

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE MÉXICO EN 2012

ALFONSO HERRERA GARCÍA*

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: LA COMPLEJA LABOR DE IMPLEMENTAR LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE JUNIO DE 2011. II. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA SUPREMA CORTE Y DE LOS TRIBUNALES FEDERALES. III. DERECHOS FUNDAMENTALES. IV. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS DE LA FEDERACIÓN Y DE LOS ESTADOS. RÉGIMEN MUNICIPAL. V. NOTA CONCLUSIVA.

I. INTRODUCCIÓN: LA COMPLEJA LABOR DE IMPLEMENTAR LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE JUNIO DE 2011

Las reformas constitucionales en materia de juicio de amparo y de derechos humanos promulgadas en junio del año pasado —de las que se dio sucinta cuenta en la crónica anterior— han significado un verdadero «crucigrama» constitucional para la Suprema Corte de Justicia y para el resto de los tribunales de la judicatura federal y de las entidades federativas. Como se destacó en el número anterior de este *Anuario*, las disposiciones difusamente amplias que produjo el renovado marco constitucional, cuya piedra angular se sitúa en el artículo 1º de la Ley fundamental, exigieron precisiones inmediatas por parte de los tribunales federales y, en especial, de la Suprema Corte.

Unas primeras pautas de esalabor emergieron de la importante resolución al expediente «varios 912/2010» (Caso «recepción del caso Radilla»),

* Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor de Posgrado en la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana (Campus Cd. de México). Secretario de Estudio y Cuenta (Letrado) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [Correo-e: jalfonso.herrera@gmail.com / Twitter: @jAlfonsoHerrera].

en la cual la Suprema Corte mexicana se hizo cargo de la sentencia condenatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos en torno a aquello que consideró de la incumbencia del Poder Judicial de la Federación, la cual emitió en el mes de julio de 2011.¹

Sin embargo, a lo largo del 2012, esos primeros trazos del rumbo jurisprudencial se mostraron insuficientes para clarificar unas bases satisfactoriamente diáfanas para una doctrina constitucional en franca transición. Aún más, la discusión de los temas centrales en los cuales incidieron las reformas, a lo largo del año que ahora se reseña, han culminado en votaciones divididas de los ministros (magistrados) integrantes del Pleno y de las Salas de la Corte, como revelarán algunas decisiones destacadas en la presente crónica.

Hay que decir que la complejidad de la implementación de las reformas constitucionales de mérito, más allá del ámbito jurisdiccional, tiene otras fuentes de alimentación. El decreto de reformas en materia de derechos humanos previó la emisión de determinados ordenamientos legales y el plazo máximo de un año al legislador para ese efecto, sin que al momento se hayan aprobado, pese a que dicho plazo ha expirado con creces.² Por otra parte, el decreto de reformas en materia de amparo, que en su artículo segundo transitorio previó que el Congreso federal expidiera las reformas legales correspondientes dentro de los 120 días posteriores a su publicación,³ no vio satisfecho ese mandato hasta abril de 2013, en que finalmente se ha expedido la nueva Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución federal.⁴

¹ Esa resolución fue reseñada en la crónica anterior; cfr. «Jurisprudencia constitucional de la Suprema Corte de Justicia de México en 2011», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 16, Madrid, CEPC, enero-diciembre 2012, en especial pp. 447 en adelante, y la bibliografía ahí citada.

² Se trata de las leyes que habrán de regular lo establecido en el párrafo tercero del artículo 1º constitucional sobre reparación de violaciones a derechos humanos; el artículo 11, en materia de asilo; el 29, en materia de suspensión del ejercicio de derechos y garantías, y el artículo 33 en materia de expulsión de extranjeros del territorio nacional. Véanse los artículos segundo a quinto de decreto de reforma, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011. Sobre estas leyes «reglamentarias» y las políticas públicas esperadas de la administración pública, por virtud de esta reforma, véase: FIX-ZAMUDIO, Héctor, y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, México, Porrúa/UNAM, 2013, pp. 27-33.

³ Dicho decreto se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2011.

⁴ Cfr. *Diario Oficial de la Federación* de 2 de abril de 2013. La nueva Ley de Amparo entró en vigor al día siguiente de su publicación, de conformidad con el artículo único transitorio del decreto respectivo. Para un primer análisis en torno al contenido de esta nueva Ley, véase FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa/UNAM/IMDPC, 2013.

Este escenario de circunstancias ha significado que, durante el 2012, la Suprema Corte de Justicia haya debido operar sus competencias, en especial, la relativa al juicio de amparo, con fundamento directo en las normas constitucionales vigentes, sin la respectiva legislación procesal. Por otro lado, para los casos en los que aún correspondió su aplicación, operó su jurisdicción con base también en la Ley de Amparo anterior, sin perder de vista la vigencia de los nuevos artículos 103 y 107 constitucionales desde el 4 de octubre de 2011.⁵

Con todo, en este año que se comenta, la Suprema Corte ha debido resolver un conjunto de casos en los que es posible observar esfuerzos interpretativos encaminados a reconfigurar su doctrina constitucional y a modificar las reglas internas de su competencia.⁶ Asimismo, en su jurisprudencia, se abrieron paso resoluciones que se aproximaron a un diferente modo de aplicar las normas de derechos humanos, incluso dotándose a los tratados internacionales de una relevancia jurídica inédita para el quehacer judicial mexicano. Por su indiscutida importancia, esta crónica se ocupa de presentar, con cierta prioridad, esos argumentos.

Para cerrar estas líneas introductorias, conviene reiterar que la selección de los criterios aquí reseñados responde al propósito de destacar la «jurisprudencia» del Tribunal Pleno y de las dos Salas de la Suprema Corte, y sólo algunas tesis «aisladas» que se perfilan como relevantes, tal como resultan conformadas según las reglas del sistema jurídico mexicano.⁷ Dicha selección ha sido nuevamente objeto de comparación con la que realizó la propia Suprema Corte a través del informe anual rendido por su Presidente.⁸ La finalidad de esta manera de proceder, en esta ocasión y en las anteriores,

⁵ Ello, desde luego, tiene también parte de su explicación en los artículos primero y tercero transitorios del decreto de reforma constitucional de 6 de junio de 2011, los cuales dispusieron respectivamente lo siguiente: «Primero. El presente Decreto entrará en vigor a los 120 días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación». // «Tercero. Los juicios de amparo iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio, salvo por lo que se refiere a las disposiciones relativas al sobreseimiento por inactividad procesal y caducidad de la instancia, así como el cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo».

⁶ El Tribunal Pleno sustituyó su Acuerdo General 5/2001, que había regido su actuación durante casi doce años, por el Acuerdo General 5/2013, cuya denominación oficial es la siguiente: «Acuerdo General número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito», publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de mayo de 2013.

⁷ Me ocupé de explicar someramente esas reglas en: «Jurisprudencia constitucional de la Suprema Corte de Justicia de México en 2009», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 14, Madrid, CEPC, enero-diciembre 2010, en especial pp. 492-494.

es la de objetivar de más puntual manera la jurisprudencia constitucional digna de subyacerse en el año judicial que ocupa a este trabajo.

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

La primera sentencia que debe destacarse en este apartado es la recaída a la acción de inconstitucionalidad 155/2007 (Caso «Trabajos a favor de la comunidad»). Por los resultados que este asunto supuso para continuar la reconfiguración del sistema de control de regularidad de las leyes, más que por el problema de fondo que se planteaba, esta sentencia es una de las más trascendentes del Pleno de la Suprema Corte tras las reformas constitucionales de junio de 2011 y tras sus determinaciones en la resolución al expediente varios 912/2010. Alguno los extremos de esas determinaciones, por cierto, ha sido reiterado en este año judicial por la Primera Sala, como fue la relativa al reconocimiento del «nuevo modelo» de control de constitucionalidad y convencionalidad que implicó la reforma de 10 de junio de 2011 a la Constitución federal.⁹

De la acción de inconstitucionalidad 155/2007 destacan al menos 3 importantes conclusiones: *a)* Que los tratados internacionales de derechos humanos funcionan como parámetro de validez en el control abstracto de regularidad de las normas generales que se realiza mediante las acciones de inconstitucionalidad; *b)* Que tales tratados pueden ser invocados *ex officio* por la propia Suprema Corte al ejercer su labor de control; y *c)* Que la falta de concordancia e imposible conciliación entre las restricciones expresas de la Constitución frente a las previstas en el Derecho internacional de los derechos humanos, debe llevar a la práctica inaplicación de tales restricciones, en virtud del principio *pro persona* explícitamente reconocido en el artículo 1º de la propia Constitución mexicana.¹⁰

⁸ *Informe anual de labores 2012. Décima época*, México, Poder Judicial de la Federación / SCJN / CJF / TEPJF, 2012.

⁹ Esa conclusión se derivó de la sentencia a la contradicción de tesis 259/2011. A partir de este asunto, la Primera Sala emitió la jurisprudencia 1a./J. 18/2012 (10a.), de rubro: «Control de constitucionalidad y de convencionalidad (reforma constitucional de 10 de junio de 2011),» por mayoría de 3 votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo; disidentes: Guillermo Ortiz Mayagoitia y José Ramón Cossío Díaz (secretario: Jesús A. Sepúlveda Castro). Esta tesis, como otras más que se sitúan en una similar línea jurisprudencial de la Primera Sala, ha sido objeto de una denuncia por su aparente contradicción con otra sustentada por la Segunda Sala de la propia Corte. Este asunto está pendiente de resolverse por el Tribunal Pleno en el expediente de la contradicción de tesis 263/2013.

¹⁰ Resulta pertinente en este punto recordar el texto de los dos primeros párrafos del artículo 1º constitucional: «En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que

En el caso, el Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad de los artículos 72, fracción V, 73, fracción V, y 70, fracción VII, de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán por su incompatibilidad con lo establecido por los artículos 2º del Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo, en relación con el artículo 8º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 6º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Estos tratados internacionales fueron fijados por la Corte como ordenamientos de referencia para el análisis de regularidad de los preceptos impugnados, al revelarse como menos restrictivos para las personas en comparación con lo establecido por la Constitución federal.

