia, si del análisis exhaustivo y pormenorizado de la normatividad constitucional y legal que rige en el Estado de Tlaxcala se advierte que no se observa que en dicha entidad federativa exista disposición alguna referida a: 1) el establecimiento de las características necesarias para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia; 2) la posibilidad de que al término de su encargo puedan ser reelectos y, consecuentemente, alcancen su inamovilidad; 3) la posibilidad de que gocen de seguridad o estabilidad en su cargo, y 4) el derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo, debe concluirse que la normatividad del Estado de Tlaxcala tiene carencias trascendentales; no obstante, ello no significa que en dicha entidad no deban ser cumplidos, pues éstos deben garantizarse siempre por ser obligatorios al estar establecidos en la Constitución Federal (P 20/2006).

El principio constitucional de ratificación o reelección quedó establecido como regla expresa para todos los Poderes Judiciales Locales en el artículo 116, fracción III, penúltimo párrafo de la Constitución federal, como un principio imperativo que debe garantizarse tanto en las Constituciones Locales como en las leyes secundarias estatales. Así, la expresión «podrán ser reelectos» no significa que dicha reelección sea obligatoria, y que deba entenderse que «tendrán que ser reelectos», sino únicamente que dichos funcionarios judiciales cuentan con esa garantía para efecto de que al momento de terminar el periodo de su cargo, puedan ser evaluados por las autoridades competentes, y en caso de haber demostrado que durante el desempeño de su cargo lo realizaron con honorabilidad, excelencia, honestidad y diligencia, puedan ser ratificados.

De esta forma, además de ser una garantía a favor de los funcionarios judiciales que se encuentren en el supuesto, la ratificación se traduce en una garantía que opera a favor de la sociedad, pues ésta tiene derecho a contar con Magistrados capaces e idóneos que cumplan con la garantía constitucional de acceso a la justicia de los gobernados (P 21/2006).

Las características y notas básicas de la ratificación son las siguientes.

La ratificación es una institución jurídica mediante la cual se confirma a un juzgador, previa evaluación objetiva de su actuación, en el cargo que venía desempeñando para determinar si continuará en el mismo o no. Entonces, surge en función directa de la actuación del funcionario judicial durante el tiempo de su encargo, siempre y cuando haya demostrado que en el desempeño de éste actuó permanentemente con diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable, de manera que puede caracterizarse como un derecho a favor del funcionario judicial que se traduce en que se tome en cuenta el tiempo ejercido como juzgador y en conocer el resultado obtenido en su evaluación.

La ratificación no depende de la voluntad discrecional de los órganos a quienes se encomienda, sino del ejercicio responsable de una evaluación objetiva que implique el respeto a los principios de independencia y autonomía jurisdiccionales.

Mantiene una dualidad de caracteres en tanto es, al mismo tiempo, un derecho del servidor jurisdiccional y una garantía que opera a favor de la sociedad ya que ésta tiene derecho a contar con juzgadores idóneos que aseguren una impartición de justicia pronta, completa, gratuita e imparcial.

No se produce de manera automática, pues para que tenga lugar, y en tanto surge con motivo del desempeño que ha tenido un servidor jurisdiccional en el lapso de tiempo que dure su mandato, es necesario realizar una evaluación, en la que el órgano y órganos competentes o facultados para decidir sobre ésta, se encuentran obligados a llevar un seguimiento de la actuación del funcionario en el desempeño de su cargo para poder evaluar y determinar su idoneidad para permanecer o no en el cargo de magistrado, lo que lo llevará a que sea o no ratificado. Esto último debe estar avalado mediante las pruebas relativas que comprueben el correcto uso, por parte de los órganos de poder a quienes se les otorgue la facultad de decidir sobre la ratificación, de tal atribución, para así comprobar que el ejercicio de dicha facultad no fue de manera arbitraria.

La evaluación sobre la ratificación o reelección a que tiene derecho el juzgador y respecto de la cual la sociedad está interesada, es un acto administrativo de orden público de naturaleza imperativa, que se concreta con la emisión de dictámenes escritos, en los cuales el órgano u órganos que tienen la atribución de decidir sobre la ratificación o no en el cargo de los magistrados, precisen de manera debidamente fundada y motivada las razones sustantivas, objetivas y razonables de su determinación, y su justificación es el interés que tiene la sociedad en conocer la actuación ética y profesional de los funcionarios judiciales que tienen a su cargo la impartición de justicia.

Luego, el cargo de magistrado no concluye por el solo transcurso del tiempo previsto en las Constituciones Locales relativas para la duración

del cargo, pues ello atentaría contra el principio de seguridad y estabilidad en la duración del cargo que se consagra como una de las formas de garantizar la independencia y autonomía judicial al impedirse que continúen en el ejercicio del cargo de funcionarios judiciales idóneos. También se contrariaría el principio de carrera judicial establecido en la Constitución Federal, en el que una de sus características es la permanencia de los funcionarios en los cargos como presupuesto de una eficaz administración de justicia (P 22/2006).

La fundamentación y motivación de la ratificación es exigible en la ratificación o no de funcionarios judiciales, ya que la decisión sobre la ratificación de los Magistrados de los Tribunales Locales no es un acto que quede enclaustrado en los ámbitos internos de gobierno, es decir, entre autoridades, en atención al principio de división de poderes, sino que aunque no está formalmente dirigido a los ciudadanos, tiene una trascendencia institucional jurídica muy superior a un mero acto de relación intergubernamental, pues al ser la sociedad la destinataria de la garantía de acceso jurisdiccional, y por ello estar interesada en que le sea otorgada por conducto de funcionarios judiciales idóneos que realmente la hagan efectiva, es evidente que tiene un impacto directo en la sociedad. En virtud de lo anterior debe exigirse que al emitir este tipo de actos los órganos competentes cumplan con las garantías de fundamentación y motivación, es decir, que se advierta que realmente existe una consideración sustantiva, objetiva y razonable y no meramente formal de la normatividad aplicable (P 23/2006).

De manera más concreta, las garantías constitucionales de fundamentación y motivación, tratándose de los actos de las autoridades encargadas de emitir los dictámenes de ratificación de Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, deben cumplirse de la siguiente manera: 1. Debe existir una norma legal que otorgue a dicha autoridad la facultad de actuar en determinado sentido, es decir, debe respetarse la delimitación constitucional y legal de la esfera competencial de las autoridades. 2. La referida autoridad debe desplegar su actuación como lo establezca la ley, y en caso de que no exista disposición alguna en ese sentido, podrá determinarse por aquélla, pero siempre en pleno respeto al artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 3. Deben existir los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía que las autoridades emisoras del acto actuaran en ese sentido, es decir, que se den los supuestos de hecho necesarios para activar el ejercicio de esas competencias. 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 emisora determinó la ratificación o no ratificación de los funcionarios judiciales correspondientes y, además, deberá realizarse en forma per-

sonalizada e individualizada, refiriéndose a la actuación en el desempeño del cargo de cada uno de ellos, es decir, debe existir una motivación reforzada de los actos de autoridad. 5. La emisión del dictamen de ratificación o no ratificación es obligatoria y deberá realizarse por escrito, con la finalidad de que tanto el funcionario judicial que se encuentre en el supuesto, como la sociedad, tengan pleno conocimiento respecto de los motivos por los que la autoridad competente determinó ratificar o no a dicho funcionario judicial, por tanto, la decisión correspondiente debe hacerse del conocimiento del funcionario, mediante notificación personal y de la sociedad en general, mediante su publicación en el Periódico Oficial de la entidad (P 24/2006).

Dejando a un lado los principios constitucionales en materia judicial, se emitió un criterio referente al procedimiento para la designación de los magistrados del Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí, en el sentido que Los artículos 27, fracción II, y 38, primer párrafo, última parte, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de San Luis Potosí, reformados mediante el Decreto 366, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad el 15 de julio de 2002, al establecer que el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia estará facultado para designar a las personas que ocuparán el cargo de Magistrados del Tribunal Electoral, en caso de que el Congreso Local no lo haga dentro del plazo de 10 días a que se refiere el artículo 96 de la Constitución Local, contravienen el diverso numeral 57, fracción XXXIV, de la propia Constitución Estatal, que prevé que es facultad de dicho congreso nombrar a los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado, toda vez que, por una parte, se traslada a otro poder una atribución constitucionalmente asignada a la legislatura y, por otra, se impide que tal designación se haga por la mayoría calificada de los integrantes del órgano legislativo, por lo que transgreden el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (P 29/2006).

La autonomía presupuestaria judicial fue motivo de reflexión en dos criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia. En uno de ellos se sostuvo que conforme a los artículos 22, segundo párrafo, y 27, fracción I, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de dicho Estado, el Poder Judicial de la entidad formulará su propio proyecto de presupuesto, el cual lo presentará al titular del Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Planeación y Finanzas para ser enviado al Congreso Local, y que de acuerdo con los preceptos 249, fracción XVII, y 253, fracción XXIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de esa entidad, son facultades exclusivas del Tribunal de Justicia Electoral aprobar el proyecto definitivo de su presupuesto de egresos y acordar que sea presentado al Presidente del Tribunal Superior de Justicia del propio Estado, resulta evidente que el Gobernador carece de facultades para modificar o reducir

el proyecto de presupuesto de egresos presentado por el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial de la entidad, pues únicamente funge como conducto para hacer llegar dicho documento al Congreso Estatal (P 69/2006).

En el segundo de los criterios se estableció la garantía de irreductibilidad, de manera tal que el segundo párrafo del artículo 90 de la Constitución de Baja California prevé que para garantizar la independencia económica del Poder Judicial, éste contará con un presupuesto propio, el que administrará y ejercerá en los términos que fijen las leyes respectivas, el cual no podrá ser inferior al aprobado por el Congreso para el ejercicio anual anterior, por lo que de la interpretación de dicho precepto, en relación con el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias relativas, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, se concluye que el Tribunal de Justicia Electoral, órgano integrante del Poder Judicial del Estado de Baja California, tiene garantizada la irreductibilidad presupuestaria, en el sentido de que jurídicamente no puede fijarse un presupuesto con monto inferior al aprobado para el ejercicio ordinario anual anterior, determinación que tiene la intención de proteger su autonomía, poniéndolo a salvo de todo tipo de presiones, para que cumpla con plena independencia las atribuciones encomendadas por la Constitución Federal (P 70/2006).

