

# JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE MÉXICO EN EL 2021

## Constitutional Case Law by the Supreme Court of Justice of Mexico in 2021

ALFONSO HERRERA GARCÍA<sup>1</sup>  
Universidad Panamericana  
jaherrerag@yahoo.com.mx

### *Cómo citar/Citation*

Herrera García, A. (2022).

Jurisprudencia constitucional de la Suprema Corte de Justicia de México en el 2021.

*Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 26(2), 675-691.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.26.23>

### SUMARIO

---

I. APUNTE INTRODUCTORIO. II. OBLIGATORIEDAD DE MEDIDAS Y ACCIONES DEL COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA DE LA ONU. III. CRIMINALIZAR EL ABORTO ES INCONSTITUCIONAL. IV. (IN)COMPETENCIA PARA DEFINIR EL DERECHO A LA VIDA EN LA FEDERACIÓN MEXICANA. V. OBJECCIÓN DE CONCIENCIA EN LOS SERVICIOS DE SALUD RELACIONADOS CON EL ABORTO. VI. GESTACIÓN SUBROGADA. VII. DISCRIMINACIÓN NORMATIVA POR MOTIVO DE GÉNERO Y ORIENTACIÓN SEXUAL EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. VIII. LOS TRIBUNALES DE AMPARO COMO GENUINOS TRIBUNALES DE DERECHOS HUMANOS. IX. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN VÍA DE AMPARO. X. DETECCIÓN Y REPARACIÓN DE OMISIONES LEGISLATIVAS MEDIANTE JUICIOS DE AMPARO. XI. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA AMPLIACIÓN LEGISLATIVA AL CARGO DE PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE. XII. LÍMITES TERRITORIALES DE DOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA. XIII. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS. *BIBLIOGRAFÍA*.

---

<sup>1</sup> Profesor del Posgrado en Derecho de la Universidad Panamericana (campus Ciudad de México). Investigador nivel I del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Jefe de la Unidad Académica de la Escuela Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## I. APUNTE INTRODUCTORIO

Como en las entregas anteriores a este *Anuario*, el propósito de la presente contribución es proporcionar una información básica acerca de los principales criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el ámbito de su jurisprudencia constitucional a lo largo del 2021.

Los casos seleccionados responden a la idea de que su tratamiento jurisdiccional, o sus decisiones de fondo, pueden resultar de interés para la comunidad constitucionalista iberoamericana, o más allá de sus fronteras. De modo tal que el lector interesado pueda identificar elementos de análisis que valga la pena profundizar en distintos frentes de la teoría o la práctica jurídica.

El orden en que se exponen los casos no responde necesariamente a una lógica cronológica. Tampoco se basa en grados de importancia. Sí que se procura una descripción concatenada de ellos a partir de su relación temática. Así, primero se destacan casos relacionados con derechos humanos, posteriormente casos que marcan una evolución en técnicas del juicio de amparo, que tienen además un impacto sistémico en la jurisprudencia o en la organización interna de la propia Corte. Finalmente, se destaca un caso con incidencia histórica para la resolución de conflictos territoriales.

Con todo, no debe dudarse que este año jurisprudencial, coincidente con el segundo año del impacto de la pandemia por la COVID-19 en la sociedad mexicana, arrojó trascendentes decisiones en el contexto de una azarosa evolución de la democracia constitucional mexicana.

## II. OBLIGATORIEDAD DE MEDIDAS Y ACCIONES DEL COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA DE LA ONU

La Primera Sala de la Corte determinó que es obligatorio para las autoridades del Estado mexicano el cumplimiento de las medidas y acciones urgentes que emite el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas. La relevancia de esta determinación tiene que ver con un inédito valor jurídico para las actuaciones de un órgano internacional no jurisdiccional. Pero también destaca porque trata una de las materias que suscitan especial preocupación dentro de las muchas y problemáticas violaciones a los derechos humanos que ocurren en el país.

Una madre, en representación de su hijo, víctima de desaparición forzada, había reclamado de las autoridades competentes en el Estado de Veracruz, diversas omisiones: la omisión de efectuar una investigación diligente, exhaustiva e imparcial en las labores de localización de su hijo; la omisión de realizar diligencias para la persecución del delito de desaparición forzada, así

como para identificar a los responsables; la negativa de proporcionar copias y acceso a las averiguaciones previas de esa investigación, así como, precisamente, la omisión de implementar medidas y acciones urgentes que, respecto de este caso, había emitido el Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU.

En la primera instancia del juicio constitucional, el juez de distrito concedió el amparo. Dispuso que el ministerio público investigador proporcionara las copias solicitadas de la averiguación. Ordenó también la realización de las diligencias necesarias para esclarecer los hechos y hallar a los responsables. Sin embargo, el juez negó la obligatoriedad o la vinculatoriedad de las medidas y acciones urgentes del Comité de las Naciones Unidas. En contra de esa resolución, la madre interpuso recurso de revisión, competencia de la Suprema Corte.