Los impugnados preceptos de la ley local reconocían a los «trabajos en favor de la comunidad» como sanción por reincidencia para el padre o tutor que desatendiera los programas terapéuticos y de rehabilitación establecidos en favor de sus hijos, pupilos o representados. Además, esos preceptos reconocían como órganos sancionatorios a la Secretaría de Salud, para algún supuesto, y en otros al juez calificador municipal, y en su ausencia, al presidente municipal. En el caso, resultaba válido, bajo lo expresamente dispuesto por el artículo 21, párrafo cuarto, constitucional, la imposición de esa clase de sanciones por parte de alguna autoridad administrativa. Sin embargo, una mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno estimó que los mencionados tratados internacionales debían cobrar aplicación al caso: éstos fijaban como contenido normativo mínimo aplicable a los trabajos forzados u obligatorios que éstos sólo puedan imponerse válidamente por una autoridad judicial, y no por una administrativa.

Así, la Corte concluyó que al revelarse como más limitativas para las personas las restricciones del artículo 21 constitucional, al autorizar a la autoridad administrativa, y no a la judicial, a imponer un trabajo no voluntario en favor de la comunidad, en este caso debía tomarse en cuenta como parámetro de validez de la ley, no la Constitución, sino las disposiciones internacionales. En consecuencia, en virtud del principio *pro persona* reconocido por el artículo 1º, párrafo segundo, de la Constitución federal, se determinó la invalidez de los preceptos impugnados.¹¹

el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. // Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia».

¹¹ Ponente: Sergio Aguirre Anguiano (secretario: Alfonso Herrera García). El ministro encargado del engrose de la sentencia fue José Ramón Cossío Díaz (secretarios: Raúl Mejía Garza y Laura Rojas Zamudio), la cual se aprobó por mayoría de 9 votos, con los votos en contra de los ministros Aguilar Morales y Ortiz Mayagoitia. Debe aclararse que las consideraciones

Este modo de aplicar las normas de derechos humanos de distintas fuentes de derecho —para algunos miembros de la Corte, como se reflejó en el caso anterior, exigida por la reforma al artículo 1º constitucional— fue confirmada por la Primera Sala al integrar la tesis de jurisprudencia 1ª./J. 107/2012 (10ª.). En esta jurisprudencia se establece que, de acuerdo con el texto vigente de ese precepto, el ordenamiento jurídico mexicano tiene, en realidad, dos fuentes «primigenias»: a) los «derechos fundamentales» reconocidos en la Constitución federal, y b) todos aquellos «derechos humanos» establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. En consecuencia, sostiene la Primera Sala, las normas de ambas fuentes «son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano».

Ahora bien, en el supuesto en que un derecho esté reconocido en ambas «fuentes supremas», la elección de la norma aplicable debe atender al principio *pro persona*. De esta manera, en caso de que exista una diferencia entre el alcance o protección reconocida en las normas de esas distintas fuentes, deberá prevalecer aquella que represente una mayor protección para la persona, o la que le implique una menor restricción. Así, el catálogo de derechos fundamentales no se encuentra limitado a lo prescrito en el texto constitucional, sino que incluye también a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.¹²

En otro tema, también la reforma constitucional del juicio de amparo implicó la necesidad de iniciar la renovación de algunos criterios, algunos de ellos con efectos forzosamente transicionales, hasta en tanto se emite la nueva Ley y empiecen a construirse líneas de jurisprudencia acordes con ese nuevo sistema, a partir de la nueva redacción de los artículos 103 y 107 de la Constitución federal. En la jurisprudencia del 2012, hay que distinguir entre los criterios que aplicaron el nuevo texto constitucional de manera directa, ante la ausencia de una nueva Ley que lo regulara en sede procesal, y los criterios que debieron aplicar la Ley de Amparo anterior para los asuntos en los ésta aún resultó aplicable.¹³

jurídicas del fallo, de entre la señalada mayoría, fueron aprobadas por 6 votos, con los votos en contra de los ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos y Pardo Rebolledo. La sentencia fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de octubre de 2012.

¹² Jurisprudencia 1ª./J. 107/2012 (10ª.). Ponentes: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y José Ramón Cossío Díaz (secretarios: Javier Mijangos y González, Mario Avante Juárez y Teresita Lucía Segovia). En los 5 precedentes en los que se reiteró este criterio, sólo en uno hubo unanimidad de 5 votos. En el resto, se emitió al menos un voto disidente (2 del ministro Ortiz Mayagoitia, 1 del ministro Pardo Rebolledo, y 1 del ministro Cossío Díaz). Esta tesis también ha sido objeto de denuncia ante el Tribunal Pleno, por su aparente oposición a otra de la Segunda Sala, lo cual ameritó la apertura del expediente relativo a la contradicción de tesis 26/2013, también pendiente de resolución.

¹³ Al respecto, véase lo indicado *supra*, nota 5.

Situándonos en el primer conjunto de criterios, y como se destacó en la crónica anterior, el renovado artículo 107 de la Constitución introdujo los denominados «Plenos de Circuito» con el propósito de que resuelvan las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados con jurisdicción en un mismo circuito, bajo una lógica descentralizante de esta competencia que originalmente ostentaba la Suprema Corte.¹⁴ Cuando tuvo que viabilizar este supuesto, la Corte se encontró con varios problemas prácticos, como fue, para empezar, el relativo a la inexistencia jurídica de esos «Plenos de Circuito», y como consecuencia de ello, la falta de previsión de algunos supuestos competenciales, como por ejemplo la resolución de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente circuito.¹⁵

En la contradicción de tesis 259/2009, al interpretar el vigente artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución federal, el Tribunal Pleno dispuso que las contradicciones de criterios entre Tribunales Colegiados de diferente circuito serían resueltos por la propia Suprema Corte. El reformado artículo 107 constitucional, al prever que las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo circuito sean de la competencia de los Plenos de Circuito, no hace referencia expresa al supuesto de las contradicciones entre Tribunales de diferentes circuitos. Ante la omisión legislativa detectada, el Pleno consideró que debe tomarse en cuenta que uno de los fines de la reforma fue el principio de seguridad jurídica, al haberse mantenido a la Corte como órgano terminal en la interpretación del orden jurídico nacional. Además, el referido artículo 107 mantuvo la competencia expresa de la Corte para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo circuito cuando éstos se encuentren especializados en diversas materias.

De lo anterior se dedujo, «por mayoría de razón», que a la Corte también le corresponde resolver las contradicciones entre Tribunales Colegiados de diferentes circuitos, especializados o no en la misma materia. De lo contrario, concluyó, el sistema establecido por la reforma constitucional daría lugar a la falta de certeza sobre determinada interpretación de las normas jurídicas hasta en tanto no se suscite una contradicción entre Ple-

¹⁴ Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, «La descentralización de la justicia», *El Universal*, México, 18 de octubre de 2011.

¹⁵ Resulta destacado que, al momento en que se cierra la edición de este trabajo, finalmente se ha expedido el «Acuerdo General 14/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito», publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de junio de 2013, el cual entrará en vigor el día 24 de junio de 2013, de conformidad con su artículo primero transitorio. Por tanto, como es obvio, están por verificarse los primeros efectos prácticos de este acuerdo en el segundo semestre del 2013.

nos de Circuito, en detrimento del principio de seguridad jurídica que la Constitución federal llama a garantizar.¹⁶

También las Salas se vieron en la necesidad de establecer criterios de carácter transitorio ante la falta de una legislación que dotara de contenido procesal al nuevo sistema constitucional de amparo. En el mismo rubro de las contradicciones de tesis, la Primera Sala determinó que las contradicciones entre Tribunales Colegiados de un mismo circuito, sin especialización o especializados en una misma materia, que el vigente artículo 107, fracción XIII, atribuye a los Plenos de Circuito, serán temporalmente materia de las Salas de la Corte hasta en tanto no se integren formal y materialmente tales «Plenos». Esta decisión es una clara muestra de un criterio explícitamente integrador de supuestos normativos imprevistos por el poder reformador, y por el mismo legislador ordinario, pero que se producen como consecuencia de la imprevisión del fundamento normativo de supuestos que se han presentado en la realidad, y a los que deben dárseles cauce y resolverse de alguna manera por la Suprema Corte.

En efecto, al resolver diversas contradicciones de tesis, la Primera Sala integró jurisprudencia en el siguiente sentido. Recordó que, según la literalidad del artículo 107, fracción XIII, constitucional, cuando los Tribunales Colegiados de un mismo circuito (sin especialización o especializados en una misma materia) sustenten tesis contradictorias, la denuncia respectiva debe presentarse ante el Pleno de Circuito correspondiente, al momento, decía, inexistente. Por otro lado, en atención al artículo 3º transitorio del decreto de reformas a la Constitución de 6 de junio de 2011, los juicios de amparo iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de dicho decreto continuarían tramitándose hasta su resolución final conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio, salvo por lo que se refiere a aquellas relativas al sobreseimiento por inactividad procesal y caducidad de la instancia, así como al cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo. En estas condiciones, la Sala consideró que si los criterios en potencial contradicción pueden derivar de la resolución de los juicios de amparo, de una interpretación armónica de los preceptos referidos debe establecerse que el artículo 3º transitorio resulta aplicable a la tramitación de las contradicciones de tesis iniciadas con anterioridad a la vigencia del decreto de mérito, máxime que no se habían integrado, ni formal ni materialmente, los Plenos de Circuito. En ese tenor, las Salas de la Suprema Corte conservan competencia transitoria para conocer de las contradiccio-

¹⁶ Tesis aislada P. I/2012 (10a.), por mayoría de diez votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero; disidente: José Ramón Cossío Díaz (secretarios: Rosalía Argumosa López y Rafael Coello Cetina).

nes de tesis indicadas, hasta en tanto se creen los Plenos de Circuito, siempre que hayan sido denunciadas por parte legítima.¹⁷

En torno al que es un régimen jurídico del juicio de amparo en plena transición, la Segunda Sala emitió criterios de interés relativos a su improcedencia en caso de la impugnación de reformas a la Constitución federal. Al respecto, no pueden dejarse de lado tres importantes cuestiones. La primera es que estos criterios emanaron de casos resueltos en el 2011 pero cuyas tesis de jurisprudencia fueron aprobadas por esta Sala en el 2012 (a consecuencia de la operatividad del sistema interno de creación de la jurisprudencia). La segunda es que, habida cuenta del específico contexto temporal en que tuvieron lugar esos criterios, no se tomó en consideración el nuevo texto de la Constitución en materia de amparo, el cual, permite, por ejemplo, la emisión de una declaratoria general de inconstitucionalidad. En tercer lugar, también resulta destacado que la nueva Ley de Amparo, de tan reciente factura, prevé la improcedencia expresa del juicio de amparo en contra de reformas a la Constitución.¹⁸

Hechas estas aclaraciones, lo que la Segunda Sala estableció en su jurisprudencia 2a./J. 35/2012 (10a.) fue que el juicio de amparo es improcedente si el juez advierte que los efectos de una eventual sentencia protectora provocarían la transgresión de normas o principios rectores del propio juicio constitucional.¹⁹ De acuerdo con esta lógica, la técnica del amparo mexicano permite que, antes de analizar el fondo del problema planteado, se anticipe el efecto que tendría la concesión del amparo al quejoso. En este ejercicio consecuencialista, si se advierte que la restitución del goce del derecho vulnerado resultaría inalcanzable, por ejemplo, por la imposibilidad de que la declaratoria de inconstitucionalidad tuviera ejecutividad, entonces carecería de lógica y sentido práctico analizar el acto reclamado en la demanda. En estas condiciones, la acción de amparo debe declararse improcedente por llevar consigo la posibilidad implícita de dictar una sentencia carente de ejecutividad al implicar un extremo que

¹⁷ Jurisprudencia 1a./J. 48/2012 (10a.), por unanimidad de 5 votos. Ponentes: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz y Guillermo Ortiz Mayagoitia (secretarios: Jaime Santana Turrall, Mireya Meléndez Almaraz, Óscar Vázquez Moreno y Alejandro García Núñez). En 4 de los precedentes que integraron esta jurisprudencia, el ministro Cossío Díaz voto en contra en lo referente a la competencia de la Sala para resolver estos asuntos.