La autonomía judicial fue motivo de otros criterios más. Se determinó que el tercero y el cuarto párrafos del inciso e) del artículo 224 del Código Electoral del Distrito Federal, reformado mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el 19 de octubre de 2005, al establecer que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal autorizará las licencias a los Magistrados Electorales para ausentarse del cargo hasta por 90 días naturales, siempre que exista causa justificada; que en el caso de que al concluir la licencia no se presentaren la reputará como ausencia definitiva; que también determinará como ausencia definitiva cuando un Magistrado titular deje de asistir injustificadamente a cinco sesiones consecutivas del Pleno del Tribunal o existan elementos para determinar su imposibilidad física o jurídica para el desempeño de sus funciones y que durante los procesos electorales o de participación ciudadana no podrán otorgarse licencias salvo por causa grave a juicio de la Legislatura, transgrede el principio de autonomía establecido en los numerales 116, fracción IV, y 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f) de la Constitución federal, pues conforme al diverso numeral 133 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las licencias de los Magistrados Electro-

rales serán tramitadas, cubiertas y otorgadas de manera exclusiva por el Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal (P 81/2006).

En este mismo sentido, se sostuvo un criterio mediante el cual el artículo 224, segundo párrafo, e inciso f), del Código Electoral del Distrito Federal, reformado mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el 19 de octubre de 2005, al prever que la Asamblea Legislativa nombrará al Presidente del Tribunal Electoral, y que en caso de que el Magistrado que ocupe ese cargo se ausente definitivamente, también aquélla designará a quien lo sustituya, atenta contra la autonomía e independencia aludidas, pues en ambos casos corresponde al Tribunal Electoral del Distrito Federal —específicamente al Pleno—, elegir de entre quienes lo integran al Magistrado que en su carácter de Presidente los dirija o represente; sin que sea óbice a lo anterior el hecho de que el artículo 132 del señalado Estatuto establezca que la Asamblea Legislativa a propuesta del Tribunal Superior de Justicia de la entidad podrá elegir a los Magistrados del Tribunal Electoral, toda vez que dicha facultad no puede ni debe entenderse al grado de permitir la injerencia de ese órgano legislativo en cuestiones que atañen a la organización y funcionamiento de ese Tribunal, como es la designación de su Presidente (P 82/2006).

En cuanto hace al Poder Legislativo, sobresale únicamente un criterio según el cual tratándose de la Fiscalía contra Delitos Electorales del Estado de Nayarit se sostuvo que la encomienda a otras autoridades de nombrar y remover a ciertos titulares debe consignarla la propia Constitución y conforme al principio de división de poderes establecido en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo que, el Poder Legislativo del Estado de Nayarit no puede, ni a título de colaboración, arrogarse la facultad de designar a funcionarios que se encuentren dentro de la estructura orgánica de otro. Por lo tanto, es evidente que corresponde al Gobernador designar al titular de la Fiscalía de referencia y que los artículos 112 y 112 Bis de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la Entidad, en cuanto otorgan al Congreso Local la facultad de hacer dicha designación, son violatorios del mencionado artículo 116 constitucional (P 51/2006).

En relación con el Poder Ejecutivo local, sobresale únicamente un criterio de conformidad con el cual tratándose del Distrito Federal el Jefe de Gobierno no puede homologarse, totalmente, a los Gobernadores de los Estados, toda vez que de una interpretación literal e histórica evolutiva del orden jurídico aplicable y de las instituciones del Distrito Federal, concretamente de los artículos 73, fracción VI, (actualmente derogada) y 122 de la Constitución Federal, en relación con el diverso 111 en cuanto a la adecuación del sistema de responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal, se advierte que a lo largo de la historia esta entidad ha sufrido modificaciones estructurales importantes que siguen una

tendencia de mayor autonomía, tanto administrativa como política, fundamentada en la representatividad democrática de sus funcionarios; también se observa que el Órgano Reformador en ningún momento ha pretendido que el régimen de responsabilidades aplicable a funcionarios locales establecido en el párrafo quinto del mencionado artículo 111 sea aplicable al titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, pues a la fecha la Constitución Federal lo contempla en el primer párrafo del citado artículo (P 75/2006).

C) Municipios

En esta materia, a diferencia del año anterior, fueron pocos los pronunciamientos emitidos por el Alto Tribunal.

Sobresale por su importancia un criterio relativo a la escisión de un municipio, de conformidad con el cual de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, 16 y 115 de dicha Constitución se advierte que el territorio sobre el que un Municipio ejerce sus atribuciones es un elemento primordial en la integración de su autonomía, de manera que cualquier acto de autoridad que pueda tener como consecuencia escindirlo, debe respetar los principios constitucionales de previa audiencia, debido proceso y legalidad, a efecto de que aquél tenga plena oportunidad de defensa (P 80/2006).

Por otra parte, con el ánimo de salvaguardar el ámbito competencial del Municipio y hacer posible la transferencia al Estado de la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función pública municipal, se determinó que el inciso d) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe interpretarse en el sentido de que cuando no exista convenio entre una entidad federativa y sus Municipios, el Ayuntamiento, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá solicitar a la legislatura que el Gobierno Estatal asuma la función o servicio público de que se trate, debiendo la legislatura emitir las normas que regulen los términos de la referida asunción, así como el dictamen que califique la imposibilidad del ejercicio de la función o de la prestación del servicio por parte del Ayuntamiento, sin que ello implique que pueda determinar unilateral y oficiosamente tal circunstancia, pues la mencionada solicitud es un derecho exclusivo del Ayuntamiento (P 25/2006).

No obstante lo anterior, tratándose de servicios públicos estratégicos la situación es diversa, toda vez que para su concesión los Ayuntamientos requieren autorización de la legislatura local, puesto que ésta se encuentra facultada por la Constitución Federal para obligar a los Municipios que desean concesionar un servicio público, a que presenten previamente su

solicitud a la propia legislatura y, además, obtengan su autorización (P 28/2006).

En un criterio interesante sobre la policía municipal, se llegó al convencimiento que si bien conforme a lo dispuesto en el artículo 115, fracción VII, en relación con el inciso h) de su fracción III, y el artículo 21, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Municipio prestar el servicio de seguridad pública; la policía preventiva municipal está al mando del presidente municipal, excepto en casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público, en los que estará a cargo del gobernador, o cuando éste resida habitual o transitoriamente en el Municipio de que se trate, puesto que tiene a su cargo el mando de la fuerza pública, la circunstancia de que la policía municipal en el aspecto operativo esté al mando del presidente municipal, no significa que también le corresponda el nombramiento o remoción del titular de aquélla, ya que ello es facultad del Ayuntamiento, pues no debe confundirse la facultad de mando con la de nombramiento, además de que no hay obstáculo constitucional para que el Ayuntamiento ejerza esta última (P 26/2006).

En una tesis relevante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación afirmó que el hecho de que el artículo 46 de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes determine un mecanismo distinto para cubrir las ausencias de los miembros de un Ayuntamiento al previsto en el artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido que por cada miembro propietario del Ayuntamiento deberá elegirse un suplente, viola dicho precepto constitucional y, por ende, el diverso 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que si bien el Constituyente Local facultó al legislador ordinario para establecer el procedimiento y otros aspectos relativos a la forma en que debe efectuarse tal suplencia, no le otorgó la atribución de determinar qué funcionario debe cubrir las ausencias, pues ello ya se previó en la Constitución del Estado; máxime que la jerarquía normativa que rige en todo orden jurídico —federal o estadual— obliga a reconocer que el legislador local no debe contravenir lo establecido por su Constitución (P 27/2006).

D) Elecciones

En lo que corresponde a las elecciones de gobernador, se determinó que el artículo 55, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Colima, al establecer el plazo de un mes, contado a partir de la expedición de la convocatoria respectiva, para celebrar una elección extraordinaria de gobernador, contraviene el artículo 116, fracción IV, inci-

so e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que garantiza la fijación de plazos suficientes para el desahogo de las instancias impugnativas, pues en ese lapso es imposible agotar las que, en su caso, los partidos políticos podrían hacer valer en contra de los actos preparatorios de esos comicios, pues aun cuando, conforme a la facultad que el artículo 6º de la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Colima concede al Pleno del Tribunal Electoral Estatal, se acortaran los plazos administrativos, así como los de índole jurisdiccional que prevé la propia ley, el tiempo sería insuficiente para que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tramite y resuelva, oportunamente, las instancias promovidas (P 33/2006).

Como consecuencia de la declaratoria de invalidez del artículo 55, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Colima, en cuanto establece el plazo de un mes para la celebración de la elección extraordinaria de gobernador, incide en el límite máximo de dos meses que el artículo 57 de la propia constitución establece para que el gobernador interino ejerza el cargo, además de que el propio plazo es insuficiente para la tramitación y resolución oportuna de las instancias impugnativas que, en su caso, hagan valer los partidos políticos en contra de actos emitidos durante las jornadas electoral y de resultados; no se cumple con el mandamiento del artículo 116, fracción IV, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de garantizar la fijación de plazos suficientes para el desahogo de las instancias impugnativas, y debe declararse su nulidad para que en él se establezca un plazo razonable, acorde y coherente con el que se fije para la celebración de dicho proceso electoral extraordinario (P 34/2006).

Continuando con los plazos de impugnaciones de las elecciones locales, se emitió un criterio conforme al cual el plazo de un mes para agotar las instancias impugnativas en materia electoral fijado en el artículo 25, segundo párrafo, del Código Electoral del Estado de Colima, contado a partir de la expedición de la convocatoria a la elección extraordinaria de gobernador, contraviene el artículo 116, fracción IV, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en ese lapso es imposible agotar las impugnaciones que, en su caso, formulen los partidos en contra de los actos preparatorios de esos comicios, ya que aun cuando se ajustaran los plazos administrativos previstos en dicha ley, así como los de índole jurisdiccional que establece la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme a la facultad que su artículo 6º concede al Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Colima para acortar los periodos de impugnación y sustanciación de los recursos procedentes, el tiempo sería insuficiente para que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tramitara y resolviera, oportunamente, las instancias que en su caso se promovieran contra las resolu-

ciones de carácter local pronunciadas a propósito de los trabajos preparatorios para la emisión del sufragio respectivo (P 52/2006).

Como consecuencia de lo anterior se fijó el criterio según el cual las leyes electorales estatales, al establecer los plazos impugnatorios, deben tener en cuenta de manera conjunta los artículos 99, fracción IV, y 116, fracción IV, incisos d) y e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que en la mecánica procedimental que sigan para la vía recursal administrativa y jurisdiccional se consideren los plazos ante los órganos locales y los correspondientes al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Así, si el periodo previo a la elección permite resolver sobre la legalidad de las decisiones preparatorias electorales locales de carácter trascendente, pero el tiempo es insuficiente para que el referido órgano jurisdiccional federal emita sus decisiones antes de la toma de posesión del candidato electo, el efecto de la imprevisión legislativa respecto de los plazos, será el de hacer nugatorio el derecho de los afectados para acudir a la jurisdicción federal, tornándose de imposible observancia el contenido del artículo 99, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (P 53/2006).