La Primera Sala confirmó el amparo. Amplió sus efectos en lo relativo a la vinculación de las autoridades responsables de la investigación, el esclarecimiento de los hechos y la localización de la persona desaparecida. Asimismo, ordenó hacer posible la participación de la madre afectada en las labores de búsqueda y localización de su hijo. Estas determinaciones se consideraron consecuentes con las exigencias del núcleo esencial de los derechos humanos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

Además, la Sala recordó que el referido Comité de la ONU es el órgano autorizado para interpretar la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Uno de sus altos propósitos es solicitar que el Estado parte (como lo es México) tome las medidas necesarias para el hallazgo inmediato de una persona desaparecida, a fin de garantizar su derecho a ser buscado. Así, se concluyó que el efecto útil de la Convención implica establecer que el cumplimiento y acatamiento de dichas medidas y acciones urgentes en esta materia es obligatorio para las autoridades competentes del Estado mexicano. Este cumplimiento, además, debe ser supervisado judicial y constitucionalmente<sup>2</sup>.

### III. CRIMINALIZAR EL ABORTO ES INCONSTITUCIONAL

Por la controvertida temática de la que se trata y su singularidad en el escenario constitucional comparado, esta es probablemente la más emblemática

<sup>2</sup> Amparo en revisión 1077/2019, resuelto el 16 de junio de 2021. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

sentencia de la Suprema Corte mexicana en el 2021<sup>3</sup>. El Código Penal del Estado de Coahuila establecía pena de prisión para las mujeres que tuvieran un aborto voluntario. El art. 195 decía lo siguiente: «Comete aborto quien causa la muerte al producto de la concepción, en cualquier momento del embarazo». Mientras que el art. 196 establecía: «Se impondrá de uno a tres años de prisión a la mujer que voluntariamente practique su aborto, o a la persona que la hiciera abortar con el consentimiento de la mujer».

Por primera vez en la historia judicial del país, la Corte determinó que es inconstitucional criminalizar de manera absoluta la interrupción del embarazo. Se pronunció a favor de garantizar el derecho de las mujeres y personas gestantes a decidir, sin enfrentar consecuencias penales. El producto de la gestación merece una protección que se incrementa con el tiempo, a medida que avanza el embarazo. Pero esa protección no puede desconocer los derechos de las mujeres y personas gestantes a la libertad reproductiva. Con este entendimiento de la Constitución, está prohibido castigar penalmente a las mujeres que, de modo voluntario, deciden interrumpir su embarazo.

Así, se declaró la inconstitucionalidad de otros dos artículos: el artículo que impedía ayuda a la mujer por personal de salud para practicar un aborto voluntario (art. 198), y el artículo que limitaba a 12 semanas la posibilidad de abortar en caso de violación, inseminación o implantación artificial (art. 199).

Esta decisión alcanzó una votación unánime (la Constitución exige 8 votos como mínimo en el tribunal pleno para invalidar normas). La decisión es obligatoria para todos los jueces del país, tanto federales como estatales. Por tanto, a partir de esta sentencia, todos los jueces mexicanos deben considerar que el aborto no puede ser una conducta que deba ser castigada por el derecho penal.

Finalmente, la Corte invalidó la norma del propio Código Penal de Coahuila que establecía una pena menor para el delito de violación entre cónyuges, concubinos y parejas civiles (art. 224), en comparación con la pena establecida para el delito de violación en general. Estas disposiciones son inválidas porque son discriminatorias para las mujeres.

#### IV. (IN)COMPETENCIA PARA DEFINIR EL DERECHO A LA VIDA EN LA FEDERACIÓN MEXICANA

La Constitución del Estado de Sinaloa establecía que: «Desde el momento en que un individuo es concebido entra bajo la protección de la ley, hasta su

---

<sup>3</sup> Acción de inconstitucionalidad 148/2017, resuelta el 7 de septiembre de 2021. Ponente: Luis María Aguilar Morales.

muerte» (art. 4º). El problema con esta definición legal del derecho a la vida se presenta cuando se confronta con el derecho de las mujeres a su libertad reproductiva. En la anteriormente citada acción de inconstitucionalidad 148/2017, que se resolvió inmediatamente antes de este caso, se estableció que esta libertad incluso implicaba la invalidez de la criminalización total del aborto.

En este otro caso de control abstracto<sup>4</sup>, en primer lugar, la Corte consideró que los estados de la República no tienen competencia para definir el origen de la vida humana. Tampoco pueden establecer el concepto de «persona» ni establecer la titularidad de derechos humanos. Estos aspectos básicos son materias exclusivas y reservadas a la más elevada de las fuentes jurídicas: la Constitución General de la República.