¹⁸ El artículo 61, fracción I, de esta Ley tiene la siguiente redacción: «El juicio de amparo es improcedente: // I. Contra adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos».

¹⁹ Esta decisión, y las reflejadas en las dos jurisprudencias relacionadas con ésta, reproducen lo fallado por el Tribunal Pleno en el amparo en revisión 2021/2009 en su sesión de 28 de marzo de 2011, por mayoría de 7 votos, con los votos en contra de los ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero y Silva Meza.

desencadenaría unas consecuencias contrarias a la naturaleza de este juicio.²⁰

Este criterio se integró conjuntamente con los de las jurisprudencias 2a./J. 37/2012 (10a.) y 2a./J. 38/2012 (10a.), emanadas de un conjunto de amparos en revisión en los cuales la Segunda Sala determinó la improcedencia del juicio de amparo en contra del artículo 41, base III, apartado A, penúltimo párrafo, y en contra de la derogación del tercer párrafo del artículo 97, de la Constitución federal (en el marco de la reforma constitucional en materia electoral).²¹ Desde su reforma en noviembre de 2007, el artículo 41 constitucional establece, por una parte, que ninguna persona física o moral, ya sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de los partidos políticos o candidatos a cargos de elección popular. Por otra parte, prohíbe la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

La Segunda Sala consideró que si se concediera la protección constitucional, se permitiría la adquisición de tiempo en radio y televisión para transmitir propaganda electoral, lo cual significaría un efecto expansivo del amparo más allá de la esfera jurídica del quejoso pues el fallo permitiría operaciones lucrativas con concesionarios de radio y televisión a quienes tampoco podría impedírseles contratar y obtener utilidades con la venta del tiempo en esos medios de difusión, además de que incrementaría las posibilidades de triunfo de los partidos políticos y candidatos a quienes se quisiera expresar apoyo. En consecuencia, los efectos detectados, reparatorios para el quejoso y para otros sujetos, al provocar la transgresión al principio de relatividad que rige las sentencias de amparo, debía llevar a la improcedencia del juicio.²²

²⁰ Jurisprudencia 2a./J. 35/2012 (10a.), por unanimidad de 5 votos. Ponentes: Margarita Luna Ramos, Sergio Valls Hernández, Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales y Sergio Aguirre Anguiano (secretarios: Miguel A. Antemate Chigo, Roberto Lara Chagoyán y Alfredo Villeda Ayala).

²¹ Se trata del decreto de reformas a la Constitución federal publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007, que introdujo la redacción del artículo impugnado e implicó la derogación del párrafo de que se trata. Más allá de la solución concreta que se dio al problema jurídico planteado, en el fondo, los juicios de amparo ponían nuevamente sobre la mesa el clásico debate sobre el control jurisdiccional de una reforma constitucional. Para análisis recientes a propósito de este tema, véanse los trabajos reunidos en el libro: Vv. Aa., *Reforma y control de la Constitución. Implicaciones y límites* [C. ASTUDILLO y L. CORDOVA VIANELLO, coords.], UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011. Véase, asimismo, RAGONE, Sabrina, *El control judicial de la reforma constitucional. Aspectos teóricos y comparativos*, México, Porrúa/IMDPC, 2012, con útiles referencias de derecho constitucional comparado.

²² Los datos de las ponencias y votaciones en estas jurisprudencias son coincidentes con los señalados *supra*, nota 20.

La misma lógica argumental empleó esta Sala para resolver la improcedencia del amparo frente a la derogación del tercer párrafo del artículo 97 constitucional, que establecía que la Suprema Corte estaba facultada para practicar *ex officio* la averiguación de algún hecho que constituyera la violación al voto público en caso de que pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión. En este caso, como la eventual sentencia protectora hubiese implicado la insubsistencia de la derogación de la disposición constitucional, con el efecto de que la Corte reasumiera una competencia, el resultado también se traduciría en unos efectos resolutivos no sólo para el quejoso, sino para otros sujetos, proyectándose, por tanto, como efectos generales. En consecuencia, el amparo debía declararse igualmente improcedente en este aspecto.²³

Finalmente, en este apartado deben destacarse dos importantes criterios relacionados con la regularidad, y también con la operatividad y efectividad, de los sistemas de control de constitucionalidad en los Estados de la República, esto es, con la justicia constitucional «local», ambos emanados de la sentencia a la acción de inconstitucionalidad 8/2010.

El Pleno de la Corte ratificó su posición en el sentido de que es válido que los Estados de la federación establezcan un tribunal constitucional local y un sistema de medios de regularidad jurídica para el control de los actos de los poderes públicos locales, y para la protección de los derechos humanos dentro de sus respectivos ámbitos internos de competencia. Lo anterior tiene fundamento en el principio de «superioridad» de la Constitución de cada Estado sobre el resto de sus normas internas, tal como se encuentra definido en los artículos 40, 41, 116 y 124 de la Constitución federal, pero también en los propios mandatos del artículo 1º de la misma Constitución relativos a la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos en el orden interno de cada entidad federativa.²⁴

En cuanto al análisis de regularidad del control previo de constitucionalidad de proyectos de ley, aprobados por la legislatura local, la conclusión del Pleno, recogida en la tesis P. III/2012 (10a.), consistió en que este tipo de control no afecta el principio de división de poderes en la lógica de que resulta indiferente que el control de regularidad de los actos impugnados tenga una naturaleza correctiva, o preventiva, como ocurre con el control previo de proyectos de ley aprobados por la legislatura local, que tiene lugar antes de su promulgación y publicación oficial.²⁵

²³ *Ídem*.

²⁴ Jurisprudencia P./J. 23/2012 (10a.), por mayoría de 10 votos, con el voto en contra de la ministra Luna Ramos. Unanimidad de 11 votos a favor de las consideraciones contenidas en esta tesis. Ponente: Guillermo Ortiz Mayagoitia (secretarios: Alfredo Orellana Moyao y Marco A. Cepeda Anaya).

²⁵ Tesis aislada P. III/2012 (10a.), por mayoría de siete votos, con el voto en contra de los ministros: Aguirre Anguiano, Luna Ramos y Ortiz Mayagoitia. Ponente: Guillermo Ortiz Mayagoitia (secretarios: Alfredo Orellana Moyao y Marco A. Cepeda Anaya).

III. DERECHOS FUNDAMENTALES

Con el propósito de clarificar las bases de la interpretación de las normas de derechos fundamentales que viene construyendo la Suprema Corte, en este apartado debe destacarse en primer término la jurisprudencia integrada por la Primera Sala 1a./J. 2/2012 (9a.), en la que definió los elementos que el juez constitucional debe tomar en cuenta para considerar válida la restricción del ejercicio de estos derechos. Esta argumentación, por cierto, se revela apegada a una teoría general del principio de proporcionalidad, como es sabido, de tan común aplicación en el Derecho constitucional e internacional comparado en materia de derechos.²⁶

En esa jurisprudencia, se precisó que para estimar válidas las medidas legislativas que tengan por propósito restringir el ejercicio de los derechos fundamentales, deben satisfacerse al menos los siguientes requisitos: *a)* deben ser admisibles dentro del marco constitucional, lo que significa que el legislador ordinario sólo puede restringir, o suspender, el ejercicio de los derechos ciñéndose a objetivos que se enmarquen dentro de las disposiciones de la Constitución federal; *b)* deben ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, es decir, no basta que la restricción sea útil en términos amplios para la obtención de esos objetivos sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no pueda alcanzarse razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales; y *c)* debe ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

Así, el juzgador debe determinar en cada caso si la restricción legislativa a un derecho fundamental es, en primer lugar, admisible dadas las previsiones constitucionales, en segundo lugar, si es el medio necesario para proteger esos fines o intereses constitucionalmente amparados, al no existir opciones menos restrictivas que permitan alcanzarlos; y en tercer lugar, si la distinción legislativa se encuentra dentro de las opciones de tratamiento que pueden considerarse proporcionales. De igual manera, las restricciones deberán estar en consonancia con la ley, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por la Constitución, en aras de la consecución

²⁶ Cfr. por todos, Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, 3ª ed., Madrid, CEPC, 2007, pp. 50-57.

de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática.²⁷

La Primera Sala también integró jurisprudencia relativa a la doctrina de la vigencia y efectividad de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares. En la tesis jurisprudencial 1a./J. 15/2012 (9a.), sostiene que la Constitución federal ciertamente no ofrece ninguna base textual que permita afirmar o negar la validez de los derechos fundamentales entre particulares y que, sin embargo, se trata de una cuestión que debe resolverse a partir del examen concreto de la norma de derecho fundamental, que permita determinar su función, alcance y desenvolvimiento dentro del sistema jurídico. Así, los derechos fundamentales previstos en la Constitución gozan de una doble cualidad, pues por un lado se configuran como derechos públicos subjetivos (función subjetiva), y por el otro se traducen en elementos objetivos que informan o permean todo el ordenamiento jurídico, incluyendo aquellas que se originan entre particulares (función objetiva).