En materia de financiamiento público y topes de los gastos de campaña en Colima, el artículo 63 Bis-5 del Código Electoral del Estado de Colima, al establecer que la administración de las prerrogativas y del financiamiento público para la obtención del voto corresponderá al partido político que represente la mayor fuerza electoral de entre los que vayan en frente común con un candidato, excluyendo de esa administración al otro u otros integrantes, contraviene los artículos 41, fracción I, y 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues si bien no se priva a éstos de tales recursos, sí se les afecta en cuanto a su disposición. En cuanto al tope de los gastos de campaña de los partidos que postulen una candidatura común, el citado precepto legal transgrede el inciso h) de la fracción IV del indicado artículo 116, que prevé la obligación de garantizar que se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, criterios que no podrán perder su uniformidad por la circunstancia de que se sumen las fuerzas electorales de varios partidos que postulen una candidatura común, pues en tal evento cada uno debe mantener sus obligaciones individuales en ese sentido, en correspondencia a la posibilidad de que accedan de igual forma a las prerrogativas y al financiamiento público para la obtención del voto (P 54/2006).

El sistema electoral de representación proporcional también fue motivo de dos criterios jurisprudenciales. Así, se sostuvo que la adición de la frase «excepto el caso establecido en el párrafo segundo de la fracción I del artículo siguiente», al cuarto párrafo del artículo 301 del Código Electoral del Estado de Colima mediante decreto publicado en el Periódico

Oficial el 31 de agosto de 2005, que establece que «Ningún partido político podrá contar con más de 15 diputados por ambos principios, salvo el caso del partido político que por sí mismo hubiere obtenido la totalidad de los distritos electorales uninominales, ni que su número representen un porcentaje total del Congreso que exceda en 10 puntos a su porcentaje de votación efectiva», infringe una de las bases generales que deberán observar las Legislaturas de los Estados para cumplir con el principio de representación proporcional tratándose de diputados, consistente en el establecimiento de un límite a la sobrerrepresentación, en términos del criterio previsto en la tesis de jurisprudencia P./J. 69/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, noviembre de 1998, página 189, con el rubro: «MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL», pues a pesar de que un partido triunfador en la vía uninominal ya haya sobrepasado su representatividad máxima en el Congreso, se le permite participar, indebidamente, en la adjudicación de un diputado más, si es que se dan las condiciones numéricas previstas en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 302 del Código Electoral citado, esto es, que el múltiplo mayor de cuatro de la suma de su votación efectiva más diez puntos, fuese igual o superior a dos puntos, todo lo cual hace nugatorio el límite previsto en la misma ley para evitar la representación excesiva, pues si se trata de un tope superior, de suyo implica que no puede tener excepciones, porque de ser así se desnaturaliza su función correctiva (P 55/2006).

En este mismo sentido, la adición al cuarto párrafo del artículo 301 del Código Electoral del Estado de Colima, que prevé una excepción al sistema de asignación de diputados, genera un tratamiento privilegiado a favor del partido triunfador, beneficiándolo con un procedimiento particular de asignación de diputados plurinominales que los demás partidos no tienen, pues éstos deben acogerse a reglas comunes que no le son aplicables a aquél, lo que transgrede el principio de equidad en materia electoral, que supone que se otorgue el mismo trato para la adjudicación de esos representantes populares, pues la votación que obtiene cada uno de los demás partidos también es susceptible de rebasar el límite de la sobrerrepresentación, pero sólo al partido ganador por mayoría relativa se le permite obtener un escaño más en el Congreso, cuando cuenta con cierto excedente por encima de su grado de representatividad legalmente autorizado, el cual, en cambio, los demás partidos sí deben respetar (P 56/2006).

3. DERECHOS HUMANOS

Del mismo modo como lo hicimos en la Crónica Jurisprudencial del año pasado, dividimos este apartado en dos secciones, tomando en consi-

deración la amplitud de su contenido pero igualmente el número de pronunciamientos que respecto de ciertas materias se produjo. Denominamos la primera sección como derechos humanos en general, en el entendido de que en ella se da cuenta de criterios jurisprudenciales sobre diversos derechos humanos y la segunda la denominamos derechos humanos en especial, en la cual se exponen los pronunciamientos sobre dos áreas específicas, la relacionada con los impuestos y la materia penal.

A) Derechos humanos en general

En relación con el derecho de propiedad, se emitieron interesantes pronunciamientos.

En uno de ellos se afirmó que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14, 16 y principalmente el 27, reconoce como derecho fundamental la propiedad privada, pero lo delimita fijando su contenido, a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales, como el bien común o el respeto al ejercicio de los derechos de los demás integrantes de la sociedad. Por tanto, tratándose de aquel derecho, la Constitución Federal lo limita a su función social, toda vez que conforme al indicado artículo 27, el Estado puede imponer modalidades a la propiedad privada por causas de interés público o bien, podrá ser objeto de expropiación por causas de utilidad pública y, por tanto, es ella la que delimita el derecho de propiedad en aras del interés colectivo, por lo que no es oponible frente a la colectividad sino que, por el contrario, en caso de ser necesario debe privilegiarse a esta última sobre el derecho de propiedad privada del individuo, en los términos que dispone expresamente la Norma Fundamental (P 37/2006).

En otro criterio se determinó que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados tienen facultad para establecer legalmente las causas de utilidad pública que, en aras del bien común, sustenten el acto administrativo expropiatorio, toda vez que la Constitución Federal no establece un concepto de utilidad pública, el que por abstracto, mutable y relativo es difícil de definir y sólo es determinable por las condiciones políticas, sociales y económicas que imperen en cierta época y lugar (P 38/2006).

En otra tesis la Suprema Corte de Justicia expuso la noción de utilidad pública. Así, reiteró el criterio de que el concepto de utilidad pública es más amplio, al comprender no sólo los casos en que el Estado (Federación, Entidades Federativas, Distrito Federal o Municipios) se sustituye en el goce del bien expropiado a fin de beneficiar a la colectividad, sino además aquellos en que autoriza a un particular para lograr ese fin, por lo que la noción de utilidad pública ya no sólo se limita a que el Estado

deba construir una obra pública o prestar un servicio público, sino que también comprende aquellas necesidades económicas, sociales, sanitarias e inclusive estéticas, que pueden requerirse en determinada población, tales como empresas para beneficio colectivo, hospitales, escuelas, unidades habitacionales, parques, zonas ecológicas, entre otros, dado que el derecho a la propiedad privada está delimitado en la Constitución Federal en razón de su función social.

Por ello, atendiendo a esa función y a las necesidades socioeconómicas que se presenten, es evidente que no siempre el Estado por sí mismo podrá satisfacerlas, sino que deberá recurrir a otros medios, como autorizar a un particular para que preste un servicio público o realice una obra en beneficio inmediato de un sector social y mediato de toda la sociedad.

En consecuencia, el concepto de utilidad pública no debe ser restringido, sino amplio, a fin de que el Estado pueda satisfacer las necesidades sociales y económicas y, por ello, se reitera que, genéricamente, comprende tres causas: a) La pública propiamente dicha, o sea cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio u obra públicos; b) La social, que satisface de una manera inmediata y directa a una clase social determinada, y mediatamente a toda la colectividad; y c) La nacional, que satisface la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o internacional (P 39/2006).

Por último, en un criterio de especial relevancia se cambió, mediante una solicitud de modificación de jurisprudencia, una posición jurídica que venía regiendo en materia de expropiación respecto de la garantía de audiencia. Ahora, de una nueva reflexión se concluye que de la interpretación del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos privativos de la propiedad deben realizarse, por regla general, mediante un procedimiento dirigido a escuchar previamente al afectado, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación. En ese sentido, tratándose de actos privativos como lo es la expropiación, para que la defensa sea adecuada y efectiva debe ser previa, en orden a garantizar eficazmente los bienes constitucionalmente protegidos a través del mencionado artículo 14, sin que lo anterior se contraponga al artículo 27 de la Constitución Federal, pues si bien es cierto que este precepto establece las garantías sociales, las cuales atienden a un contenido y finalidades en estricto sentido al régimen de propiedad agraria, y por extensión a las modalidades de la propiedad, al dominio y a la propiedad nacional, también lo es que la expropiación no es una garantía social en el sentido estricto y constitucional del concepto, sino que es una potestad administrativa que crea, modi-

fica y/o extingue relaciones jurídicas concretas, y que obedece a causas establecidas legalmente y a valoraciones discrecionales de las autoridades administrativas; además, la expropiación es una potestad administrativa dirigida a la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien particular decretada por el Estado, con el fin de adquirirlo (SS 124/2006).

En un criterio que marca una pauta interesante se hizo referencia a los criterios para determinar si el legislador respeta el principio de igualdad. Así, se afirmó que el principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto 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. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser

especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado (PS 55/2006).

Los derechos políticos fueron objeto de reflexión jurisprudencial. Se sostuvo que conforme al artículo 38, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como al numeral 57, fracción I, del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, la suspensión de derechos políticos es una sanción que se produce como consecuencia necesaria de la pena de prisión, por lo que su naturaleza es accesoria, pues deriva de la imposición de la pena corporal y su duración depende de la que tenga ésta; de ahí que su aplicación no corresponda al juzgador, como sí sucede tratándose de penas autónomas, las cuales son impuestas en uso de su arbitrio judicial y de conformidad con el tipo penal respectivo. Por tanto, cuando la pena de prisión es sustituida, la suspensión de derechos políticos como pena accesoria de la primera, sigue la misma suerte que aquélla, pues debe entenderse que se sustituye la pena en su integridad, incluyendo la suspensión de derechos políticos que le es accesoria (PS 74/2006).

El derecho a la autodeterminación informativa e intimidad genética constituyó motivo de una especial reflexión en torno a la prueba pericial en materia de genética. De esta manera, cuando el juez en un juicio de paternidad ordena el desahogo de la prueba pericial en materia de genética (ADN) y el presunto ascendiente se niega a que se le practique, esa conducta encaja en los supuestos de aplicación de las medidas de apremio para que se cumpla la determinación del juzgador. Con la aplicación de estas medidas, no se viola el derecho a la intimidad genética del presunto padre, pues en los análisis de paternidad por ADN únicamente se obtiene la llamada huella genética, la cual no incluye el contenido de toda la información genética, sino sólo lo que corresponde a determinados segmentos del ADN para verificar si los marcadores del presunto padre son coincidentes con los del presunto hijo, y así establecer si existe o no relación de filiación entre ellos. Por esas mismas razones, no existe violación de garantías respecto de la autodeterminación informativa, pues el análisis de paternidad tiene una justificación en tanto que únicamente versará sobre la filiación y no sobre otras cuestiones. De igual manera, la realización de la mencionada prueba no viola las garantías establecidas en el artículo 22 constitucional porque dicho artículo se refiere a las sanciones que se imponen a los individuos cuya responsabilidad está plenamente demostrada, previo desahogo de un proceso legal, y la práctica de la prueba genética no puede considerarse una pena; por ello, al no constituir una pena o sanción, no se encuentra en los supuestos del artículo 22 constitucional. Por lo anterior, se concluye que el uso de las medidas de seguridad está plenamente justificado en tanto que el presunto ascendiente tiene la obligación de practicarse dicha prueba atendiendo al interés superior del me-

nor y a su derecho de conocer su origen biológico y la identidad de sus progenitores (PS 99/2006).