En segundo lugar, la Corte consideró inconstitucional otorgar el estatus de persona al embrión o feto. A partir de ese estatus no puede limitarse el derecho a la autonomía reproductiva de las mujeres y de personas con capacidad de gestar. De acuerdo con la sentencia, el embrión y el feto no tienen la misma protección jurídica que las personas nacidas.

Siguiendo el precedente de la acción de inconstitucionalidad 148/2017, se determinó que el producto de la gestación merece una protección que se incrementa con el tiempo, a medida que avanza el embarazo. Pero esa protección no puede desconocer los derechos de las mujeres y personas gestantes a su libertad reproductiva. En particular, su derecho a interrumpir el embarazo en determinados supuestos.

La Corte sostuvo que el Estado mexicano debe proteger la vida en gestación como bien constitucionalmente valioso. Pero, al mismo tiempo, debe proteger efectivamente los derechos de las mujeres y personas gestantes. Ejemplos de esta protección estatal son: asegurar la continuidad de embarazos deseados; garantizar la atención prenatal a todas las personas bajo su jurisdicción, mediante partos saludables; evitar la mortalidad materna, entre otras situaciones de esta naturaleza.

## V. OBJECCIÓN DE CONCIENCIA EN LOS SERVICIOS DE SALUD RELACIONADOS CON EL ABORTO

La Ley General de Salud, aplicable en todo el territorio nacional, dispone que los médicos y enfermeros pueden ejercer su derecho a la objeción de

<sup>4</sup> Acciones de inconstitucionalidad 106/2018 y 107/2018, resueltas el 9 de septiembre de 2021. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

conciencia (art. 10). Este derecho implica la amplia posibilidad de no participar en la prestación de servicios de salud. Este derecho presenta dos excepciones: cuando se ponga en riesgo la vida del paciente o en caso de urgencias médicas.

En una acción abstracta de inconstitucionalidad, la Corte determinó la invalidez del precepto porque no establecía las garantías necesarias para proteger el derecho a la salud, por ejemplo, la posibilidad de ejercer el derecho a interrumpir un embarazo en condiciones seguras, accesibles y no discriminatorias para las mujeres.

La Ley no previó los lineamientos y límites necesarios al derecho a la objeción de conciencia. Así, el ejercicio de este derecho puede poner en riesgo los derechos humanos de otras personas, en particular, el derecho a la salud, tanto en instituciones públicas como privadas. Por lo tanto, la Corte decidió establecer lineamientos mínimos al respecto y exhortó al Congreso de la Unión a tomarlos en cuenta al reformar la Ley General de Salud.

Entre esos lineamientos se encuentran, por ejemplo, señalar que el Estado mexicano debe asegurarse de contar con equipo médico y de enfermería suficiente, de carácter no objeto, en cada una de las instituciones del sistema nacional de salud; señalar un plazo breve en que pueda hacerse valer la objeción de conciencia; así como otro plazo igualmente breve aplicable a la persona o autoridad responsable de decidir sobre la procedencia, o no, de la referida objeción. En el entendido de que, de no pronunciarse sobre dicha procedencia, operará la figura de la negativa ficta. También se estableció que la objeción de conciencia no puede invocarse por el personal médico o de enfermería cuando su ejercicio ponga en riesgo la vida del paciente. Entre otras cuestiones operativas, pero no por ello de menor trascendencia, para conseguir un adecuado equilibrio en el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales involucrados<sup>5</sup>.

## VI. GESTACIÓN SUBROGADA

El Código Civil para el Estado de Tabasco regula la gestación subrogada en dicha entidad federativa. Mediante un control abstracto de normas, la Corte analizó la constitucionalidad de dicho marco regulatorio<sup>6</sup>. El art. 380 bis regulaba aspectos técnicos del proceso de fertilización que implica la

<sup>5</sup> Acción de inconstitucionalidad 54/2018, decidida el 20 de septiembre de 2021. Ponente: Luis María Aguilar Morales.

<sup>6</sup> Acción de inconstitucionalidad 16/2016, resuelta el 7 de junio de 2021. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández.

gestación subrogada, así como la condición médica de las personas que podían acceder a esta técnica de reproducción asistida. Ese mismo precepto establecía la imposibilidad de que las mujeres expresaran su consentimiento para que sus gametos pudieran ser utilizados después de su muerte en un procedimiento de inseminación.

Estos aspectos se declararon inválidos. Se consideró que el legislador de una entidad federativa no es competente para regular la salubridad general, sino solamente las consecuencias civiles de su uso. En cuanto al segundo punto, la porción normativa se declaró inválida al considerarse que la restricción era una medida injustificada y discriminatoria para las mujeres.

Ese mismo artículo establecía que, en caso de que la persona gestante o cónyuge demandaran la maternidad o paternidad del producto de la inseminación, solo podrían recibir su custodia cuando se acreditara la incapacidad o muerte de la madre o padre contratantes. La Corte también declaró la invalidez de esta disposición. Advirtió que establecía una prelación legal de personas que pueden asumir la custodia lo cual imposibilita al juzgador determinar el mejor escenario para el desarrollo armónico e integral de los niños. Estableció que el interés superior de la niñez exige que las decisiones persigan siempre el mayor beneficio para los niños. Este objetivo no puede determinarse de manera abstracta sino en función de las circunstancias particulares que concurran en cada caso concreto.