En este tenor, en el ordenamiento jurídico mexicano, los derechos fundamentales ocupan una posición central como contenido mínimo de todas las relaciones jurídicas que regula el ordenamiento jurídico. En esta lógica, la doble función que desempeñan los derechos fundamentales y la estructura de ciertos derechos, constituyen la base que permite afirmar su incidencia en las relaciones entre particulares.²⁸

En lo que se refiere al contenido de los derechos fundamentales en lo particular, tanto el Pleno de la Corte como, sobre todo, la propia Primera Sala, emitieron diversos criterios destacables.

En lo concierne a los derechos a la igualdad y a la no discriminación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2011, el Tribunal Pleno determinó que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en concreto, sus artículos 36, fracción I, 37, fracción I y 39, fracción I, vulneraba esos derechos al restringir a los mexicanos por naturalización el acceso a los cargos de agente del ministerio público, oficial secretario del ministerio público y agente de la policía de investigación. Para la Corte, esos preceptos contravenían no sólo el artículo 1º, párrafo quinto, de la Constitución, sino también sus artículos 32 y 133, al

²⁷ Jurisprudencia 1a./J. 2/2012 (9a.). Ponentes: José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo (secretarías: Dolores Rueda Aguilar, Francisca Pou Giménez y Rosa Ma. Rojas Vértiz). El ministro Gudiño Pelayo emitió voto disidente en uno de los precedentes que integraron esta jurisprudencia.

²⁸ Jurisprudencia 1a./J. 15/2012 (9a.). Ponentes: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo (secretarías: Javier Mijangos y González, y Mercedes V. Sánchez Míguez). El ministro Ortiz Mayagoitia expresó voto disidente en 2 de los 5 precedentes que integraron esta jurisprudencia.

establecer una distinción discriminatoria para el acceso a dichos empleos públicos a los mexicanos por naturalización. Las funciones previstas para los referidos servidores públicos, establecidas en los artículos 73, 74 y 40 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, no justificaba tal exigencia pues esas funciones no se vinculan con cuestiones de soberanía, identidad o seguridad nacional, y si bien en el caso de los agentes de la policía de investigación sus actividades se relacionan con la seguridad pública, ello de ningún modo justifica que ocupen ese cargo sólo los mexicanos por nacimiento.²⁹

De los múltiples pronunciamientos de la Primera Sala en relación con el contenido del artículo 4º constitucional, conviene poner de relieve el criterio generado por la contradicción de tesis 70/2012 en la que se estableció que los menores de edad cuentan con interés jurídico para promover el juicio de amparo en contra de resoluciones vinculadas a la determinación de su guarda y custodia. La Sala recuerda que el interés jurídico es un requisito que exige la Ley de Amparo para acudir al juicio de amparo consistente en que el quejoso acredite dicho interés por haberse verificado la transgresión, por parte de la autoridad, a un derecho legítimamente tutelado por una norma de derecho objetivo.

La Primera Sala acudió no sólo a una lectura conjunta de los artículos 1º y 4º constitucionales, sino también de los artículos 9º, 10 y 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, y 41 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, con la finalidad de fundamentar que los menores de edad son titulares del derecho de convivencia con ambos progenitores, así como del derecho de participar en los procedimientos que los atañen. Así, si en las determinaciones de guarda y custodia se resuelven asuntos en los que están involucrados los derechos de los menores, esencialmente su habitación, convivencia, vigilancia, protección y su cuidado, debe reconocerse que el menor cuenta con interés jurídico propio para impugnar en amparo las determinaciones que afecten los derechos de los que es titular.

Además, en este ejercicio de reconocimiento, el juzgador debe realizar un escrutinio estricto de los conceptos de violación expresados en la demanda de amparo, a fin de valorar los que estén directamente relacionados con los intereses jurídicos del menor e inclusive suplir la deficiencia de la queja, o nombrarle un representante especial en términos del artículo 6º de la Ley de Amparo, con el propósito de evitar que, en uso de la legi-

²⁹ Tesis aislada P. II/2012 (10a.), con mayoría de 10 votos, con el voto en contra del ministro Franco González Salas; y con mayoría de 7 votos a favor de las consideraciones, en contra de las cuales se expresaron los ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Sergio A. Valls Hernández (secretaría: Laura García Velasco).

timación procesal del niño, quien ejerza su representación introduzca en el juicio temas ajenos a su superior interés.³⁰

En lo tocante al derecho a la tutela judicial efectiva, debe destacarse un criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno relacionado con la autonomía e independencia de la función judicial en los sistemas jurídicos de los Estados de la República. En la controversia constitucional 81/2010, la Corte expresó que las garantías de autonomía e independencia judicial son garantías instrumentales respecto del derecho de acceso a la justicia, a la luz del artículo 116, fracción III, de la Constitución federal. De este precepto se desprende un doble mandato: *a) el* establecimiento de condiciones de independencia y autonomía, lo cual exige una acción positiva y primigenia del legislador local para instituir las en la ley; y *b) la* garantía de esos contenidos, es decir, el apego del legislador ordinario a un principio general que presume la necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes bajo una lógica de no regresividad, de manera que se evite la disminución indebida del grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento dado. De este modo, concluye la Corte, los componentes legislativos de la independencia y la autonomía judicial, una vez establecidos, dejan de encontrarse a la libre disposición del propio legislador estatal.³¹

En la línea de las garantías constitucionales de la función judicial, la Primera Sala integró un criterio de tintes doctrinales en torno al principio de imparcialidad, consagrado en el artículo 17 constitucional, al resolver un conjunto de recursos de revisión en juicios de amparo. El principio de imparcialidad judicial es una condición esencial que deben revestir quienes tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional. Dicha condición consiste en el deber que tienen los juzgadores de mantenerse ajenos a los intereses de las partes en controversia y de dirigir y resolver el juicio sin favorecer a ninguna de ellas. Así, sostiene la Sala, el principio de imparcialidad judicial debe entenderse bajo dos dimensiones: *a) la subjetiva*, que es la relativa a las condiciones personales del juzgador, la cual, en buena medida, se traduce en los impedimentos que pudieran existir en los juicios que conozca; y *b) la objetiva*, que se refiere a las condiciones normativas respecto de las cuales debe resolver el juzgador, es decir, los presupuestos de ley que deben aplicarse por el juez al analizar y resolver un caso.³² En consecuencia, si la norma examinada no prevé ningún su-

³⁰ Jurisprudencia 1a./J. 102/2012 (10a.), por unanimidad de 5 votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero (secretaria: Rocío Balderas Fernández).

³¹ Jurisprudencia P./J. 29/2012 (10a.), por unanimidad de 11 votos. Ponente: Guillermo Ortiz Mayagoitia (secretario: Alfredo Orellana Moyao).

³² Estos estándares resultan coincidentes, al menos en su sentido nominal, con los exigibles por la jurisprudencia internacional de los derechos humanos. Sobre el tema, permítaseme

puesto que imponga al juzgador una condición personal que le obligue a fallar en un sentido determinado, y tampoco le impone obligación alguna para que actúe en cierto sentido a partir de lo resuelto en una resolución diversa, no puede considerarse transgredida ninguna de las mencionadas dimensiones del principio constitucional de imparcialidad.³³

Todavía en el ámbito de las garantías jurisdiccionales, la propia Primera Sala integró otra jurisprudencia relacionada con el derecho de acceso a la justicia en la que estableció que la facultad de imponer plazos y términos para el ejercicio de los derechos de acción y defensa ante los tribunales, siempre que sean razonables, corresponde de manera exclusiva al legislador. En términos de la reserva de ley prevista en el artículo 17 constitucional, la impartición de justicia debe realizarse en los «plazos y términos que fijen las leyes». Esta disposición constitucional responde a la exigencia de ejercer la acción en lapsos determinados que, de no respetarse, provocaría la caducidad, prescripción o preclusión de la facultad de excitar la actuación de los tribunales. Estas circunstancias constituyen un presupuesto procesal legítimo, que no lesiona el derecho a la tutela judicial efectiva.³⁴

En lo que respecta a derechos fundamentales aplicables en el ámbito del Derecho penal, cabe destacar una serie de pronunciamientos del Pleno y de la Primera Sala, de especial trascendencia para la reconstrucción de los estándares de protección tanto para la libertad personal de los procesados como para los derechos procesales de las víctimas.

En la contradicción de tesis 393/2011, la Primera Sala precisó el concepto temporal de la prisión preventiva. De conformidad con el artículo 20, apartado A, fracción X, tercer párrafo, de la Constitución federal, en su texto anterior a la reforma constitucional de 18 de junio de 2008,³⁵ la

la remisión a: GARCÍA ROCA, Javier, y HERRERA GARCÍA, Alfonso, «Imparcialidad judicial», en *Diccionario Histórico Judicial de México. Ideas e Instituciones*, tomo II, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010, pp. 745-755.

³³ Jurisprudencia 1a./J. 1/2012 (9a.), por unanimidad de 4 votos, y de 5 votos en 2 de los precedentes que la integraron; y por mayoría de 4 votos en el resto de ellos, con la disidencia del ministro Cossío Díaz. Ponentes: Olga Sánchez Cordero, J. Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo Ortiz Mayagoitia (secretarios: Mariana Mureddu Gilabert, Jorge Luis Revilla, Jorge A. Medina Gaona).

³⁴ Jurisprudencia 1a./J. 14/2012 (9a.), por unanimidad de 5 votos y de 4 votos en 4 precedentes que la integraron, y por mayoría de 4 votos con el voto disidente del ministro Cossío Díaz en uno de los precedentes. Ponentes: J. Jesús Gudiño Pelayo, José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo (secretarios: Miguel Bonilla López, Dolores Rueda Aguilar, Armando Argüelles, y José Díaz de León).

³⁵ Para un análisis doctrinal integral de esta otra importante reforma de la Constitución federal, véase, por todos: GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La reforma penal constitucional (2007-2008)*, 2ª ed. México, Porrúa, 2009.

prisión preventiva no podía exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso. Además, debe tomarse en cuenta que en toda pena de prisión que imponga una sentencia, debe computarse el tiempo de la detención.

Consecuentemente, la privación de la libertad personal que implica la prisión preventiva comprende el tiempo en que una persona queda sujeta al procedimiento penal desde la detención de la persona sujeta a procedimiento penal, hasta que la sentencia de primera instancia cause estado, o se dicte la resolución de segundo grado que dirima en definitiva su situación. Así, no debe sumarse a ese lapso de tiempo el periodo en que se resuelve el juicio de amparo que, en su caso, de promueva.