Ahora bien, si a pesar de la imposición de dichas medidas de apremio no se logra vencer la negativa del demandado para realizarse la prueba, la consecuencia de esa conducta será que opere la presunción de la filiación, salvo prueba en contrario, lo que significa que dentro de las medidas de apremio establecidas por la ley se encuentra el uso de la fuerza pública, pero esta medida debe utilizarse sólo para presentar al demandado al lugar donde deba tomarse la muestra genética, pero de ninguna manera para que con esta medida se obtenga dicha muestra, pues de considerar que con tal providencia se pudiera forzar al presunto padre para obtener la mencionada muestra, ninguna razón de ser tendría haber establecido que en caso de que persistiera la negativa para realizarse esa prueba, se tendrían por presuntamente probados los hechos que se pretendían acreditar (PS 100/2006).

La presunción de la filiación controvertida está reconocida en los ordenamientos legales de Nuevo León y Estado de México. Conforme a los artículos 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3°, 6°, 7° y 8° de la Convención sobre los Derechos del Niño; y 22 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, los menores tienen derecho a conocer su identidad, y la importancia de ese derecho fundamental no sólo radica en la posibilidad de que conozcan su origen biológico (ascendencia), sino en que de ese conocimiento deriva el derecho del menor, constitucionalmente establecido, de que sus ascendientes satisfagan sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento, para su desarrollo integral, además de que puede implicar el derecho a una nacionalidad determinada. Por otra parte, los Códigos de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León y del Estado de México establecen medidas de apremio a través de las cuales los jueces y magistrados pueden lograr que sus determinaciones se cumplan. Así, cuando en un juicio de paternidad se ordena el desahogo de la prueba pericial en materia de genética (ADN) y el presunto ascendiente se niega a que se le practique, es constitucional que se le apliquen dichas medidas para que se cumpla la determinación del juzgador, pero si a pesar de esas medidas no se logra vencer la negativa del demandado para la realización de la prueba, esto no significa que se deje a merced de la voluntad del presunto ascendiente el interés superior del menor, y que dicha negativa u oposición para la práctica de la prueba quede sin consecuencia alguna, ya que en todo caso debe operar la presunción de la filiación controvertida porque, por una parte, el artículo 190 bis V del Código de Procedimientos Civiles de Nuevo León así lo señala expresamente y, por otra, aunque la legislación del Estado de México no precisa esa circunstancia en una norma expresa, atendiendo al interés superior del niño y de una interpreta-

ción extensiva y analógica de los artículos 1.287 y 2.44 del código procesal civil de esa entidad federativa, que establecen los supuestos de confesión ficta y reconocimiento de documentos, se concluye que ante la negativa del presunto ascendiente a practicarse la mencionada prueba, debe operar la presunción de la filiación, salvo prueba en contrario, pues como se ha dicho, considerarlo de otra manera llevaría a dejar el interés superior del niño a merced de la voluntad del presunto progenitor y no se respetaría su derecho fundamental a conocer su identidad (PS 101/2006).

En un criterio se determinó el alcance de la garantía de seguridad jurídica, prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo, por tanto, es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad (SS 144/2006).

Por último, encontramos un criterio relacionado con el derecho a la vivienda. Se determinó que el Artículo octavo transitorio de la reforma de 6 de enero de 1997 transgrede el artículo 123, apartado A, fracción XII, de la constitución federal, en atención a que el citado artículo transitorio dispone las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores para un fin diverso para el cual fueron instituidas, en cuanto prevé que los trabajadores que se beneficien bajo el régimen de la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997, además de disfrutar de la pensión que en los términos de esta Ley les corresponda, deberán recibir en una sola exhibición los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda correspondientes hasta el tercer bimestre de 1997 y los rendimientos que se hubieran generado, en tanto que las subsecuentes aportaciones se abonarán para cubrir las pensiones de los trabajadores; siendo que el derecho de los trabajadores a obtener créditos accesibles y baratos para la adquisición de vivienda constituye una garantía social, al igual que la del seguro de invalidez o vejez, teniendo ambas finalidades totalmente diferentes y sus respectivas aportaciones patronales no deben confundirse entre sí ni debe dárseles el mismo destino, salvo que haya consentimiento expreso del propio trabajador para que los

fondos de la subcuenta de vivienda se destinen al pago de su pensión (SS 32/2006).

B) Derechos humanos en especial

a) *En materia de impuestos*

El procedimiento legislativo fue objeto de múltiples dudas en relación con la materia impositiva. Se cuestionó, por ejemplo, si el hecho de que las discusiones sobre las iniciativas impositivas deben comenzar en la Cámara de Diputados, conforme lo establece el artículo 72, inciso h) de la Constitución federal, restringía la facultad legislativa de la Cámara de Senadores o la convertían en simple sancionadora de los actos de aquélla. A este cuestionamiento la Suprema Corte de Justicia respondió que esta situación no implica limitación alguna a las facultades legislativas de la Cámara de Senadores, toda vez que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ambas Cámaras tienen facultades para discutir, aprobar, rechazar, modificar, reformar o adicionar los proyectos relativos, pues tales facultades se las confiere expresamente la propia Constitución Federal para que las ejerzan separada y sucesivamente, con autonomía e igualdad, respecto de aquellas materias cuyo conocimiento corresponda al órgano bicameral, como lo es la tributaria, en términos de los artículos 50, 71, 72, 73, fracciones VII, XXIX y XXX, 74 y 76 constitucionales.

En consecuencia, el orden que debe seguirse para la discusión de las iniciativas de ley o decreto relativas a contribuciones o impuestos, no convierte a la Cámara Revisora en simple sancionadora de los actos de la de Origen, como lo consideraba el artículo 32 de la Tercera Ley Constitucional decretada por el Congreso General de la Nación en 1836, que establecía: «La Cámara de Senadores, en la revisión de un proyecto de ley o decreto, no podrá hacerle alteraciones ni modificaciones, y se ceñirá a las fórmulas de aprobado, desaprobadado; pero al volverlo a la Cámara de Diputados, remitirá extracto circunstanciado de la discusión para que dicha Cámara se haga cargo de las partes que han parecido mal, o alteraciones que estime el Senado convenientes.», pues ello fue superado por el Constituyente de 1917, a fin de dar igualdad parlamentaria a ambas Cámaras, salvo que se trate de facultades exclusivas de cada una de ellas (P42/2006).

No obstante lo anterior, el requisito constitucional previsto en el artículo 72, inciso h) de la Constitución federal, en el sentido que los proyectos de ley o decreto en materia impositiva se discuten primero en la Cámara de Diputados, abarca cualquier aspecto material, accesorio o for-

mal que se vincule con ellos, en virtud de que ni del texto del señalado artículo 72, inciso H, ni de sus antecedentes legislativos se evidencia que sólo deba colmarse cuando se trate de contribuciones nuevas o de modificaciones a sus elementos esenciales (P 44/2006).

En esta misma lógica, el hecho de que al enviar a la Cámara de Origen las modificaciones o adiciones del proyecto de ley o decreto, no se le señale las disposiciones sobre las que versará la nueva discusión, no contradice el artículo 72 la Constitución, ya que el inciso E del citado precepto sólo establece que la nueva discusión en la Cámara de Origen se referirá a lo desechado, reformado, modificado o adicionado, sin poder incluir lo ya aprobado por ambas Cámaras (P 45/2006).

De esta manera, la nueva discusión en la Cámara de Origen del proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, modificado o adicionado por la Cámara Revisora, versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse los artículos aprobados por ambas Cámaras, bastando para cumplir con lo anterior que en la Cámara de origen se abra dicha etapa de discusión y lo desechado, modificado o adicionado por la colegisladora se apruebe, aunque la discusión no se materialice, porque no necesariamente tiene que haber desacuerdo con las normas propuestas (P 46/2006).

Diversas disposiciones legales que establecen impuestos fueron declaradas inconstitucionales.

En el caso del Impuesto al Valor Agregado (IVA), se determinó que el artículo 4º, fracción II, incisos c) y d), punto 3, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 2004, que incluye el concepto denominado como «actividades no objeto» para la mecánica del cálculo de la proporción del impuesto al valor agregado acreditable, transgrede el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que es un elemento normativo relevante para el cálculo del impuesto que carece de claridad y concreción razonables para su aplicación por un contribuyente promedio, tomando en cuenta que con dicho vocablo se hace referencia prácticamente a cualquier hecho material que pudiera realizar éste y, especialmente, porque el legislador tampoco previó qué valor de las «actividades no objeto» debía tomarse en cuenta para efectos de la aplicación de la mecánica del acreditamiento, con lo cual se deja abierta la posibilidad de que sea la autoridad administrativa, y no el legislador, quien configure los supuestos generales de «actividades no objeto» a través de sus facultades de comprobación fiscal (P 107/2006).

Ahora bien, la protección constitucional contra el citado precepto legal en la parte que señala «actividades que no sean objeto del impuesto que establece esta Ley» por transgredir el principio de legalidad tributaria

tiene como efecto que el quejoso, siguiendo las reglas establecidas por la Ley del Impuesto al Valor Agregado para el cálculo del impuesto acreditable (factor de prorrato), no incluya dentro de ese procedimiento las actividades que no son objeto de la ley referida y, que, en relación con el impuesto acreditable calculado con base en el texto declarado inconstitucional y que ha servido para determinar el impuesto al valor agregado a pagar, tenga derecho a la devolución del numerario enterado ante las autoridades hacendarias en exceso, por el efecto que produce la inclusión de dichas actividades en el mecanismo al disminuir la porción acreditable, ya que extrayendo ese elemento del cálculo respectivo, se respeta el principio tributario vulnerado (P 108/2006).