El propio artículo en análisis disponía que la participación de las mujeres en los contratos de gestación por subrogación estaba condicionada al conocimiento o la firma de su cónyuge o concubino. También esto fue declarado inconstitucional. Esta disposición incurre en la perpetuación de un estereotipo: que las mujeres no pueden ejercer su capacidad reproductiva de manera autónoma; y en un efecto estigmatizante, al exigir una «autorización» de su cónyuge. La determinación de participar en el contrato de gestación subrogada le corresponde a la mujer gestante.

Finalmente, el Código Civil tabasqueño disponía que el contrato de gestación lo firmarían «la madre y el padre» contratantes. La Corte determinó que esta disposición era discriminatoria porque excluye la posibilidad de celebrar un contrato de gestación a las parejas del mismo sexo, así como a cualquier otra persona soltera, hombre o mujer, incurriéndose en una distinción basada en categorías sospechosas (orientación sexual y estado civil). Esta distinción no superó el escrutinio estricto que, ha sostenido reiteradamente la Corte, es procedente en estos casos.

La sentencia concluye con la exhortación a las autoridades competentes a regular la práctica de la gestación por sustitución en el Estado mexicano, de forma urgente y prioritaria.

Con posterioridad, en un juicio de amparo en revisión directamente relacionado con esta materia, la Corte analizó la demanda promovida por una sociedad anónima en contra del mismo Código (Fertility Center Tabasco, sociedad anónima promotora de inversión de capital variable). En este otro asunto, cabe destacar dos aspectos. El art. 380 del Código disponía que resultaba nulo el contrato de gestación en el que intervinieran agencias, despachos o terceras personas. Se determinó que se trataba de una prohibición absoluta y sobre inclusiva, violatoria de la libertad de comercio con que cuenta una persona moral que desee prestar esos servicios, de conformidad con el art. 5º constitucional. Finalmente, en ese mismo precepto se preveía como requisito para la suscripción del contrato de gestación que los contratantes fueran ciudadanos mexicanos. Se determinó que ello era violatorio de los principios de igualdad y no discriminación, así como de la propia libertad de comercio en esta materia<sup>7</sup>.

## VII. DISCRIMINACIÓN NORMATIVA POR MOTIVO DE GÉNERO Y ORIENTACIÓN SEXUAL EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Corte confirmó aspectos centrales de una línea jurisprudencial consolidada sobre la no discriminación en el ámbito de la seguridad social. En una acción de inconstitucionalidad<sup>8</sup>, se impugnaron diversas porciones normativas de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León. Esta Ley establecía requisitos diferenciados a hombres y mujeres para que fueran reconocidos como beneficiarios. A las mujeres se les exigía únicamente depender del servidor público. Mientras que a los hombres se les exigía, además del requisito de acreditar una dependencia económica, contar también con al menos 70 años de edad, o estar en situación de incapacidad total y permanente para trabajar.

La sentencia determinó que establecer mayores requisitos para que esposos y concubenarios pudieran considerarse como beneficiarios resulta discriminatorio. Se trata de una distinción normativa que se basa en un estereotipo de género según el cual los hombres, y no las mujeres, son proveedores de la familia.

<sup>7</sup> Amparo en revisión 129/2019, resuelto el 8 de junio de 2021. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>8</sup> Acción de inconstitucionalidad 247/2020, resuelta el 20 de mayo de 2021. Ponente: Alberto Pérez Dayán.



También se consideró que se incurría en discriminación por orientación sexual en la medida en que no se contempla la posibilidad de que parejas homosexuales regidas por las instituciones del matrimonio o el concubinato pudieran ser también consideradas como beneficiarias. Ello es así, como se ha sostenido en precedentes análogos, porque la normativa utiliza un lenguaje exclusivo para matrimonios o concubinatos entre parejas heterosexuales.

La Corte determinó que la invalidez decretada debía surtir sus efectos a partir de los 90 días naturales siguientes a la notificación de la sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León. Plazo dentro del cual dicho Congreso local debía emitir una legislación que subsanara los vicios de inconstitucionalidad.

## VIII. LOS TRIBUNALES DE AMPARO COMO GENUINOS TRIBUNALES DE DERECHOS HUMANOS

En los procedimientos de «contradicción de tesis», la Corte mexicana no resuelve un litigio específico, sino que busca unificar diferencias temáticas que enfrentan a dos o más tribunales federales. Al analizar una importante contradicción, analizó una discrepancia acerca del alcance de la justicia de amparo frente al control *ex officio* en materia de derechos humanos<sup>9</sup>.