Ahora bien, si es el caso de que se conceda al procesado la protección constitucional del amparo para que se deje sin efectos la sentencia y se reponga el procedimiento, en este supuesto debe considerarse como prisión preventiva el tiempo en que dicho procesado esté privado de su libertad para llevar a cabo las actuaciones del proceso repuesto, y hasta el momento en que se dicte una nueva resolución, definitiva y firme.³⁶

En otra contradicción de tesis, la 216/2011, la misma Primera Sala hubo de analizar la operatividad del principio *pro persona* en relación con el juicio de amparo en materia penal promovido en contra de una sentencia de segunda instancia que modifica la reparación del daño en perjuicio del sentenciado. La circunstancia de que sólo el Ministerio Público o el ofendido apele la sentencia condenatoria de primera instancia en su capítulo relativo a la reparación del daño, habiéndose modificado este apartado en perjuicio del sentenciado hace, desde luego, procedente el amparo directo que éste promueva. Ello, no obstante, que la condena a la reparación del daño, por sí misma, no cause una afectación directa a la libertad personal, no actualizándose literalmente, por tanto, la excepción que para promover la demanda de amparo «en cualquier tiempo» prevé el artículo 22, fracción II, de la Ley de Amparo.³⁷

Sin embargo, argumenta la Sala, de conformidad con el artículo 1º constitucional, que consagra el principio *pro persona* en materia de derechos humanos, resulta obligado interpretar las normas en forma extensiva, y no rigorista, procurando favorecer ampliamente a la persona, lo cual

³⁶ Jurisprudencia 1a./J. 35/2012 (10a.), por unanimidad de 4 votos. Ponente: Guillermo Ortiz Mayagoitia (secretario: Horacio Ruiz Palma).

³⁷ Ese precepto establece lo siguiente: «Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior (el término de 15 días para promover el amparo): [...] // II. Los actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, o la incorporación forzosa al servicio del ejército o armada nacionales. // En estos casos la demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo. [...]» (el texto entre paréntesis es mío).

impone la flexibilización del criterio anterior. Por su parte, el artículo 22 de la Ley de Amparo, al referirse a actos que importen «ataques a la libertad personal», no distinguió si la afectación debía ser directa o indirecta. En el caso, es el amparo directo la vía mediante la cual el sentenciado tiene la «necesidad legítima» de que se revise la condena a la reparación del daño. Por tanto, los alcances de un posible fallo protector, de demostrarse que la autoridad de segunda instancia incurrió en vulneración de sus derechos al dictar la condena por reparación del daño, podría producir efectos restitutorios consistentes en que la autoridad disminuya una sanción económica o decrete la absolución de esa condena. Esto significa, sostiene la Sala, que en todo caso el sentenciado se colocará en la posición de gestionar los beneficios preliberacionales que contempla la ley penal y, en ese sentido, de cubrir los requisitos correspondientes, podría incluso obtener anticipadamente su libertad.

En estas perspectivas, el acto reclamado sí produce un «ataque a la libertad personal», aunque no produzca una afectación directa, sino indirecta, con lo cual debe concluirse que la demanda de amparo puede promoverse en cualquier tiempo, de conformidad con la excepción prevista en el artículo 22, fracción II, de la Ley de Amparo, citado con anterioridad.³⁸

Para continuar, debe destacarse otra jurisprudencia emanada de la contradicción de tesis 478/2011, resuelta por la propia Primera Sala. En este asunto sostuvo que, al dictar el auto de formal prisión, el juzgador debe limitarse a analizar los hechos materia de la consignación señalados por el ministerio público, sin que pueda tomar en cuenta otros distintos que pudieran derivarse de la averiguación previa de que se trate. Al analizar el artículo 163 del Código Federal de Procedimientos Penales, la Sala estableció que el juez no puede variar los hechos materia de la consignación y considerar hechos y actuaciones de la averiguación previa que hubieran sido indicados en el pliego de consignación presentado por el ministerio público, a fin de determinar la situación jurídica del inculpado. Esta decisión encuentra su explicación en las funciones que desempeña, por una parte, el ministerio público, como órgano acusador, y, por la otra, el juez, como rector del proceso penal, funciones que no pueden concurrir en uno sólo de ellos.

La Sala recuerda que la función del juez es resolver si la actuación del ministerio público cumple, o no, con los estándares legales a efecto de tener por acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, debiéndose fijar la materia del proceso con base única y exclusivamente en la imputación fundamentada por el ministerio público, sin

³⁸ Jurisprudencia 1a./J. 88/2012 (10a.), por unanimidad de 5 votos. Ponente: Guillermo Ortiz Mayagoitia (secretario: Jorge A. Medina Gaona).

que el juzgador pueda asumir el papel de acusador, coadyuvante o asesor del ministerio público, convirtiéndose así el proceso penal en un proceso inquisitivo. De admitirse lo contrario, se dejaría al indiciado en estado de indefensión al negársele la posibilidad efectiva y equitativa de hacer valer su defensa y ofrecer pruebas, puesto que los hechos por los que se dictara el auto escaparían de la materia de la acusación. Lo anterior tiene su fundamento en los principios de equidad procesal e imparcialidad, que exigen la ajenidad de la función judicial a cualquiera de los intereses de las partes en términos del artículo 17 de la Constitución federal.³⁹

En relación con el principio de proporcionalidad de las penas, la Primera Sala integró jurisprudencia al interpretar el artículo 22 de la Constitución federal. De acuerdo con este precepto, la gravedad de la pena debe ser proporcional a la del hecho antijurídico y del grado de afectación al bien jurídico protegido. De esta manera, las penas más graves deben dirigirse a los tipos penales que tienden a proteger los bienes jurídicos considerados como más importantes. En este tenor, el legislador debe atender el principio de proporcionalidad penal al establecer en la ley tanto las penas como el sistema para su imposición. Esto significa que, en realidad, el principio de autonomía legislativa que le asiste en esta materia, conforme al cual le corresponde decidir el contenido de las normas penales y sus consecuencias jurídicas, cuando ejerce dicha facultad no puede actuar a su libre arbitrio, sino respetar irrestrictamente el referido principio constitucional de proporcionalidad, lo cual será materia de escrutinio en el control de constitucionalidad que eventualmente realicen los jueces.⁴⁰

En lo relativo a los derechos fundamentales de las víctimas del delito, la propia Primera Sala emitió un criterio jurisprudencial de importancia al resolver la contradicción de tesis 229/2011, en la cual concluyó que las víctimas se encuentran legitimadas para promover juicio de amparo directo en contra de la sentencia absolutoria del acusado, bajo una interpretación sistemática de los artículos 20, apartado C, fracción IV, y 17 de la Constitución federal. Tomándose en consideración que la víctima cuenta con legitimación procesal activa para acreditar su derecho a la reparación del daño proveniente de la comisión de un delito, y que una resolución puede eventualmente afectar ese derecho, el juicio de amparo directo se erige en el medio procesal idóneo para reclamar la constitucionalidad de una sentencia definitiva que absuelve al acusado en el proceso penal. De esta manera, sostiene la Sala, se

³⁹ Jurisprudencia 1a./J. 64/2012 (10a.), por unanimidad de 5 votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (secretaria: Carmina Cortés Rodríguez).

⁴⁰ Jurisprudencia 1a./J. 3/2012 (9a.), por unanimidad de 5 votos. Ponentes: Juan Silva Meza, J. Jesús Gudiño Pelayo, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo (secretarios: Jaime Flores Cruz, Jorge Luis Revilla, Arturo Bárcena Zubieta, Moisés Martínez Abrica y Jaime Santana Turrall).

hace efectivo el derecho de la víctima a su acceso a la justicia, pues la referida resolución afecta el nacimiento de su derecho fundamental a la reparación de daño, favoreciéndose así además su derecho a reclamar la correcta aplicación de la ley en el supuesto de que se trata.⁴¹

En materia de ejecución de penas, debe destacarse un conjunto de juicios de amparo en revisión fallados por el Tribunal Pleno en el mes de enero de 2012 (casos de los «Reos de Zacatecas»),⁴² no sólo por las determinaciones alcanzadas sino también por la metodología interpretativa empleada para arribar a ellas.

Un primer criterio que el Pleno definió en estos asuntos fue el consistente en que los litigios relativos a la ejecución de las penas son competencia exclusiva del poder judicial, y ya no del poder ejecutivo. Con la entrada en vigor de la reforma a los artículos 18 y 21 constitucionales el día 19 de junio de 2011, por virtud del ya aludido decreto de reforma de 18 de junio de 2008,⁴³ se introdujo en la Ley fundamental un modelo penitenciario de reinserción social y de judicialización del régimen de ejecución de las penas que supuso una transformación del sistema basada en la sustracción de su control por parte del poder ejecutivo. Con la reestructuración del modelo que esa reforma implicó, la facultad de administrar las prisiones permanece en el poder ejecutivo pero se confirió al poder judicial, de modo exclusivo, la facultad de ejecutar lo juzgado a través de los llamados «jueces de ejecución de sentencias».

Esta reestructuración del sistema tuvo por propósito evitar el rompimiento de la secuencia de la sentencia penal, en virtud de lo cual corresponde al poder judicial emisor de la resolución la vigilancia del cumplimiento de la pena impuesta, evitándose la discrecionalidad de las autoridades administrativas en materias tales como la aplicación de penas alternativas a la prisión, los problemas del trato de los sentenciados, la concesión o cancelación de beneficios, la determinación de los sitios para cumplir la condena, y situaciones conexas.⁴⁴ Dentro de esos supuestos se incluye la determinación rela-

⁴¹ Jurisprudencia 1a./J. 21/2012 (10a.), por mayoría de 4 votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo (secretario: Jaime Santana Turrul).

⁴² Se trata de los amparos en revisión 151/2011, 197/2011, 199/2011, 205/2011 y 198/2011, fallados por el Tribunal Pleno de la Corte en su sesión de 12 de enero de 2012.

⁴³ Ello, en términos del artículo quinto del decreto de reforma respectivo, que es de la literalidad siguiente: «Quinto. El nuevo sistema de reinserción previsto en el párrafo segundo del artículo 18, así como el régimen de modificación y duración de penas establecido en el párrafo tercero del artículo 21, entrarán en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin que pueda exceder el plazo de tres años, contados a partir del día siguiente de la publicación de este decreto».