También se determinó que el artículo 4º de la Ley del IVA que establece la mecánica para su traslado y acreditamiento, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y nueve) viola el principio de equidad tributaria, toda vez que al modificarse el sistema de acreditamiento que estuvo en vigor en mil novecientos noventa y nueve, se estableció la identificación y el acreditamiento del tributo trasladado al contribuyente en la adquisición «de materias primas, productos terminados o semiterminados» que se relacionen con la enajenación o prestación de servicios por la que esté obligado al pago del impuesto, de manera que el citado artículo 4º dispuso la regla para determinar las adquisiciones efectuadas en el periodo, incluyendo en sus fracciones I, II y IV, párrafo cuarto, la frase «de materias primas y productos terminados o semiterminados», y de acuerdo con ello, en la medida en que el impuesto trasladado no corresponda a tales conceptos, a pesar de tratarse de actividades gravadas o exentas, no podrá ser acreditable en su totalidad, lo que da lugar a que la carga tributaria incida en el contribuyente que no pudo realizar el acreditamiento, a diferencia de aquel que sí pudo hacerlo por ubicarse en dicho supuesto.

En otros términos, tratándose de contribuyentes a los que se les traslada el impuesto al valor agregado por conceptos que son plenamente identificables con sus actividades gravadas, cuando el traslado no se origina de la adquisición de mercancías o bienes terminados o semiterminados, el acreditamiento no es procedente en su totalidad, sino que deberá ser prorrateado, esto es, al no identificarse el impuesto con alguna de esas adquisiciones, el contribuyente sólo podrá acreditarlo con base en el factor de acreditamiento, el cual se determina dividiendo el total de los actos realizados entre los actos o actividades que se encuentren exentos para efectos del tributo. Luego, la restricción de que se trata, evidentemente, impide que los contribuyentes que no tengan ese tipo de adquisiciones tengan un factor de acreditamiento del 100%, dándoles así un trato diferenciado (PS 35/2006).

El artículo 2º-A, fracción I, inciso b), numeral 1, de la Ley del IVA, vigente a partir del 1º de enero de 1996) que establece un tratamiento diferenciado al gravar con tasa 0% la enajenación de alimentos en estado sólido o semisólido y con la del 10% o 15% a los alimentos en estado líquido, viola el principio de equidad tributaria. Para efectos de identificar las supuestas razones objetivas que tuvo el legislador para establecer el tratamiento diferencial en el artículo 2º-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado la Suprema Corte estimó necesario conocer cuáles fueron las circunstancias que motivaron ese tratamiento para las bebidas distintas de la leche, entre las cuales se señalan a los jugos, néctares o concentrados de frutas y verduras, así como al yoghurt para beber y otros productos que tienen naturaleza de alimentos y son excluidos de la tasa del 0% sólo por su consistencia líquida. Sin embargo, al analizar las exposiciones de motivos y los dictámenes que la Comisión de Hacienda hubiere formulado al respecto, desde la entrada en vigor del artículo en estudio, no se advierten elementos que justifiquen el trato diferenciado al gravar con la tasa del 0% la enajenación de alimentos en estado sólido o semisólido y con el 10% o 15% la de alimentos en estado líquido que se establece en el texto del artículo 2º-A, fracción I, inciso b), numeral 1, del citado ordenamiento, es decir, no existen elementos suficientes para diferenciar a la leche y a los alimentos sólidos de los demás alimentos líquidos, en virtud de que el estado físico de los alimentos no es un elemento relevante, siendo que para aplicar la tasa del 0% a la enajenación de los productos destinados a la alimentación, no debe importar si estos son sólidos, semisólidos o líquidos, siempre y cuando se trate de alimentos. Por tanto, al resultar esa diferencia una excepción artificiosa e injustificada se concluye que el artículo 2º-A, fracción I, inciso b), numeral 1, da un trato distinto a contribuyentes que se encuentran en igualdad de circunstancias ante la ley, a saber, la de enajenantes de productos destinados a la alimentación por el solo hecho de que éstos se encuentran en estado sólido o líquido, por lo que el citado precepto transgrede el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No es obstáculo a lo anterior pretender justificar dicho tratamiento diferenciado con el argumento de que el legislador quiso proteger a los consumidores de alimentos de primera necesidad, toda vez que existen alimentos en estado sólido y semisólido que no son de primera necesidad y cuya enajenación está gravada con la tasa del 0%, mientras que existen líquidos que sí son de primera necesidad y que no son leche, como son los jugos, néctares o el yogurt para beber (SS 34/2006).

Por otra parte, el artículo 2º-C de la Ley del IVA, vigente en 2004, que prevé el mecanismo de cálculo para quienes tributen bajo el régimen de pequeños contribuyentes, transgrede el principio de proporcionalidad

tributaria, en virtud de que soslaya la naturaleza del mencionado gravamen como impuesto indirecto, pues el monto a enterar no se determina en atención al impuesto causado y trasladado, disminuido en la medida del impuesto acreditable, sino en atención a la manifestación de riqueza o al incremento patrimonial del contribuyente determinado normativamente, como si se tratara de un impuesto directo, sin considerar que la imposición indirecta debe soportarse por el patrimonio del consumidor contribuyente de facto, aunado a que si la estimativa mencionada se determina conforme a los ingresos del contribuyente, los cuales no guardan relación alguna con el objeto del impuesto y considerando un periodo distinto al corriente, se desvincula al impuesto que se calcula de las operaciones que efectivamente resulten relevantes para efectos del impuesto al valor agregado (SS 57/2006).

En relación con el Impuesto Sobre la Renta (ISR) también se emitieron varios criterios que arrojaron como consecuencia la inconstitucionalidad del mencionado impuesto.

El artículo 31, fracción XII, de la Ley del ISR, vigente a partir del 1º de enero de 2003, es inconstitucional al limitar la deducción de los gastos de previsión social, pues las finalidades perseguidas por la medida (promover la igualdad entre los trabajadores; el combate a las prácticas abusivas que pudieran dar lugar a fenómenos de elusión fiscal que favorecieran más a los trabajadores con mayores ingresos y el fomento al sindicalismo) no resultan razonables, motivo por el cual no se justifica la afectación al derecho a su deducción como gastos necesarios e indispensables.

En efecto, por lo que hace al primer objetivo señalado, se advierte que si bien resulta constitucionalmente aceptable —pues la Ley Fundamental no sólo no reprocha, sino que fomenta una mejor distribución del ingreso—, no es racional en la medida en que, buscando favorecer un mayor aprovechamiento de las prestaciones de previsión social por parte de los trabajadores de menores ingresos, establece la limitante a favor de un grupo que no es coincidente, como son los trabajadores sindicalizados. Adicionalmente, se aprecia que una medida que pretende favorecer a ciertos empleados —los de menores ingresos— no tiende a tal fin mediante un beneficio para éstos, sino a través de una limitante a los derechos de los trabajadores de mayores ingresos.

Por lo que hace a la segunda finalidad, se aprecia que aun cuando el combate a la elusión fiscal encuentra apoyo en el texto constitucional —dada la importancia que tienen los recursos fiscales para la consecución de las finalidades sociales que han sido elevadas a la más alta jerarquía normativa—, se estima que las condiciones imperantes antes de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2002, no generaban un fenómeno de elusión fiscal y, por ende, la medida

legislativa reclamada no podía fundamentarse racionalmente en el combate a dicho tipo de conductas.

Finalmente, en lo que concierne al fomento al sindicalismo, este Tribunal Pleno concluye que aunque tal finalidad resulta constitucionalmente aceptable y que la fracción XII del artículo 31 de la Ley del Impuesto sobre la Renta efectivamente se encamina a dicho propósito, no sortea la tercera etapa del estudio utilizado, pues la medida legislativa no es proporcional a los fines perseguidos, ya que si bien fomenta la promoción de la organización sindical, ello se pretende a partir de un sistema de desincentivos para la opción contraria, soslayando los derechos del patrón y de los trabajadores. Por todo lo anterior, es evidente que no se justifica razonablemente la afectación a los derechos del patrón a deducir un gasto necesario e indispensable, además de que las limitantes establecidas en este sentido pasan por alto que se trata de prestaciones que encaminadas a la superación física, social, económica o cultural de los trabajadores, así como al mejoramiento en su calidad de vida y en la de su familia, motivo por el cual no resulta deseable que se limite o desincentive su otorgamiento (P 128/2006).

También se viola el principio de equidad tributaria en atención a que los contribuyentes que se ubiquen en la misma situación para efectos del impuesto sobre la renta, reciben un tratamiento distinto en razón de la forma en que se organicen sus trabajadores. Así, para la Suprema Corte de Justicia es evidente que la referida deducción se hace depender de la eventualidad de que sus trabajadores estén sindicalizados o no, así como del monto correspondiente a las prestaciones de previsión social otorgadas a los trabajadores, situación que se refiere a relaciones laborales, las cuales, en este aspecto, no son relevantes para efectos del impuesto sobre la renta —cuyo objeto lo constituye el ingreso del sujeto pasivo—. De esta manera, aun cuando los contribuyentes tengan capacidades económicas iguales, reciben un trato diferente para determinar el monto deducible por concepto de gastos de previsión social, lo que repercute en la cantidad total del impuesto a pagar, que no se justifica en tanto que atiende a aspectos ajenos al tributo. Además, lo mismo acontece en el caso de los patrones que no tienen trabajadores sindicalizados, pues en este supuesto también se limita injustificadamente el monto de las prestaciones de previsión social deducibles, ya que no pueden exceder de un tope monetario, vinculado al salario mínimo general del área geográfica que corresponda al trabajador, violándose la equidad tributaria (P 129/2006).

Igualmente se transgrede el principio de proporcionalidad tributaria toda vez que obliga a los sujetos a contribuir al gasto público conforme a una situación económica y fiscal que no refleja su auténtica capacidad contributiva, toda vez que les impone determinar una utilidad que realmente no reporta su operación, en el entendido de que los pagos que una

empresa realiza por concepto de gastos de previsión social ciertamente trascienden en la determinación de su capacidad contributiva. En efecto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que la inconstitucionalidad de la referida norma tributaria deriva del hecho de que el legislador haya vinculado la «generalidad» en la erogación del concepto —y, por ende, la procedencia de su deducción—, sujetándola a que se cumplan ciertos requisitos relativos a la manera en que se formalice la relación laboral, a las condiciones en la que se presta el servicio, o bien, dependiendo del monto correspondiente al salario mínimo general aplicable, así como aludiendo al comparativo que pueda efectuarse entre dos grupos diversos de trabajadores, es decir, atendiendo a elementos ajenos a la capacidad contributiva; de ahí que la desproporcionalidad de la deducción impugnada sea evidente. De igual forma, es desproporcional toda vez que el hecho de que los gastos de previsión social excedan o no de diez veces el salario mínimo general del área geográfica, no es un factor al advertir si la erogación respectiva es determinante en la apreciación de la capacidad contributiva, propiciándose, por lo mismo, que la tasa sea aplicada sobre una utilidad mayor en aquellos casos en los que los causantes no pudieron hacer la deducción, a diferencia de los que sí pudieron efectuarla, pues en este aspecto el pago respectivo no se encontrará en proporción a la capacidad contributiva, sino que dependerá de una situación extraña, a saber, el área geográfica —para determinar el salario mínimo— y la sindicalización o no de los trabajadores (P 130/2006).