La Corte determinó que los tribunales colegiados de circuito (por regla general, la última instancia del amparo judicial) y los jueces de distrito (primera instancia en amparos no judiciales) pueden realizar control *ex officio* de constitucionalidad y convencionalidad sobre cualquier norma jurídica involucrada en el juicio de amparo, incluidas las normas que se aplican en juicios ordinarios previos al amparo.

Este criterio abandonó la interpretación que la propia Corte había establecido hace 6 años, en el amparo directo en revisión 1046/2012<sup>10</sup>. El anterior criterio negaba las capacidades de los jueces y tribunales federales para invalidar normas *ex officio*, por su propia autoridad, si no se trataba de normas estrictamente competenciales. La Corte había considerado que los tribunales de amparo solamente podían realizar control *ex officio* sobre 3 leyes procesales: la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

<sup>9</sup> Contradicción de tesis 351/2014, resuelta el 28 de septiembre de 2021. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Dedicué mayor espacio para el análisis de esta sentencia en: Herrera (2021b).

<sup>10</sup> De este caso, y de su respectiva crítica (que con el criterio ahora reseñado se subsana en su aspecto central), di cuenta en las páginas de este Anuario: véase Herrera (2016). Insistí con mayor amplitud en ese análisis crítico en: Herrera (2017).

y el Código Federal de Procedimientos Civiles. Sostuvo que no podían realizarlo sobre leyes que se hubieren aplicado en los juicios ordinarios de origen, porque ello era supuestamente ajeno a sus competencias.

A partir de la contradicción de tesis 351/2014, la Corte entendió que el art. 1º de la Constitución obliga a todas las autoridades jurisdiccionales a dejar de aplicar cualquier disposición que vulnere derechos humanos. Los órganos del Poder Judicial de la Federación no son la excepción. En el sistema jurídico mexicano, el único monopolio que puede seguir ostentando la Suprema Corte es la expulsión de la ley. Pero no puede existir un monopolio en la práctica del control de constitucionalidad de las leyes, que puede traer como consecuencia su inaplicación a casos concretos.

## IX. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN VÍA DE AMPARO

Desde que se introdujo en el art. 107 de la Constitución mexicana, por reforma del 6 de junio de 2011, la declaratoria de inconstitucionalidad de leyes con efectos *erga omnes*, a través de un juicio de amparo, ha sido absolutamente extraña en la práctica<sup>11</sup>. Este procedimiento fue motivo de mínimos ajustes procesales por otra reforma constitucional, de 11 de marzo de 2021, sin que, a mi juicio, se eliminaran sus inconsistencias técnicas<sup>12</sup>. En el verano de este mismo año, la Corte emitió la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018, respecto de la prohibición absoluta del autoconsumo lúdico o recreativo de la marihuana, que imponía la Ley General de Salud<sup>13</sup>.

El primer caso en el cual la Primera Sala declaró dicha invalidez tuvo lugar en el 2015. Fue un asunto paradigmático no solo por el criterio de fondo, sino, al menos, por otras dos cuestiones relevantes: se estableció una interpretación fuerte del derecho al libre desarrollo de la personalidad en materia de drogas y se aportó una metodología precisa del test de proporcionalidad cuya aplicación culminó con la declaración de inconstitucionalidad

<sup>11</sup> Al respecto, cfr. Rivera León, Mauro Arturo (2022).

<sup>12</sup> A propósito de este caso, señalé los problemas de técnica procesal que presenta el ordenamiento mexicano del amparo, para materializar una declaración general de inconstitucionalidad en: Herrera García (2021a).

<sup>13</sup> Declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018, derivada de la solicitud de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia con motivo de la jurisprudencia emanada de los amparos en revisión 237/2014, 1115/2017, 623/2017, 548/2018 y 547/2018. La declaratoria general se emitió el 28 de junio de 2021. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández.

de esa prohibición. Esta metodología ha sido visiblemente influyente en otros emblemáticos casos posteriores en la jurisprudencia constitucional.

La inconstitucionalidad del régimen de prohibiciones administrativas al consumo lúdico o recreativo de la marihuana se reiteró en cuatro posteriores casos por la Primera Sala. En ese sentido, bajo el sistema jurisprudencial de amparo entonces prevaleciente, se generó jurisprudencia obligatoria. Esto detonó el procedimiento de declaratoria general en vía de amparo, previsto en el art. 107, fracción II, de la Constitución.

El Congreso de la Unión fue notificado de la inconstitucionalidad decretada por las sentencias sin que este realizara las modificaciones ordenadas dentro del establecido plazo de 90 días. En ese sentido, la Corte procedió a declarar la inconstitucionalidad con efectos generales de porciones normativas de los arts. 235 y 247 de la Ley General de Salud. Estas disposiciones disponían que la Secretaría de Salud podría autorizar la realización de actividades relacionadas con el autoconsumo de marihuana (estupefaciente cannabis y el psicotrópico THC) solo para fines médicos y científicos. Con esta resolución se removía el obstáculo jurídico —de acuerdo con la Corte— para que la Secretaría autorice las actividades de siembra, cultivo, cosecha, preparación, posesión y transportación orientadas al autoconsumo.