⁴⁴ Jurisprudencia P./J. 17/2012 (10a.), por unanimidad de 10 votos. Ponentes: Sergio Valls Hernández, Fernando Franco González Salas y Margarita Luna Ramos (secretarios: Adriana Saulés Pérez, Arnoldo Castellanos Morfín y Jaime Núñez Sandoval).

tiva al traslado de sentenciados de un centro penitenciario a otro, prevista en el artículo 21, párrafo tercero, de la Constitución federal.⁴⁵

Un segundo criterio de relevancia derivado de estos amparos en revisión fue la conclusión de que una orden de traslado de un centro penitenciario a otro, que se reclame por un sentenciado en vía de juicio de amparo, es de la competencia de juzgados de distrito en materia penal. Esta determinación tiene parte de su importancia en que superó precedentes tanto del Pleno como de la Primera Sala, que habían considerado que la competencia para conocer del juicio de amparo en estas situaciones se surtía a favor de los juzgados de distrito en materia administrativa.⁴⁶ Era claro que con el cambio de presupuesto constitucional, hubo de modificarse también esta otra tesis: al quedar dentro del ámbito exclusivo de supervisión del cumplimiento de ejecución de sentencias en los jueces, y en concreto, en los jueces de ejecución en materia penal, tanto federal como local, era de estimarse que las disputas relacionadas con este tema, promovidas por los sentenciados, pasaran a la jurisdicción de estos jueces sin que el hecho de que la orden de traslado eventualmente reclamada en un juicio de amparo hubiese sido emitida por una autoridad administrativa.⁴⁷

El análisis de fondo de estos casos implicaba establecer una interpretación del artículo 18, párrafo octavo, constitucional, en relación con la reserva de ley en él establecida, en torno a la compurgación de una pena de prisión en el centro penitenciario más cercano al domicilio del sentenciado. En este criterio, el inicial aspecto destacado es la conclusión del Pleno de que esta disposición constitucional recoge un genuino derecho humano a favor del sentenciado. De acuerdo con el artículo 18 constitucional, este derecho humano es exigible cuando el sentenciado haya sido condenado por delitos distintos a los de delincuencia organizada y que no requieren medidas especiales de seguridad.

El Pleno determinó que cuando el referido artículo constitucional esta-

⁴⁵ Jurisprudencia P./J. 20/2012 (10a.), por unanimidad de 10 votos. Ponentes: Sergio Valls Hernández, Fernando Franco González Salas y Margarita Luna Ramos (secretarios: Adriana Saulés Pérez, Arnoldo Castellanos Morfín y Jaime Núñez Sandoval).

⁴⁶ Se trata de las jurisprudencias P./J. 37/2010 del Tribunal Pleno y 1a./J. 128/2008 de la Primera Sala, cuyos respectivos rubros eran: «Orden de traslado de un centro penitenciario a otro. La competencia para conocer del juicio de amparo promovido en su contra por un sentenciado, se surte a favor de los juzgados de distrito en materia administrativa» y «Orden de traslado de un centro penitenciario a otro. La competencia para conocer del juicio de amparo promovido en su contra por un sentenciado, se surte a favor de los juzgados de distrito en materia administrativa», publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXXI, abril de 2010, p. 7, y tomo XXIX, marzo de 2009, p. 228, respectivamente.

⁴⁷ Jurisprudencia P./J. 18/2012 (10a.), por unanimidad de 10 votos. Ponentes: Sergio Valls Hernández, Fernando Franco González Salas y Margarita Luna Ramos (secretarios: Adriana Saulés Pérez, Arnoldo Castellanos Morfín y Jaime Núñez Sandoval).

blece que los sentenciados «podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio», el verbo «podrán» se entiende dirigido a favor de los sentenciados y no de una eventual potestad de las autoridades legislativas o administrativas. El ejercicio de dicho derecho humano se representa como un acto volitivo del sentenciado que puede materializarse mediante una petición concreta para ser trasladado al centro penitenciario que considere más próximo a su domicilio. Sólo de esta manera, sostiene el Pleno, en razón de la cercanía del sentenciado con su comunidad, puede alcanzarse con mayor eficacia el objetivo constitucional de la reinserción social.

Por otro lado, en relación con la reserva de ley expresada por el artículo 18 constitucional, la Corte determina que si la ley de que se trata no establece en qué «casos» y con qué «condiciones» los sentenciados pueden purgar sus penas en los centro penitenciarios más cercanos a su domicilio, ello no debe obstaculizar el goce de su derecho a encontrarse ubicados en el presupuesto constitucional, pues lo contrario implicaría que dicho derecho y, en consecuencia, el propio mandato constitucional, quedarán indebidamente sujetos a un acto de voluntad de uno de los poderes del Estado.⁴⁸

Pasando a otro tema, en lo concerniente al contenido de derechos fundamentales en materia político-electoral, el Tribunal Pleno emitió unas jurisprudencias dignas de mención derivadas de la sentencia a la acción de inconstitucionalidad 36/2011.

En este caso, el Pleno determinó que la evaluación relativa a un denominado «control de confianza» establecido por la ley para los candidatos a cargos de elección popular, como trámite voluntario previo a su registro, vulnera el principio de certeza en materia electoral. Ello es así porque la calificación de la idoneidad para ocupar un cargo de elección popular a través de esa clase de controles, sin precisarse con claridad las consecuencias jurídicas de tal calificación, ya sea en favor o en perjuicio de la persona, es incompatible con ese principio. Estas condiciones propician una vinculación incierta entre el derecho a ser votado y el sometimiento voluntario a la calificación de la idoneidad para ejercer ese derecho, lo que constituye una indeterminación normativa que vulnera el principio de certeza que debe regir en la función electoral en términos del artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución federal.⁴⁹

⁴⁸ Jurisprudencia P./J. 19/2012 (10a.), por mayoría de 9 votos, con el voto en contra del ministro Aguirre Anguiano (y un precedente, por mayoría de 10 votos, con el mismo voto disidente). Ponentes: Sergio Valls Hernández, Fernando Franco González Salas y Margarita Luna Ramos (secretarios: Adriana Saulés Pérez, Arnoldo Castellanos Morfín y Jaime Núñez Sandoval).

⁴⁹ Jurisprudencia P./J. 9/2012 (10a.), por mayoría de 10 votos, con el voto en contra del ministro Franco González Salas; y por mayoría de 9 votos a favor de consideraciones, en con-

En esa línea de consideraciones, el Pleno precisó los elementos genéricos que deben contener los requisitos para el acceso a los cargos públicos de elección popular previstos por la Constitución federal, a efecto de respetar el derecho fundamental a ser votado. La Constitución establece un sistema normativo para el acceso de los ciudadanos a dichos cargos públicos en el concurren los siguientes requisitos: a) requisitos tasados: son los definidos directamente por el texto constitucional y que el legislador ordinario no puede alterar ni para flexibilizarlos ni endurecerlos; b) requisitos modificables: son aquellos en los que expresamente se prevé la potestad del legislador para establecer modalidades diferentes, al adoptar la Constitución federal una función sólo referencial; y c) los requisitos agregables: que son aquellos no previstos por la Ley fundamental que pueden adicionarse por las Constituciones de las entidades federativas.

Ahora bien, añade la Corte, tanto los requisitos «modificables» como los «agregables» se insertan en la esfera de la libre configuración del legislador ordinario, los cuales, para su validez, deben cumplir lo siguiente: a) Ajustarse a la Constitución federal, tanto en su contenido orgánico como respecto de los derechos humanos y políticos; b) Guardar razonabilidad constitucional en cuanto a los fines que persiguen; c) Ser acordes con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, civiles y políticos en los que el Estado mexicano sea parte.⁵⁰

También en relación con el derecho fundamental a ser votado, el Pleno acotó la posibilidad de establecer requisitos para ser registrado como candidato a un cargo de elección popular. Según lo fallado en la misma acción de inconstitucionalidad, dichos requisitos sólo pueden derivarse directamente de los requisitos de elegibilidad. Ello significa que sólo los trámites y las cargas que tienden a demostrar que el ciudadano reúne las calidades de ley para ejercer el cargo al que aspira, y no otros adicionales, son requisitos jurídicamente válidos para ser fijados en el procedimiento de registro de las candidaturas respectivas. En otras palabras, no es admisible para el legislador establecer condiciones añadidas a los candidatos para su registro, en el entendido de que este trámite forma parte de las condiciones que inciden en el ejercicio del derecho humano a ser votado.⁵¹

En lo tocante a los derechos fundamentales vinculados a la seguridad y la previsión social, la Segunda Sala integró un criterio jurisprudencial que

tra de las cuales se pronunció el ministro Valls Hernández. Ponente: Guillermo Ortiz Mayagoitia (secretario: Alfredo Orellana Moyao).

⁵⁰ Jurisprudencia P./J. 11/2012 (10a.), con idénticas votaciones a las indicadas en nota anterior. Ponente: Guillermo Ortiz Mayagoitia (secretario: Alfredo Orellana Moyao).

⁵¹ Jurisprudencia P./J. 13/2012 (10a.), con idénticas votaciones, ya señaladas. Ponente: Guillermo Ortiz Mayagoitia (secretario: Alfredo Orellana Moyao).

debe destacarse. De conformidad con el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución federal, deben tomarse en cuenta bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado. Asimismo, de ese precepto deriva el principio de previsión social sustentado en la obligación estatal de establecer un sistema íntegro, capaz de otorgar tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y sus familias frente a los riesgos a los que están expuestos, el cual debe encontrarse orientado a procurar el mejoramiento de su nivel de vida.