Otro motivo de inconstitucionalidad de la Ley del ISR consistió en que el artículo segundo transitorio, fracción XIV, del decreto que reformó dicho impuesto, vigente a partir del 1º de enero de 2003, al limitar la deducibilidad de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas viola el principio de proporcionalidad tributaria, ya que la prohibición de deducir la participación de los trabajadores en las utilidades obliga a determinar una utilidad que realmente no reporta la empresa en su operación, en el entendido de que los pagos que realiza por dicho concepto, al igual que los salarios, constituyen una erogación obligatoria que impacta negativamente su utilidad bruta, afectando así su capacidad contributiva y estableciendo un límite —aunque sea de manera parcial y relativa— que no permite reflejar la auténtica capacidad contributiva del causante (PS 26/2006).

Similar criterio se sostuvo en relación con los artículos 32, fracción XXV, y segundo transitorio, fracción XIV, del decreto de reformas publicado el 30 de diciembre de 2002, que limitan la deducción para el ejercicio fiscal de 2004, pues en opinión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia se viola el principio de proporcionalidad tributaria, al establecer que a partir del ejercicio fiscal de 2004 será deducible la

participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, sólo en la parte que resulte de restar a las sumas erogadas, el monto de las deducciones relacionadas con la prestación de servicios personales subordinados, en los ingresos de los trabajadores por los que no se pagó el impuesto sobre la renta, limitando injustificadamente esa deducción y desatendiendo la capacidad contributiva de los patrones. Ello es así, porque no puede restarse de una deducción el monto de otra distinta, si en ambos supuestos el empleador realizó efectivamente tales erogaciones, y tampoco puede reducirse aquélla tomando en cuenta los ingresos gravados o exentos del trabajador, pues la figura de la deducción opera respecto de los gastos estrictamente indispensables para los fines de la actividad del contribuyente, sin importar si después se gravan o no al convertirse en ingresos para el trabajador, ya que tal circunstancia no depende de aquél. Además, el hecho de que del resultado de la resta señalada sólo sea deducible el 40%, también implica un límite contrario al referido principio tributario, pues el legislador ordinario no estableció al respecto alguna justificación en el proceso de reforma de la Ley del Impuesto sobre la Renta del cual derivó el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2002, ni se evidencia de alguna otra norma general el porqué de la restricción para deducir el total de las erogaciones efectuadas por el patrón por participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa, a pesar de que se trata de un concepto que impacta negativamente en la capacidad contributiva del causante (SS 53/2006).

En lo que corresponde al Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), se emitió un criterio conforme al cual el gravamen que establece para la enajenación de bebidas alcohólicas obedece al mandato contenido en el artículo 117, último párrafo de la Constitución, consistente en combatir el alcoholismo, independientemente que se trata de una medida de protección que se justifica porque es legítimo que en este caso el propio Estado tome ciertas medidas a favor de los integrantes de la comunidad, puesto que se considera que éstos, al decidir de forma perjudicial para su persona, no se encuentran en condiciones de diseñar autónomamente su plan de vida ni tener plena conciencia de sus intereses o actuar consecuentemente a favor de ellos. En consecuencia, el impuesto especial sobre producción y servicios, tratándose de enajenación de bebidas alcohólicas, al imponer un gravamen que actúa como sobreprecio para desalentar su consumo, no sólo tiene como efecto inmediato el aumento en el monto que deberán desembolsar quienes adquieran dichos bienes, sino que también hace evidente que éstos efectúan la compra con absoluta conciencia del hecho, ya que al ejercer la opción de consumir alcohol, aun con el sobreprecio generado por el impuesto, están tomando una decisión autónoma e informada, pues su pago conlleva la determinación de

sobreponerse a las medidas establecidas por el Estado para desincentivar el consumo de bienes que considera dañinos (PS 57/2006).

El Impuesto Predial establecido en el Distrito Federal fue declarado inconstitucional en lo que corresponde a la cuota fija establecida en el rango A de la tarifa contenida en la fracción I del artículo 152 del Código Financiero del Distrito Federal (vigente para 2004 y 2005), transgrediéndose el principio de proporcionalidad tributaria, ya que en la medida en que no guarda relación con el límite inferior del valor catastral del bien inmueble que grava, ya que si aquél constituye la base gravable que refleja la manifestación de riqueza del sujeto pasivo de la contribución, es evidente que la cuota fija no puede excederla, porque la tornaría ruinosa. No obstante, la inconstitucionalidad de dicha cuota fija no implica que los contribuyentes del impuesto queden liberados de enterar la contribución referida, sino solamente que no paguen dicha cuota fija, pero sí el porcentaje que establece el primer rango, sobre el valor del inmueble, y si éste excede del primer rango quedan sujetos a las cuotas fijas y porcentajes que prevén los rangos superiores (SS 23/2006).

En materia de derechos, se llegó a la conclusión de que el establecido en el artículo 49, fracción I, de la Ley Federal de Derechos (vigente del 1º de enero de 1999 hasta el 31 de diciembre de 2004), por las importaciones en que se utilice un pedimento conforme a la ley aduanera, viola los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, ya que debe cubrirse el derecho de trámite aduanero con una cuota del 8 al millar sobre el valor que tengan los bienes para los efectos del impuesto general de importación, y con esto se introducen elementos ajenos al costo del servicio público de trámite aduanero, como lo es el valor de los bienes a importar, lo que ocasiona que el monto del derecho no guarde relación alguna con el costo del servicio y que se causen contribuciones de una cuantía diversa al recibir el mismo servicio, siendo que conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los principios de proporcionalidad y equidad en las contribuciones denominadas derechos por servicios se cumplen por el legislador cuando los elementos tomados en consideración para establecer el procedimiento por el que determina su base y fija su cuota, atienden, en términos generales, al costo del servicio, a efecto de que los contribuyentes enteren un tributo cuyo monto se encuentre en relación con aquél, de manera que por el mismo servicio se pague una cuota análoga (PS 33/2006).

De manera similar, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia llegó al convencimiento de que el artículo 49, fracción I, de la Ley Federal de Derechos (en vigor a partir del 1º de enero de 2005) al imponer a los contribuyentes la obligación de pagar el derecho de trámite aduanero por las operaciones realizadas al amparo de un pedimento en términos de la Ley Aduanera, con una cuota del 8 al millar sobre el valor de las

mercancías correspondientes, viola los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad, en virtud de que para su cálculo no se atiende al tipo de servicio prestado ni a su costo, sino a elementos ajenos, como el valor de los bienes importados objeto del pedimento, lo que ocasiona que el monto de la cuota impuesta no guarde relación directa con el costo del servicio, recibiendo los gobernados un trato distinto por un mismo servicio, habida cuenta que la referencia del valor de las mercancías no es un elemento válido adicional para establecer el monto de la cuota respectiva (SS 122/2006).

En otro criterio se determinó que la multa fija prevista en el artículo 12 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Comitán de Domínguez, Chiapas, para 2006, transgrede el artículo 22 de la Constitución federal toda vez que la autoridad facultada para imponerla no puede determinar en cada caso su monto o cuantía, tomando en consideración el daño causado a la sociedad, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la magnitud del hecho infractor y el grado de responsabilidad del sujeto (P 104/2006).

En un último apartado queremos reflejar algunos criterios generales que fueron establecidos en esta materia impositiva.

Así, por ejemplo, se determinó el alcance del principio de proporcionalidad tributaria respecto de los impuestos indirectos, señalándose que los impuestos indirectos, como el impuesto al valor agregado, gravan manifestaciones indirectas de riqueza, es decir, atienden al patrimonio que la soporta —el del consumidor contribuyente de facto—, de manera que sin conocer su dimensión exacta y sin cuantificarlo positivamente, el legislador considera que si dicho patrimonio es suficiente para soportar el consumo, también lo es para pagar el impuesto; de ahí que la sola remisión a la capacidad contributiva del sujeto pasivo es insuficiente para establecer un criterio general de justicia tributaria, toda vez que un simple análisis de la relación cuantitativa entre la contraprestación recibida por el proveedor del bien o del servicio y el monto del impuesto, no otorga elementos que permitan pronunciarse sobre su proporcionalidad, por lo que el estudio que ha de efectuarse debe circunscribirse a la dimensión jurídica del principio de proporcionalidad tributaria, lo que se traduce en que es necesario que exista una estrecha vinculación entre el objeto del impuesto y el monto del gravamen.

En consecuencia, en el caso del impuesto al valor agregado el citado principio constitucional exige, como regla general —es decir, exceptuando las alteraciones inherentes a los actos o actividades exentos y a los sujetos a tasa cero—, que se vincule el objeto del impuesto —el valor que se añade al realizar los actos o actividades gravadas por dicho tributo—, con la cantidad líquida que se ha de cubrir por dicho concepto, y para tal efecto, resulta necesario atender al impuesto causado y trasladado

por el contribuyente a sus clientes, al impuesto acreditable trasladado por los proveedores al causante y, principalmente, a la figura jurídica del acreditamiento, toda vez que ésta, al permitir que se disminuya el impuesto causado en la medida del impuesto acreditable, tiene como efecto que el contribuyente efectúe una aportación a los gastos públicos que equivale precisamente al valor que agrega en los procesos de producción y distribución de satisfactores (SS 56/2006).

Por otra parte, se emitió un criterio según el cual la inconstitucionalidad de una ley tributaria no puede depender de la incidencia económica de los impuestos, ya que el efecto económico de la incidencia de los impuestos por virtud de la traslación no es una regla general en los tributos, ni tampoco es un fenómeno que invariablemente se presente en todos los casos, sino que se trata de una problemática de contenido económico que se presenta con características distintas en cada caso particular y depende de la situación personal de cada contribuyente o individuo que resiente la incidencia como producto de la percusión y repercusión por traslación, así como de las particularidades del acto de traslado (PS 39/2006).

En cuanto a la interpretación de las normas fiscales que establecen los elementos esenciales de los tributos, se afirmó que si bien es verdad que el juzgador, al momento de definir los elementos esenciales del tributo, debe partir del texto literal de la norma, como exigencia lógica de su aplicación al caso concreto, ello no implica que le esté prohibido acudir a los diversos métodos de interpretación reconocidos por la ciencia jurídica, ya que los principios de legalidad tributaria y de seguridad jurídica, y las disposiciones legales que establecen fórmulas dirigidas a condicionar la aplicación e interpretación de las normas tributarias, deben entenderse únicamente en el sentido de impedir aplicaciones analógicas en relación con los elementos esenciales de los tributos (SS 26/2006).

b) *En materia penal*

En esta materia sobresalen por su importancia dos criterios emitidos por el Pleno de nuestro más Alto Tribunal.