Finalmente, el tribunal pleno acotó (como lo había hecho antes la Primera Sala en sus precedentes) que esas autorizaciones solo pueden emitirse a personas adultas y sin que estas impliquen un permiso para importar, comerciar, suministrar, enajenar o distribuir dichas sustancias. Esas autorizaciones tampoco deben implicar afectación a terceros, por lo cual, no pueden realizarse frente a menores de edad ni en lugares públicos donde se encuentren personas que no hayan prestado su consentimiento al respecto.

## X. DETECCIÓN Y REPARACIÓN DE OMISIONES LEGISLATIVAS MEDIANTE JUICIOS DE AMPARO

La Corte emitió resoluciones que incidieron en la identificación de omisiones del Congreso federal en la emisión de ordenamientos legislativos de relevancia constitucional. Por la profundidad sistémica de las ausencias legislativas, destacan dos casos en este rubro.

En el primer caso<sup>14</sup>, se concedió un amparo a una barra de abogados por la omisión absoluta de emitir el Código Nacional de Procedimientos Civiles

<sup>14</sup> Amparo en revisión 265/2020, resuelto el 12 de mayo de 2021. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

y Familiares, a cargo del Congreso de la Unión. La expedición de este importante Código se encontraba ordenada por la Constitución desde su reforma publicada el 15 de septiembre de 2017. Esta reforma modificó los arts. 16, 17 y 73 en materia de la denominada «justicia cotidiana».

Desde la primera instancia, un Juez de Distrito concedió el amparo. Contra esa sentencia se interpusieron recursos de revisión, competencia de la Suprema Corte. La Primera Sala reconoció que se actualizaba un interés legítimo colectivo de la barra promovente. Argumentó que, si bien el Estado tiene la obligación inicial de garantizar el derecho de acceso a la justicia, también la sociedad civil participa en la tutela colectiva de ese derecho. Los colegios de abogados son instancias idóneas para alcanzar ese fin. Se trata de asociaciones de profesionistas del derecho con un objeto social afín y a las que caracteriza la cercanía de sus actividades a las instituciones impartidoras de justicia.

Al confirmar el otorgamiento del amparo, la Primera Sala ordenó la expedición de ese Código Nacional dentro del plazo de los dos siguientes periodos ordinarios de sesiones del Congreso. Ordenó además que el Congreso lleve a cabo un proceso de revisión integral de la legislación general y federal a fin de que, en caso de que se requieran mayores adecuaciones, se emitan dentro del mismo plazo señalado por la sentencia.

El segundo caso por destacar es el relacionado con la omisión relativa del Congreso de la Unión en torno a la Ley General de Comunicación Social, la cual también fue decretada por la Primera Sala en un amparo en revisión. Este asunto surgió de una demanda de amparo promovida por una asociación civil a la cual se le reconoció interés legítimo para reclamar la omisión porque su objeto social estaba vinculado precisamente con la defensa de la libertad de expresión e información.

En el recurso de revisión, la Sala determinó que la ausencia de regulación precisa, relacionada con reglas y mecanismos para realizar el gasto de publicidad oficial, violaba la libertad de expresión. En contra del art. 134 constitucional y el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de 2014 en materia político-electoral, la Ley no esclarecía ni detallaba los criterios a los que debía someterse dicho gasto. Tampoco precisaba los procedimientos y reglas específicas que permitieran garantizar su racional ejercicio. Al mismo tiempo, no se ocupaba de disminuir o reducir la discrecionalidad en esta materia a los agentes gubernamentales involucrados.

Si bien es cierto que, en sede judicial, es posible corregir eventuales abusos en la repartición del gasto público destinado a la comunicación social, la respuesta estructural a esta clase de amenazas a la libertad de expresión debe provenir de marcos legales adecuados. El poder reformador de la Constitución confirió esa labor al Congreso de la Unión al encomendarle la expedición de

una ley en la que estableciera ese marco normativo de manera suficiente y precisa. De conformidad con el art. 134 constitucional, el gasto en comunicación social debe apegarse a los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como a los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

En consecuencia, la sentencia ordenó que el Congreso federal subsanara esas deficiencias de la Ley General de Comunicación Social antes de que finalizara el periodo ordinario de sesiones correspondiente al propio año 2021<sup>15</sup>.

## XI. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA AMPLIACIÓN LEGISLATIVA AL CARGO DE PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE

Mediante dos acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte declaró la invalidez del art. 13º transitorio del decreto que expidió la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>16</sup>. Este artículo ampliaba por dos años la duración del cargo el presidente en funciones de la propia Corte (que, a su vez, es presidente del Consejo de la Judicatura Federal). Esa disposición también extendía los periodos de los integrantes del Consejo de la Judicatura.