Bajo estas premisas, la Segunda Sala concluyó que el artículo 51, segundo párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), vigente hasta el 31 de marzo de 2007, restringe el derecho a percibir íntegramente las pensiones de viudez y de jubilación, y por tanto, los principios de seguridad y previsión social, en el caso de que la suma de ambas rebase 10 veces el salario mínimo, previsto como cuota máxima de cotización en el artículo 15 de esa Ley. Los argumentos con base en los cuales se sustenta la inconstitucionalidad detectada por la Sala, fueron los siguientes: *a)* Ambas pensiones tienen orígenes distintos pues la primera surge por la muerte del trabajador mientras que la segunda se genera con motivo de los servicios cotidianos que se presten; *b)* Ambas pensiones cubren riesgos diferentes, pues la pensión por viudez protege la seguridad y bienestar de la familia ante el riesgo de muerte del trabajador, mientras que la pensión por jubilación protege su dignidad en la etapa de retiro; *c)* Ambas pensiones tienen autonomía financiera pues la pensión por viudez se genera con las aportaciones hechas por el trabajador fallecido, mientras que la pensión por jubilación se origina con las aportaciones hechas por el trabajador, con lo cual no se pone en riesgo la viabilidad financiera de las pensiones conjuntas.⁵²

En el ámbito de los derechos fundamentales de los trabajadores del Estado, destaca una jurisprudencia de la propia Segunda Sala en la que tuvo ocasión de interpretar y de delimitar las restricciones expresas establecidas en el artículo 123 apartado B, fracción XIII, de la Constitución federal.⁵³ Al resolver la contradicción de tesis 93/2012, la Sala determinó

⁵² Jurisprudencia 2a./J. 97/2012 (10a.), por mayoría de 4 votos, con el voto disidente del ministro Franco González Salas. Ponentes: Fernando Franco González Salas, Margarita Luna Ramos, Sergio Aguirre Anguiano y Luis Ma. Aguilar Morales (secretarios: Enriqueta Fernández Hagar, Estela Jasso Figueroa, Eduardo Delgado Durán, Rubén Lara Patrón y Everardo Maya Arias).

⁵³ Esa disposición dispone expresamente lo siguiente: «Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si

que los trabajadores administrativos de las instituciones policiales no se encuentran sujetos al régimen de excepción de derechos previsto en la referida disposición constitucional, y que la relación que mantienen tales trabajadores con esas instituciones es de naturaleza laboral.

La Segunda Sala tomo en consideración también lo establecido por el artículo 73 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública para concluir que dicho régimen de excepción debe interpretarse en el sentido de que sólo resulta aplicable a los miembros de las instituciones policiales que realicen efectivamente funciones de policía y que estén sujetos al servicio profesional de carrera policial. Por lo tanto, los trabajadores administrativos pertenecientes a dichas instituciones que no realizan funciones de investigación, prevención y reacción en el ámbito de la seguridad pública y que no pertenezcan al referido sistema de carrera, están excluidos de ese régimen. Consecuentemente, estos elementos mantienen una relación de naturaleza laboral con las instituciones de policía, que se rige con lo dispuesto por la fracción XIV, apartado B, del artículo 123 constitucional.⁵⁴

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

En este apartado, destacan unos criterios jurisprudenciales en los que la Suprema Corte afianzó la defensa institucional, desde distintos frentes, a favor de todos los órdenes del gobierno de la República (federal, estatal y municipal), en beneficio de su coordinación y sana convivencia en los términos queridos por la Constitución. La mayoría de estos precedentes se consiguieron mediante la resolución de controversias constitucionales, aunque también las acciones de inconstitucionalidad le han permitido definir el alcance de normas constitucionales orgánicas, tal como muestran las resoluciones que enseguida se destacan.

En lo que se refiere a estándares de defensa institucional de la Federación, en la controversia constitucional 13/2009, el Pleno determinó que el artículo 17, párrafo tercero, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, vulneró el principio de libre administración pública hacendaria

la autoridad jurisdiccional resuelve que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido».

⁵⁴ Jurisprudencia 2a./J. 67/2012 (10a.), por mayoría de 3 votos, con los votos en contra de la ministra Luna Ramos y del ministro Aguirre Anguiano. Ponente: Fernando Franco González Salas (secretario: Jonathan Bass Herrera).

federal. Dicha disposición jurídica local establecía la posibilidad de que los Municipios destinaran hasta el 1.5% del denominado «fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal» a programas de evaluación y seguimiento en la rendición de cuentas a cargo del órgano técnico de fiscalización del Congreso del Estado. Esta regulación provocaba que dicho fondo no se ajustara a los lineamientos generales previstos en la Ley de Coordinación Fiscal respecto de las aportaciones federales. En esencia, el Pleno consideró que esa regulación no se compadecía de lo dispuesto en el artículo 49 de esa Ley, en transgresión al principio de libre administración pública hacendaria federal consagrado en los artículos 124 y 134, párrafos primero y quinto, en relación con el 74, fracción IV, párrafo primero, de la Constitución federal. Ello resultaba así porque pese a que las aportaciones federales pasan a formar parte del patrimonio de los Municipios, estas aportaciones no pueden considerarse comprendidas dentro del régimen hacendario municipal al ser la Federación la que autoriza su destino y aplicación, sin posibilidad de modificación por otras entidades o instituciones públicas.⁵⁵

También la controversia constitucional 72/2008 (caso «Tulum»)⁵⁶ trajo importantes consecuencias para la institucionalidad federal. De los criterios emanados de este caso, cabe mencionar al menos dos de ellos. El Tribunal Pleno determinó que la zona de monumentos arqueológicos denominada «Tulum-Tancah», situada en el Estado de Quintana Roo, constituye un bien de uso común y, por tanto, un bien nacional sujeto al régimen de dominio público de la Federación. En esta resolución, cabe poner de relieve la consideración hecha por la Suprema Corte de la legislación ordinaria, más allá del texto constitucional, para construir sus argumentos sobre el problema jurídico planteado. En efecto, de conformidad con la Ley General de Bienes Nacionales, sostuvo el Pleno, son bienes nacionales, entre otros, los bienes de uso común sujetos al régimen de dominio público de la Federación. Dentro de estos bienes se encuentran los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, los cuales, a su vez, también se rigen por la Ley General de Bienes Nacionales. En este contexto normativo, la zona de monumentos arqueológicos «Tulum-Tancah» constituye un bien nacional al tratarse de uno de uso común de los previstos en el artículo 7º de la referida Ley General de Bienes Nacionales.⁵⁷

⁵⁵ Jurisprudencia P./J. 27/2012 (9a.), por unanimidad de 11 votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero (secretarios: Juvenal Carbajal Díaz, Jorge Luis Revilla y Alberto Ruiz Matías).

⁵⁶ En realidad esta controversia constitucional se resolvió por el Tribunal Pleno el 31 de mayo de 2011. Sin embargo, fue en la sesión privada del mismo Pleno celebrada el 1º de octubre de 2012, en la cual éste aprobó las tesis aquí destacadas.

⁵⁷ Jurisprudencia P./J. 16/2012 (9a.), por mayoría de 10 votos a favor del sentido, con el voto en contra del ministro Aguirre Anguiano; mayoría de 9 votos a favor de consideraciones,

Con este punto de partida, la Corte resolvió que el Municipio de Solidaridad, en el Estado de Quintana Roo, al incluir al parque nacional Tulum y la zona de monumentos arqueológicos «Tulum-Tancah» en la actualización del programa de desarrollo urbano del centro de población de Tulum 2006-2030, invadió la esfera competencial de la Federación. La Corte sostuvo que es cierto que, de conformidad con el artículo 115, fracción V, incisos a) y d) de la Constitución Federal, un Municipio está facultado para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo mediante instrumentos técnicos, jurídicos y administrativos. Sin embargo, estimó, al incluir el referido Municipio en el programa de referencia bienes nacionales sujetos al régimen de dominio público de la Federación, como en el caso el parque nacional Tulum y la zona de monumentos arqueológicos «Tulum-Tancah», dicho Municipio se extralimitó en el ejercicio de sus atribuciones con la consecuente invasión a la esfera de competencias de la Federación. Además, la Corte consideró que, con esta actuación, el Municipio propició la posibilidad de exponer a un grave deterioro o a la destrucción de elementos naturales y culturales de relevancia nacional existentes en esas áreas.⁵⁸

En lo concerniente al régimen institucional de los Estados de la Federación, la Corte también emitió criterios jurisprudenciales de relevancia. En la ya referida con anterioridad acción de inconstitucionalidad 8/2010, el Pleno debió analizar la regularidad jurídica de la revocación del mandato conferido al gobernador y a los diputados de un Estado. El artículo 109, fracción I, de la Constitución federal señala como única forma de dar por terminado el ejercicio de los cargos públicos, tales como los de gobernador y diputados de una legislatura estatal, antes de la legal conclusión de su mandato, la de responsabilidad de estos servidores públicos. Así, fuera de estas posibilidades, las Constituciones de los Estados no pueden establecer válidamente formas distintas o adicionales de terminación de esos mandatos. Por tanto, la Corte concluyó que al no encontrarse sustento constitucional alguno en el orden federal, la previsión legal de

con el voto en contra de éstas del ministro Silva Meza. Ponente: Sergio Valls Hernández (secretaría: Vianney Amezcua Salazar).

⁵⁸ Jurisprudencia P./J. 19/2012 (9a.), con idénticas votaciones a las señaladas en nota anterior. Ponente: Sergio Valls Hernández (secretaría: Vianney Amezcua Salazar). Sobre este caso, véanse los apuntes editoriales de: Valls Hernández, Sergio A., «La Suprema Corte y la protección de las áreas naturales: caso Tulum», en *La Prensa*, Organización Editorial Mexicana, 12 de mayo de 2011; y, del mismo autor, «La Suprema Corte y la protección de las áreas naturales: caso Tulum (II)», *La Prensa*, Organización Editorial Mexicana, 19 de mayo de 2011.

revocación del mandato de titulares de cargos públicos de elección popular, como facultad del Congreso del Estado, resulta inválida.⁵⁹

En la misma acción de inconstitucionalidad, el Pleno también reconoció ciertos espacios de libre configuración al legislador local en materia de regulación de órganos jurisdiccionales con competencia en las entidades federativas. En lo que toca a la justicia electoral local, determinó que corresponde a cada Estado de la República definir la naturaleza del órgano jurisdiccional al que se encomienda el conocimiento de los medios de impugnación en esta materia. El artículo 116, fracción IV, incisos c), l) y m) de la Constitución federal establece que la legislación local debe prever un sistema específico de medios de impugnación de actos y resoluciones electorales, así como un procedimiento jurisdiccional para realizar recuentos totales o parciales de votación. Sin embargo, sostiene el Pleno, esta disposición no dispone que deba crearse un tribunal específico al que se otorguen, de manera exclusiva y excluyente, esas atribuciones. En consecuencia, determinó que no existe impedimento alguno para que cada Estado defina la naturaleza del órgano jurisdiccional al que se le encomienda el conocimiento de los medios electorales de impugnación y el referido recuento de votos, siempre que sean observados los principios que rigen la impartición de justicia en esta materia.⁶⁰

En lo relativo a la justicia contencioso administrativa local, el Pleno mantuvo una línea argumentativa similar. En este supuesto, la fracción V del artículo 116 de la Constitución federal permite instituir tribunales no adscritos al poder judicial para administrar justicia de lo contencioso administrativo, pero sin que el establecimiento de órganos judiciales *ad hoc* en este ramo constituya una genuina exigencia o condición necesaria en los sistemas locales de justicia. El Pleno reconoció que la justicia administrativa es una especie dentro del género de la administración de justicia, en términos de lo previsto en el artículo 17 constitucional, de modo que esta esfera de la jurisdicción puede encomendarse válidamente a salas o tribunales que integren el Poder Judicial local, con fundamento en el artículo 116, fracción III, de la Constitución federal.⁶¹

⁵⁹ Jurisprudencia P./J. 21/2012 (10a.), por mayoría de 9 votos, con los votos en contra de los ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero. Ponente: Guillermo Ortiz Mayagoitia (secretarios: Alfredo Orellana Moyao y Marco A. Cepeda Anaya).