Por una parte, con motivo de una solicitud de modificación de jurisprudencia, se sostuvo que la prisión vitalicia no constituye una pena inusitada de las prohibidas por el artículo 22 de la Constitución federal, toda vez que no se ubica en alguno de los supuestos ya establecidos de pena inusitada.

Así, no tiene por objeto causar en el cuerpo del sentenciado un dolor o alteración física, pues si bien inhibe la libertad locomotora del individuo, no tiene por objeto causar en su cuerpo un dolor o alteración física; tampoco es excesiva en relación con el delito cometido, ya que ello se

refiere a los casos concretos de punibilidad, en los que existe un parámetro para determinar si para ciertos delitos de igual categoría, el mismo sistema punitivo establece penas diametralmente diferentes, por lo que la pena indicada en lo general no se ubica en tal hipótesis, al no poder existir en abstracto ese parámetro; tampoco puede decirse que no corresponda a la finalidad que persigue la pena o que se deje al arbitrio de la autoridad judicial o ejecutora su determinación al no estar prevista en la ley pena alguna exactamente aplicable al delito de que se trate y que siendo utilizada en determinado lugar no lo sea ya en otros, por ser rechazada en la generalidad de los sistemas punitivos, toda vez que ha sido reconocida como adecuada para el restablecimiento del orden social, sin que la característica de vitalicia la haga perder esa correspondencia, pues dicho aspecto se relaciona con su aplicación, mas no con el tipo de pena de que se trata.

Finalmente, en el criterio anterior se sostuvo la importancia de señalar que el hecho de que la prisión vitalicia no tuviera como consecuencia que el reo se readapte a la sociedad, dado que éste no volverá a reintegrarse a ella, tampoco determina que sea una pena inusitada, toda vez que el Constituyente no estableció que la de prisión tuviera como única y necesaria consecuencia la readaptación social del sentenciado, ni que ese efecto tendría que alcanzarse con la aplicación de toda pena, pues de haber sido esa su intención lo habría plasmado expresamente (P 1/2006).

En este mismo sentido, tratándose de la materia de extradición se llegó a establecer el criterio, también por solicitud de modificación de jurisprudencia, por el cual cuando aquélla sea solicitada resulta innecesario que el Estado requirente se comprometa a no aplicar la prisión vitalicia o a imponer una menor que fije su legislación. En efecto, de conformidad con el artículo 10, fracción V, de la Ley de Extradición Internacional, si el delito por el que se solicita la extradición es punible con la pena de muerte o alguna de las prohibidas por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, acorde con las leyes de la parte requirente, la extradición no podrá concederse, a menos de que esta parte otorgue las seguridades suficientes de que aquéllas no se aplicarán, o que se impondrán las de menor gravedad que fije su legislación. Sin embargo, como ya se dijo que la pena de prisión vitalicia no es de las prohibidas por el referido precepto constitucional, es evidente que en los casos en que se solicite la extradición y el delito que se impute al reclamado sea punible en la legislación del Estado solicitante hasta con pena de prisión vitalicia, es innecesario exigirle que se comprometa a no imponerla o a aplicar una menor (P 2/2006).

En el ámbito del principio de exacta aplicación de la ley en materia penal, establecido en el tercer párrafo del artículo 14 constitucional, se emitió un criterio conforme al cual se afirmó que este principio no sólo

se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata sino también obliga al legislador a emitir normas claras en las que se precise la conducta reprochable y la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, a fin de que la pena se aplique con estricta objetividad y justicia; que no se desvíe ese fin con una actuación arbitraria del juzgador, ni se cause un estado de incertidumbre jurídica al gobernado a quien se le aplique la norma, con el desconocimiento de la conducta que constituya el delito, así como de la duración mínima y máxima de la sanción, por falta de disposición expresa (PS 10/2006).

En aplicación de este criterio, se determinó que los artículos 275, párrafo segundo (vigente hasta el 11 de octubre de 2004) y 275-B (de actual vigencia), ambos del Código Penal para el Estado de Guanajuato, en los cuales se prevé el delito de encubrimiento por receptación, al contener la expresión «precauciones necesarias» como uno de los elementos constitutivos del delito, violan el artículo 14 de la Constitución federal, pues contienen un concepto vago, extensional e intencionalmente, porque impiden al destinatario saber con exactitud si alguna posible precaución es o no necesaria y no determinan todas las características de ese tipo de precauciones; además de que no establecen con claridad en contraste con qué criterios o normas se define lo «necesario» para considerar que las precauciones que se tomaron para cerciorarse de la procedencia lícita de un vehículo fueron las «necesarias», por lo que estos vicios dejan en estado de indefensión al gobernado ante la incertidumbre que generan respecto de las medidas que debe tomar para evitar la actualización del tipo penal en cuestión. Por tal razón, en el contexto normativo en que se presenta y al no contener parámetros objetivos al respecto, la expresión «precauciones necesarias» queda sujeta a un juicio valorativo o a un ejercicio de interpretación que puede variar dependiendo del alcance que pueda darle el juzgador en cada caso, lo que coloca al particular en un estado de inseguridad jurídica, ya que no podrá prever las consecuencias jurídicas de la conducta desplegada u omitida (PS 109/2006).

En lo que corresponde a la etapa de averiguación previa en la investigación de los delitos a cargo del ministerio público, mediante la interpretación de las fracciones II, IX y X del apartado A del artículo 20 de la Constitución federal se determinó el alcance de lo que debe considerarse como defensa adecuada, se sostuvo que se actualiza desde el momento en que el detenido es puesto a disposición del ministerio público, lo que implica que ninguna de las garantías del detenido durante el proceso penal puede ser concebida como un mero requisito formal, y para que pueda hacerse efectiva y permitir su instrumentación requiere de la participación efectiva en el procedimiento por parte del imputado desde que es

puesto a disposición del representante social. Por tanto, se consideró que la «asistencia» del defensor no sólo debe estar relacionada con la presencia física del defensor ante o en la actuación de la autoridad ministerial, sino que la misma debe interpretarse en el sentido de que la persona que es puesta a disposición de la autoridad ministerial cuente con la ayuda efectiva del asesor legal; en consecuencia, el detenido en flagrancia, en caso de que así lo decida, podrá entrevistarse con quien vaya a fungir como su defensor inmediatamente que lo solicite y antes de rendir su declaración ministerial, de lo contrario la primera declaración rendida ante el Ministerio Público estará viciada y será ilegal pues no se permitió la entrevista previa y en privado con el defensor (PS 23/2006).

La orden de aprehensión también fue motivo de reflexión jurisprudencial. En un único criterio se sostuvo que si bien es cierto que el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no indica que en la orden de aprehensión deban expresarse el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución del delito que se le imputa al acusado—requisitos que establece el artículo 19 constitucional para el auto de formal prisión—, también lo es que a efecto de cumplir con la garantía de motivación contenida en el citado artículo 16, la autoridad que emite la referida orden debe señalar dichos datos, ya que son los que permiten comprender la forma y condiciones en que se llevó a cabo la conducta delictiva en el mundo fáctico, lo cual permite al acusado conocer con amplitud los motivos por los que se ordena su captura, estando así en posibilidad de desplegar eficazmente su defensa (PS 102/2006).

Por último, en lo que corresponde a la libertad provisional bajo caución, se emitió un criterio en el sentido que de la interpretación literal, armónica y teleológica del vigente artículo 20, apartado A, fracción I, constitucional y del numeral 136, párrafo séptimo, de la Ley de Amparo, se colige que dentro del incidente de suspensión el Juez de Distrito puede otorgar al quejoso la libertad provisional bajo caución, pero para hacerlo debe constatar la actualización de las siguientes premisas: 1. que el Juez o Tribunal responsable que conozca de la causa penal respectiva no se haya pronunciado en el proceso sobre la libertad provisional del inculcado, y 2. que la falta de pronunciamiento del juzgador ordinario sobre dicho beneficio obedezca a que el inculcado no lo haya solicitado. En este sentido, si falta cualquiera de estos dos requisitos, el Juez de Distrito al conocer del juicio de amparo ya no puede pronunciarse sobre la libertad provisional bajo caución en el incidente de suspensión respectivo, razón por la cual cuando a solicitud del Ministerio Público el juzgador del proceso niegue el aludido beneficio y posteriormente el inculcado lo solicite al Juez de Distrito al promover el juicio de amparo, señalando como acto reclamado, entre otros, dicha negativa, resulta inconcuso que éste no puede decidir al respecto en tanto que no se reúne el primero de los requisi-

tos mencionados; además, no sería válido ni conveniente que, a pesar de que el juzgador ordinario ya se hubiera pronunciado sobre la libertad provisional, y haya determinado que el inculpado no tiene derecho a obtenerla, de cualquier forma el Juez de Distrito sin respetar esa resolución del órgano instructor decretase la libertad bajo caución, en el incidente de suspensión, a favor del quejoso, en contravención a lo establecido en el precepto constitucional de referencia, que dispone que en caso de delitos no graves y a solicitud del Ministerio Público, el Juez podrá negar la libertad provisional cuando se cumplan las condiciones ahí establecidas (PS 34/2006).

En este mismo sentido, se determinó que el artículo 92, párrafo cuarto, del Código Fiscal de la Federación, el cual dispone que para conceder el beneficio de la libertad provisional, excepto tratándose de los delitos graves, el monto de la caución que fije la autoridad judicial comprenderá, en su caso, la suma de la cuantificación del daño o perjuicio determinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y las contribuciones adeudadas, además de la actualización y recargos que hubiera determinado la autoridad fiscal a la fecha en que se promueva dicho beneficio, entendiendo estos conceptos, en su conjunto, como el menoscabo patrimonial que trae como consecuencia el delito de defraudación fiscal, transgrede el artículo 20, apartado A, fracción I de la Constitución federal, pues si el monto estimado de la reparación del daño no va a ser materia de la condena que, en su caso, pudiera decretarse, toda vez que en el artículo 94 del propio Código Fiscal quedó previsto que en los delitos fiscales está prohibido a la autoridad judicial imponer sanción pecuniaria, así como que las autoridades administrativas, con arreglo a las leyes fiscales, harán efectivas las contribuciones omitidas, los recargos y las sanciones administrativas correspondientes, sin que ello afecte al procedimiento penal, y si además el artículo 29 del Código Penal Federal establece que la sanción pecuniaria comprende la multa y la reparación del daño, se concluye que la prohibición de que se trata incluye ambas modalidades, por lo que resulta indebido el requisito de que se garantice ese concepto para efectos de la libertad provisional (PS 37/2006).