El art. 97 de la Constitución establece que cada 4 años el pleno de la Corte debe elegir a su presidente. También dispone que no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior. Por su parte, el art. 100 constitucional establece que los consejeros de la judicatura duran 5 años en su cargo y que no pueden ser nombrados para un nuevo período. Todos estos funcionarios habían jurado su cargo bajo el entendido y la rectoría de estos plazos constitucionales.

Uno de los senadores del partido verde ecologista de México (PVEM), aliado del partido mayoritario (Morena) en el Senado, había propuesto la ampliación en la duración de estos altos cargos judiciales en sede legal. Las mayorías en ambas cámaras (diputados y senadores) aprobaron la extensión en la Ley. Así, la reforma se consideró por la comunidad jurídica como una maniobra política para mantener los liderazgos judiciales preferidos por el partido oficial.

<sup>15</sup> Amparo en revisión 308/2020, resuelto el 8 de septiembre de 2021. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá.

<sup>16</sup> Acciones de inconstitucionalidad 95/2021 y 105/2021, resueltas el 16 de noviembre de 2021. Ponente: José Fernando Franco González Salas.

La ampliación legal de los periodos constitucionales fue declarada inválida por unanimidad del pleno de la Corte. La Corte además argumentó que esa ampliación violó los principios de supremacía constitucional, división de poderes y de autonomía e independencia del Poder Judicial. De esta manera, se determinó que todos funcionarios judiciales implicados deben terminar sus cargos conforme al plazo constitucional establecido, que fue el plazo originalmente determinado en el momento de su nombramiento. Entre ellos, el ministro presidente, actualmente en funciones de la Corte, Arturo Zaldívar, quien inició su cargo el 1º de enero de 2019 y culminará estas funciones el 31 de diciembre de 2022.

## XII. LÍMITES TERRITORIALES DE DOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA

Esta controversia constitucional constituye un caso inédito para la historia de la Corte, esta vez, en su condición de tribunal de conflictos territoriales en la Federación mexicana<sup>17</sup>. La Corte resolvió un litigio que mantenían dos Estados de la República mexicana sobre sus límites de territorio. El Estado de Oaxaca demandó al Estado de Chiapas por un decreto del Congreso de esta entidad federativa. Este decreto había creado un nuevo municipio, denominado Belisario Domínguez. Al mismo tiempo solicitó que se fijara la línea limítrofe entre ambas entidades federativas.

La controversia constitucional por problemas territoriales ha sido tortuosa en la Constitución y en la práctica constitucional mexicana. En 2005, se concretó una reforma constitucional que eliminó los conflictos de límites como competencia de la Corte. Pero en el 2012, otra reforma constitucional le devolvió dicha competencia. El Senado de la República envió entonces a la Corte el expediente que se había abierto en el órgano legislativo para resolver este conflicto.

Lo primero que la Corte definió fue la naturaleza de estos litigios. De acuerdo con el art. 46 de la Constitución, estos procedimientos son declarativos y constitutivos, no anulativos. Así, la litis solo consistió en fijar el límite territorial de los Estados de la República, sin que pueda ser objeto de análisis la validez de otros actos.

En segundo lugar, la Corte estableció las fronteras territoriales que deben regir entre ambas entidades federativas. Para resolver esta cuestión, tomó en cuenta una prueba pericial en geografía y cartografía. Con base en esta prueba,

---

<sup>17</sup> Controversia constitucional 121/2012, resuelta el 16 de noviembre de 2021. Ponente: José Fernando Franco González Salas.

concluyó que debían reconocerse los puntos limítrofes que rigieron desde 1549 a la Nueva España y la Capitanía General de Guatemala (actualmente, país vecino de México y del Estado de Chiapas). Esos puntos territoriales históricos fueron considerados para integrar la frontera actual entre los Estados litigantes. Así, determinó que el municipio de Belisario Domínguez fue creado en un espacio geográfico que no corresponde al Estado de Chiapas.

En consecuencia, la Corte determinó que los Congresos de ambos Estados deben realizar las modificaciones correspondientes a cada una de sus Constituciones, así como a las leyes de sus Estados. Esas reformas deben incorporar los puntos limítrofes de la frontera establecidos en la sentencia. Les fijó un plazo de 30 meses para llevar a cabo esas reformas. Además, ordenó al Estado de Chiapas a realizar los cambios a su Constitución y al marco jurídico estatal para modificar los límites del municipio de Belisario Domínguez, en los términos establecidos en la sentencia constitucional.

Además, ordenó que ambos Estados establezcan mecanismos de coordinación para la prestación de servicios públicos comunes a la población que habita en su frontera, bajo la supervisión de la Federación. Finalmente, al tratarse de una zona con gran biodiversidad, se estableció que ambos Estados deben establecer un programa de ordenamiento ecológico regional en la zona limítrofe.