⁶⁰ Jurisprudencia P./J. 25/2012 (10a.), por mayoría de 8 votos, con los votos en contra de los ministros Pardo Rebolledo y Valls Hernández. Ponente: Guillermo Ortiz Mayagoitia (secretarios: Alfredo Orellana Moyao y Marco A. Cepeda Anaya).

⁶¹ Jurisprudencia P./J. 26/2012 (10a.), por mayoría de 8 votos, con los expresados en contra por los ministros Pardo Rebolledo y Valls Hernández; pero por unanimidad de 11 votos a favor del contenido de la presente tesis. Ponente: Guillermo Ortiz Mayagoitia (secretarios: Alfredo Orellana Moyao y Marco A. Cepeda Anaya).

Finalmente, deben traerse a colación un par de criterios del Tribunal Pleno, uno en forma de tesis aislada y otro jurisprudencial, en relación con el régimen constitucional de los Municipios. En la ya referida acción de inconstitucionalidad 8/2011, la Corte analizó si el nombramiento de un «concejo municipal», de naturaleza transitoria, con motivo de la creación de un Municipio, resultaba contrario al artículo 115, fracción I, de la Constitución federal. En una votación dividida, el Pleno consideró que dicha institución resultaba válida. La creación de un Municipio es una situación imprevista por la Constitución federal que debe entenderse como parte de las atribuciones de los poderes legislativos de los Estados de la República, de conformidad con el artículo 124 constitucional.⁶² Así, el nombramiento de un concejo municipal por el Congreso local para un Municipio creado por el propio órgano legislativo, es un mecanismo acorde con la intención y finalidad que la Constitución federal imprime en el referido concejo, reconocido en su artículo 115, fracción I. En consecuencia, el establecimiento de un concejo municipal, en cuanto figura constitucional de naturaleza extraordinaria, emergente y, en su caso, sustituta, permite el gobierno o administración del Municipio que se crea, hasta en tanto se convoca a elecciones y el ayuntamiento electo entre en funciones, lo cual no contraviene el artículo 115, fracción I, constitucional.⁶³

Por último, cabe destacar un criterio emanado de otra acción de inconstitucionalidad, la 101/2008, en la cual el Pleno, siguiendo una línea constante de precedentes en materia de garantía de la libre administración de la hacienda municipal, declaró inconstitucional la exención reconocida por una legislatura local en materia de impuestos sobre adquisición de inmuebles. La Corte determinó que el artículo 65, fracción I, de la Ley de Hacienda del Municipio de San Francisco de los Romo, Estado de Aguascalientes, al establecer que los partidos políticos nacionales estarían exentos de pagarlos cuando éstos se destinaran a un uso propio, transgredía el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, establecido en el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución federal. De conformidad con esta disposición, la hacienda pública de los Municipios se integra, entre otros elementos, por los ingresos derivados de las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, tras-

⁶² Este artículo, básico para la comprensión del sistema federal mexicano, expresa lo siguiente: «Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados».

⁶³ Tesis aislada P. 1/2012 (9a.), por mayoría de 6 votos; votaron en contra los ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero, Ortiz Mayagoitia y Silva Meza. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo (secretarios: Nínive Penagos Robles y Jesús A. Sepúlveda Castro).

lación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los bienes inmuebles. Así, los Municipios gozan del derecho a percibir las contribuciones derivadas de estos conceptos. Por otra parte, debe tomarse en cuenta que del segundo párrafo de la disposición constitucional en comento, se desprende que las leyes estatales no pueden establecer exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de las contribuciones que corresponde recaudar a los Municipios sobre la propiedad inmobiliaria, o respecto de ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo de los mismos, con supuestos expuestos de exención. En este tenor, la Corte determinó que el artículo impugnado, al establecer que no se pagaría el impuesto en las adquisiciones de inmuebles que hagan los partidos políticos nacionales, cuando dichos bienes sean para su uso propio, transgrede el principio de fuentes de ingresos municipales previsto en el artículo 115, fracción IV, constitucional, conforme al cual se aseguran ciertas fuentes de ingreso a los Municipios para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.⁶⁴

V. NOTA CONCLUSIVA

El 2012 ha sido el año en que la Suprema Corte ha debido continuar la construcción de bases jurisprudenciales asequibles a las intensas transformaciones de la Constitución verificadas en el año anterior. Como se reflejó en esta crónica, y se vaticinaba en la del año pasado, a dicha labor le ha caracterizado la complejidad. Ésta se manifestó, en algún sentido, con decisiones divididas tanto en el Pleno como en las Salas de la Corte en torno a las disposiciones constitucionales más representativas de esas transformaciones.

Esta situación, desde la perspectiva de la necesitada urgencia en la definición jurisprudencial que acompañe el renovado marco constitucional, resulta, cuando menos, riesgos a para la estabilidad del ordenamiento jurídico. La falta de acuerdos básicos, como se destacó en este trabajo, ha llevado incluso a la discrepancia técnica entre las posiciones de las dos Salas nada menos que en torno alas bases de la interpretación y aplicación de las normas y principios de los derechos humanos emergidas del nuevo artículo 1º constitucional.⁶⁵

Se espera entonces que el Tribunal Pleno, durante el transcurso del 2013, acabe resolviendo las contradicciones de tesis entre las dos Salas

⁶⁴ Jurisprudencia P./J. 23/2012 (9a.), por unanimidad de 11 votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz (secretaria: Laura Rojas Zamudio).

⁶⁵ Una descripción puntual de esta situación se encuentra en: COSSÍO DÍAZ, José Ramón, y MEJÍA, Raúl M., «Derechos descafeinados», *Nexos en línea*, 1º de junio de 2013, página web: <http://www.nexos.com.mx>

que sobre temas angulares de las reformas del 2011, se encuentran pendientes.⁶⁶ El desenlace es de pronóstico reservado y puede simplificarse con dos escenarios posibles: decantarse por una apertura sostenida hacia el Derecho internacional de los derechos humanos, o por la aplicabilidad condicionada de sus disposiciones en el ordenamiento interno. En todo caso, debe recalcar, ninguno de ellos significará la indiferencia de la Corte mexicana a lo que tenga que decir el ordenamiento supranacional de los derechos humanos al que se ha comprometido el Estado mexicano, de cara a los casos concretos bajo la jurisdicción.⁶⁷ En otras palabras, ninguno cerrará la puerta ya decididamente abierta por la Corte al denominado «diálogo jurisdiccional» con el Derecho internacional, o incluso con el Derecho comparado, así sea no explícitamente, en esta materia.

En lo que en particular se refiere a lo acontecido en el 2012, destacan los avances que supuso la jurisprudencia constitucional en la solidificación de ciertos estándares protectivos de los derechos fundamentales, varios de ellos silentemente inspirados en Derecho comparado y en el internacional de los derechos humanos. Como se destacó en esta crónica, la Corte ha empezado a adscribirse a técnicas hermenéuticas tales como el principio de proporcionalidad frente a la restricción legislativa de los derechos, o a la idea de la oponibilidad de éstos frente a particulares, temas en los que la Primera Sala cuenta incluso con jurisprudencia obligatoria.

Asimismo, en este año fueron notables los avances interpretativos de los derechos fundamentales vinculados al Derecho penal, tanto de los procesados como de las víctimas, así como algunos aspectos de los derechos de los sentenciados en el marco del Derecho penitenciario. En este terreno, las decisiones jurisdiccionales se encuadran en una franca evolución hacia el sistema procesal penal acusatorio, marcada por la también tras-

⁶⁶ Se trata de las contradicciones de tesis 21/2011, 293/2011, 26/2013 y 263/2013, todas entre ambas Salas de la Corte, en las que el Tribunal Pleno deberá resolver temas tales como los efectos de la reforma de 10 de junio de 2011 al principio de supremacía constitucional; si la invocación de tratados internacionales de derechos humanos en demandas de amparo reúne el mérito suficiente para la procedencia del recurso de revisión ante la propia Corte; si la Constitución reconoce o no el llamado «bloque de constitucionalidad» en materia de derechos humanos; o, nuevamente, si las sentencias de la Corte Interamericana en las que el Estado mexicano no ha figurado como parte, tienen fuerza vinculatoria en el orden jurídico mexicano.

⁶⁷ En este punto, por ejemplo, resulta ilustrativo que una de las decisiones que consiguieron la unanimidad de 11 votos en el Pleno de la Corte en la resolución del expediente varios 912/2010 fue el relativo a la vinculatoriedad de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitidas en casos en los que el Estado mexicano ha sido parte. Véase la tesis P. LXV/2011 (9ª.), de rubro: «Sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Son vinculantes en sus términos cuando el Estado mexicano fue parte en el litigio», *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, diciembre de 2011, tomo 1, p. 556.

cidente reforma constitucional de junio de 2008,⁶⁸ que habrá de desarrollarse conjunta y coordinadamente con las del 2011.

El año pasado concluía la crónica con un augurio promisorio respecto al cambio normativo en materia de derechos humanos en México, pese a la visible falta de enraizamiento de las decisiones emanadas de la «Recepción del caso Radilla». En esta ocasión, pese a las dificultades apuntadas, contrarrestadas con la agenda jurisdiccional y legislativa pendiente, así como la suma de progresos alcanzados, de irreductible proyección hacia el futuro próximo de la jurisprudencia constitucional mexicana, el pronóstico no puede ser tan diferente.

⁶⁸ La vigencia sistemática de esta reforma constitucional se verificará en junio del 2016, de conformidad con el artículo segundo transitorio del respectivo decreto, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008.