4. CONTROL CONSTITUCIONAL

A) Relaciones entre el legislador y el juez constitucional

En un criterio más bien conceptual, la Suprema Corte de Justicia de la Nación entró al ámbito de las relaciones entre el legislador y el juez constitucional. Así, llegó a sostener que la fuerza normativa del principio democrático y del principio de separación de poderes tiene como conse-

cuencia que los otros órganos del Estado —y entre ellos, el juzgador constitucional— deben respetar la libertad de configuración con que cuentan el Congreso y el Ejecutivo, en el marco de sus atribuciones, por lo que la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma. De esta manera, resulta evidente que la Constitución Federal exige una modulación del juicio de igualdad, sin que eso implique ninguna renuncia de la Corte al estricto ejercicio de sus competencias de control. Por el contrario, en el caso de normatividad con efectos económicos o tributarios, por regla general, la intensidad del análisis constitucional debe ser poco estricta, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador, en campos como el económico, en donde la propia Constitución establece una amplia capacidad de intervención y regulación diferenciada del Estado, considerando que, cuando el texto constitucional establece un margen de discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que las posibilidades de injerencia del Juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. En tales esferas, un control muy estricto llevaría al Juez constitucional a sustituir la competencia legislativa del Congreso —o la extraordinaria que puede corresponder al Ejecutivo—, pues no es función del Poder Judicial Federal, sino de los órganos políticos, entrar a analizar si esas clasificaciones económicas son las mejores o si éstas resultan necesarias (PS 84/2006).

B) Omisión legislativa

Esta institución fue motivo de varias tesis jurisprudenciales. En un criterio que puede considerarse conceptual se estableció una clasificación de las omisiones legislativas. De esta manera, estamos ante una omisión absoluta cuando los órganos legislativos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. De la combinación de las competencias o facultades —de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo—, y de omisiones —absolutas y relativas—, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejer-

cicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente (P 11/2006).

En este sentido, la facultad conferida a las Legislaturas Estatales en el artículo quinto transitorio de la reforma de 1999 al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, para que en coordinación y a propuesta de los Municipios respectivos adopten las medidas conducentes sobre la actualización de los valores unitarios del suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, constituye una facultad de ejercicio obligatorio en tanto deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución Federal. Por tanto, el hecho de que algún Congreso Local que haya recibido la propuesta relativa no se pronuncie al respecto, vulnera tanto al artículo quinto transitorio señalado como al propio 115 constitucional, pues con dicha omisión absoluta se impide que las disposiciones de la Carta Magna sean plenamente eficaces (P 12/2006).

También existe contravención a la Constitución federal, en especial a los artículos primero y segundo transitorios de la reforma constitucional de mil novecientos ochenta y siete, toda vez que dichos preceptos impusieron la obligación, por mandato constitucional, a todos los Estados de la República, de adecuar sus constituciones y leyes locales a las disposiciones establecidas en la Constitución Federal, a más tardar el dieciocho de marzo de mil novecientos ochenta y ocho, de manera tal que el hecho de que los indicados órganos no cumplan con ese mandato en el término de un año, computado a partir de la vigencia del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, constituye una omisión legislativa absoluta, que genera una violación constitucional directa (P 13/2006).

En un criterio similar, se afirmó que con fundamento en el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman, entre otros, los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, mediante el cual se impuso a las Legislaturas de los Estados la obligación de adecuar sus Constituciones y leyes locales a las disposiciones establecidas en aquélla a más tardar el 18 de marzo de 1988, el Congreso del Estado de Tlaxcala tenía la obligación de adecuar su Constitución y sus leyes locales a las mencionadas disposiciones; sin embargo, de la revisión tanto de la Constitución Local como de la Ley Orgánica del

Poder Judicial, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y del Reglamento Interior del Congreso, todos del Estado de Tlaxcala, así como de las reformas que desde 1987 se han realizado a dichos ordenamientos, se advierte que el Congreso del Estado incumplió con el mandato referido, ya que al 18 de marzo de 1988, fecha límite para haberlo hecho, no había adecuado su normatividad a la Constitución Federal, por lo que incurrió en una omisión legislativa de carácter absoluto en el desempeño de una facultad o competencia de ejercicio obligatorio, lo que generó una violación directa a la Constitución Federal que aún subsiste, ya que del análisis aludido se aprecia que el Congreso Local no ha subsanado dicha omisión (P 14/2006).

C) Inconstitucionalidad

La inconstitucionalidad de una norma no depende de que en ella se establezcan conceptos indeterminados, ya que los conceptos jurídicos no escapan a la indeterminación que es propia y natural del lenguaje, cuya abstracción adquiere un sentido preciso cuando se contextualizan en las circunstancias específicas de los casos concretos. En estas circunstancias el legislador, por no ser omnisciente y desconocer de antemano todas las combinaciones y circunstancias futuras de aplicación, se ve en la necesidad de emplear conceptos jurídicos indeterminados cuyas condiciones de aplicación no pueden preverse en todo su alcance posible porque la solución de un asunto concreto depende justamente de la apreciación particular de las circunstancias que en él concurren, lo cual no significa que necesariamente la norma se torne insegura o inconstitucional, ni que la autoridad tenga la facultad de dictar arbitrariamente la resolución que corresponda pues, en todo caso, el ejercicio de la función administrativa está sometida al control de las garantías de fundamentación y motivación que presiden el desarrollo no sólo de las facultades regladas sino también de aquellas en que ha de hacerse uso del arbitrio (PS 1/2006).

En relación con la suplencia de la queja (demanda) deficiente prevista en el artículo 76, fracción I de la ley de amparo, se sostuvo que si bien el artículo 73, fracción XII, de la Ley de Amparo prevé la improcedencia del juicio de garantías por consentimiento de la ley cuando esta no se reclame con motivo de su primer acto de aplicación, esta causa de improcedencia es aplicable solamente a la ley y no a los actos de aplicación, por lo que si lo que se va a analizar es un acto de autoridad fundado en una norma declarada inconstitucional por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, opera esta suplencia sin que obste que se trate del segundo o ulteriores actos de aplicación (P 8/2006).

D) Invalidez de las normas

En lo que corresponde a la invalidez de las normas, con base en los artículos 14 y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los cuales se establece respectivamente la concesión de la suspensión y el momento en que surten sus efectos las sentencias, se estableció que la Suprema Corte puede indicar en forma extraordinaria que la declaración de invalidez sea efectiva a partir de la fecha de la presentación de la demanda, cuando por virtud de la suspensión de los actos reclamados se hayan mantenido las cosas en el estado en que se encontraban al momento de la promoción de la controversia, o bien desde el momento en que se hubiese otorgado esa medida cautelar, cuando su concesión ocurrió con posterioridad a la presentación de aquélla (P 71/2006).

También se sostuvo que en el proceso constitucional denominado acción de inconstitucionalidad es posible declarar la invalidez de una norma que no haya sido impugnada, ya que conforme al artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar la invalidez de una norma general, deberá extender sus efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, pues el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer, pero la relación de dependencia entre las normas combatidas y sus relacionadas debe ser clara y debe advertirse del estudio de la problemática planteada (P 32/2006).

Por último, si en el proceso denominado acción de inconstitucionalidad se declara la invalidez de una norma general, la circunstancia de que no se haya publicado la tesis de jurisprudencia no es óbice para que los Tribunales Colegiados de Circuito apliquen el criterio sostenido en ella, pues de conformidad con el artículo 43, en relación con el 73, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sentencias pronunciadas en acciones de inconstitucionalidad, aprobadas por lo menos por ocho votos, son de observancia obligatoria y conforme al artículo 44 de la ley citada, la resolución se inserta de manera íntegra en el Diario Oficial de la Federación así como en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado (SS 116/2006).

5. CONCLUSIONES

Al igual que el año anterior, en este año 2006 vemos a una Suprema Corte de Justicia de la Nación preocupada en la emisión de criterios constitucionales que tienen que ver con todo el contenido del texto constitucional. Hay criterios relacionados con la parte de los derechos humanos, al igual que existen criterios respecto de la parte orgánica de la Constitución. Es más, también se advierten criterios técnicos propios de un Tribunal Constitucional. Vemos, en consecuencia, un Alto Tribunal interpretando la Constitución en sus diversos contenidos y dando muestras de una evolución jurisprudencial constitucional importante.

En la parte orgánica los criterios que tuvieron mayor relevancia fueron los relativos a los órganos locales, en especial a los poderes judiciales de las entidades federativas. Se establecieron un conjunto de criterios que prácticamente sistematizan lo que hasta ahora se había venido haciendo en este aspecto. El apartado de municipios, que fue extraordinariamente amplio el año pasado, en esta ocasión sólo dio lugar a pocos criterios.

En materia de derechos humanos, sobresalen los criterios que constantemente se están emitiendo en materia de impuestos y penal. Éstas constituyen sin lugar a dudas dos áreas de incesante creación y evolución jurisprudencial, a las cuales hay que prestar toda la atención. Pero en materia de derechos humanos también advertimos pronunciamientos innovadores, como lo es el relacionado con la prueba pericial en materia de genética (ADN), las medidas de apremio en esta materia y la presunción de la filiación controvertida. Encontramos, igualmente, preocupaciones muy ciertas sobre el derecho de propiedad y las causas de utilidad pública, así como la expropiación y la garantía de audiencia, que ahora debe ser previa.

En lo que corresponde al control constitucional, en esta ocasión los criterios emitidos estuvieron liderados por los relacionados con la omisión legislativa. Se emitieron, inclusive, criterios conceptuales, y se declararon varias omisiones absolutas. Resaltan por su importancia los criterios relacionados con la invalidez, algo sobre lo cual todavía nos falta mucho camino por recorrer, pero que ya estamos empezando a explorar de manera intensa, como lo demuestra la institución de la invalidez consecucional.

Si relacionamos la crónica del año anterior con la actual, sin temor a equivocarnos podemos afirmar que existe una continuidad de criterios que abarcan la mayor parte del contenido del texto constitucional. La lectura de los que acabamos de exponer nos lleva a la consideración de que todavía estamos emitiendo criterios conservadores, dentro de la dinámica constitucional que nos ha caracterizado desde siempre. Se empiezan a

avisorar, no obstante ello, criterios innovadores, aunque todavía falta intensificar el análisis constitucional, falta apurar el contenido de las normas constitucionales y lanzarlo en su proyección normativa, con el ánimo de hacer de nuestro texto fundamental un parámetro normativo de vanguardia jurídica y social.