### XIII. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

En 2021, la Suprema Corte resolvió un conjunto de casos de incuestionada importancia interpretativa al menos por las siguientes consideraciones: *a)* por interpretaciones en casos fáciles pero de profunda importancia democrática y constitucional (la invalidez de la ampliación legislativa a altos cargos judiciales); *b)* por interpretaciones propositivas en perspectiva histórica y comparada, por ejemplo, las relativas a dilemas constitucionales sumamente complejos como el aborto, la colisión entre el derecho a la vida humana y la libertad reproductiva de las mujeres y de personas gestantes, así como el modo adecuado de comprender la objeción médica de conciencia; *c)* por interpretaciones creativas, como las desprendidas de la novedosa figura de la gestación subrogada; *d)* por interpretaciones consolidadas y congruentes con líneas evolutivas establecidas, como, por ejemplo, en materia de discriminación normativa por motivo de género y orientación sexual en el campo de la seguridad social, o la que trajo como consecuencia la declaración de inconstitucionalidad *erga omnes* de la prohibición al consumo lúdico o recreativo de la marihuana; *e)* por interpretaciones correctoras de decisiones que se habían revelado como inconsecuentes por restrictivas del control judicial en materia de derechos humanos; *f)* por interpretaciones con vocación dialógica,

por ejemplo, en materia de omisiones legislativas evidenciadas en revisiones de amparo; y g) por interpretaciones inéditas, como el reconocimiento de la obligatoriedad a determinaciones del Comité de la ONU en materia de desapariciones forzadas, o la que estableció parámetros para resolver conflictos de territorio entre los Estados de la República.

A partir de la jurisprudencia constitucional relevante reseñada es posible destacar una estrategia desde la práctica jurisdiccional, en mi opinión, legítima, desde una perspectiva democrática. El máximo tribunal del país se muestra en varios casos dispuesto a decidir con menor rigidez institucional de cara a las consecuencias que derivan de invalidar una norma jurídica o la ausencia de ella. Así, recurre con frecuencia a la exhortación más o menos precisa al legislador en sus consideraciones jurídicas.

Esta táctica se sigue por la Corte no necesariamente solo al decretar omisiones, deficiencias o insuficiencias legislativas; terrenos donde, en principio, resultarían propicias. La invalidez de normas no le ha impedido realizar invitaciones al legislador en el sentido de señalar cómo sería deseable reconstruir el marco jurídico afectado por la invalidez.

Esta postura jurisdiccional está vinculada con una determinada manera de entender la justicia constitucional. Así vista, no es una función de la que se espere un mero mecanismo bloqueador de normas inválidas. Sino como una oportunidad para coadyuvar con el perfeccionamiento del orden jurídico, tarea que se advierte como corresponsabilidad entre dos poderes del Estado. Se trata de acompañar al legislador en un deber que ciertamente le es propio: confeccionar un sistema legal comprometido con las normas supremas que le rigen.

Desde el punto de vista procesal, esta estrategia también tiene que ver con una particular interpretación de lo que significa definir los «alcances y efectos» de las sentencias constitucionales. A ello expresamente se refiere el art. 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria del art. 105 constitucional (regulatoria de las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales). Establecer esos alcances y efectos no constriñe a la Corte a ejercer de exclusivo «legislador negativo». Sino como un actor que, sin demérito de sus labores de control, también se asume comprometido a contribuir a más eficaces maneras de remediar o regularizar el ordenamiento jurídico. Cuestión que no puede considerarse ajena a los tribunales constitucionales de nuestro tiempo.

## **Bibliografía**

Herrera García, A. (2016). Jurisprudencia constitucional de la Suprema Corte de Justicia de México en 2015. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 20, 493-523. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.20.17>.



- (2017). El control difuso de regularidad de las leyes en el juicio de amparo directo: complejidades conceptuales y frente al sistema interamericano de derechos humanos. En E. Ferrer Mac-Gregor y A. Herrera García (coords.). *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro. Tomo II* (pp. 299-316). México: Universidad Nacional Autónoma de México
  - (2021a). Algunas consideraciones sobre la inconstitucionalidad general de la prohibición absoluta al consumo recreativo de marihuana. *IberICONnect, El Blog de la Revista Internacional de Derecho Constitucional en español* [blog] 02-09-2021. Disponible en: <https://bit.ly/3TsRdGd>.
  - (2021b). Lo trascendente de lo evidente: Los tribunales de amparo como tribunales de derechos humanos. *Agenda Estado de Derecho* [blog], 03-11-2021. Disponible en: <https://bit.ly/3CSrpfO>.
- Rivera León, M. A. (2022). ¿La tumba de Otero? Naturaleza, funcionamiento y problemáticas de la declaratoria general de inconstitucionalidad en México. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 26(1), 57-88. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/ajjc.26.03>.