

INTRODUCCIÓN.....	Página 1
Capítulo I. Leyes de Ingresos municipales: su configuración legislativa.....	Página 5
1.1. La Constitución de 1917.....	Página 5
1.2. La hacienda municipal y las leyes de ingresos municipales.....	Página 6
1.3. La relación “dialéctica” entre la propuesta municipal y la ley de ingresos expedida por la legislatura local.....	Página 9
1.4. Aspectos constitucionales de las leyes de ingresos municipales.....	Página 17
Capítulo II. La defensa de los municipios: las controversias constitucionales.....	Página 20
2.1. La insuficiencia de los medios de control de la constitucionalidad para la defensa municipal.....	Página 20
2.2. La reforma constitucional de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.....	Página 23
2.3. El objeto de las controversias constitucionales.....	Página 28
2.4. Alcance del concepto “disposición general”	Página 29
2.5. Las partes y la legitimación en las controversias constitucionales.....	Página 32
2.5.1. La representación del municipio.....	Página 35
2.5.2. Delegados.....	Página 37
2.6. Incidente de suspensión.....	Página 38
2.7. Improcedencia y sobreseimiento.....	Página 39
2.8. Sentencias.....	Página 43
Capítulo III. Una nueva interpretación del artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	Página 46
Conclusiones.....	Página 60
ANEXO ÚNICO.....	Página 63
BIBLIOGRAFÍA	

INTRODUCCIÓN

En la historia política de México es una realidad conocida que, salvo algunas excepciones, los municipios lejos de constituir un verdadero nivel de gobierno actúan como “unidades administrativas”¹ del ejecutivo estatal, no obstante ser la base fundamental del sistema político de una entidad federativa. Ese carácter de “unidades administrativas” tiene implicaciones que impactan en rubros diversos entre los que no escapa la hacienda municipal.

Los congresos locales son los encargados de emitir las leyes de ingresos municipales que regirán tanto los ingresos que puede obtener un municipio como la forma en que éstos pueden hacerse efectivos. Así, pareciera que la hacienda municipal estuviese condenada fatalmente a los designios del las legislaturas locales. Esto se corrobora con el hecho de que antes de la reforma constitucional de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, los municipios carecían por completo de una vía procesal para defender su hacienda.

Con la referida reforma constitucional al artículo 105² se confirió a los municipios una vía procesal para impugnar actos de las legislaturas locales, pues se les dotó de legitimación para promover controversias constitucionales en contra de actos y normas generales: es en este último concepto en el que encuadran las leyes de ingresos municipales. Así, la Ley Fundamental otorgó a los municipios la

¹ Al afirmar que se trata de simples “unidades administrativas” lo que se intenta comunicar es que los Ayuntamientos Municipales en realidad no ejercen de manera autónoma las facultades que les fueron conferidas constitucionalmente.

² Publicada en el Diario Oficial de la Federación de treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro.

posibilidad real y auténtica de defender sus haciendas, con lo que se pretendió salvaguardar su autonomía como nivel de gobierno.

Una de las razones que fueron expuestas por el Constituyente Permanente consistió en la necesidad de avanzar en el camino de un verdadero federalismo para lo cual era necesario establecer medios para proteger el sistema competencial establecido en la Constitución para cada uno de los niveles de gobierno. Con esta concepción nació la controversia constitucional.

No obstante la existencia de dicha vía procesal constitucional, la realidad judicial demuestra que los municipios carecen de una auténtica oportunidad de defensa completa ante leyes de ingresos inconstitucionales. En efecto, es un hecho conocido que dado el carácter de vigencia anual de las leyes de ingresos, muchas de las controversias constitucionales que se promueven en su contra (por considerar que son inconstitucionales al privar indebidamente al municipio de recursos que tiene el derecho legítimo de recibir) terminan sobreseyéndose en virtud de que la sentencia se emite cuando concluyó la vigencia correspondiente. Esto ha motivado que algunas legislaturas, año con año, emitan leyes claramente inconstitucionales, pues bastará retardar el procedimiento para impedir que la controversia constitucional se resuelva durante la vigencia de la norma y así evitar que la Suprema Corte de Justicia no aborde el fondo del problema. Ante esta forma de interpretación surge la siguiente cuestión ¿es entonces la controversia constitucional un medio efectivo de defensa de la hacienda municipal?

Consideramos que el Constituyente Permanente tuvo la clara intención de que la controversia fuera un medio efectivo de salvaguarda de la hacienda municipal y ello se desprende de una interpretación funcional de las disposiciones de la ley reglamentaria correspondiente. Así, la cuestión que se pretende demostrar en el presente trabajo de investigación es que el hecho de que haya fenecido la vigencia de una ley de ingresos municipal no impide abordar el fondo de la cuestión planteada en la controversia constitucional si sus efectos siguen vigentes. Piénsese en una ley de ingresos que indebidamente privó a un municipio de los recursos económicos que tenía derecho a recibir. Si la controversia constitucional determinara que esa privación fue contraria a la Ley Fundamental y obligara a la legislatura local a resarcir del daño generado, el municipio lograría una eficaz defensa de su hacienda con el consecuente beneficio que ello reportaría a sus habitantes.

La presente tesis tiene como objeto demostrar, a partir de una realidad judicial que se ha observado día a día, que las controversias constitucionales constituyen verdaderos medios para fortalecer la hacienda municipal y que para lograrlo basta modificar algunos paradigmas de interpretación que hasta ahora se han tenido como válidos, pero que nada impide revisarlos.

En efecto, como se pretende demostrar en el presente trabajo de investigación, las controversias constitucionales no deberían sobreseerse por el hecho de que las leyes de ingresos municipales sean de vigencia anual y aquéllas se resuelvan una vez fenecida esa vigencia. Lo anterior, porque la sentencia debe

surtir efectos a partir de que se presentó la demanda con el objeto de otorgar a las haciendas municipales una protección efectiva.

Si tal forma de proceder se adoptara por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es claro que los Ayuntamientos Municipales podrían ejercer plenamente su autonomía hacendaria y los congresos locales seguramente se preocuparían en mayor medida por la constitucionalidad de las leyes de ingresos municipales.

1. LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES: SU CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA

1.1. La Constitución de 1917

El Constituyente de 1917 elevó a rango constitucional la institución municipal reconociéndole el carácter fundamental de base de la división del territorio del país y como organización administrativa dotada de libertad económica. Durante los debates relacionados con los artículos 76 y 115 constitucionales, algunos diputados pugnaron porque se otorgara a los municipios libertad económica y hacendaria como presupuestos indispensables para que pudieran gozar de libertad política. Lo anterior, pues la finalidad del Constituyente Permanente en relación con los municipios fue evitar que la institución municipal se erigiera con una simple unidad administrativa que fuera instrumento de los gobiernos estatales.³

No obstante la intención del Constituyente Permanente y dadas las discusiones que tuvieron lugar dentro de la comisión dictaminadora correspondiente, la defensa del municipio quedó reducida a problemas de índole político que serían resueltos por el Senado de la República. Lo anterior, pues la finalidad del Constituyente fue evitar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la que le otorgó el carácter de intérprete supremo de la Ley

³ Sobre el particular se afirma: "En el debate de la fracción en comento. . .se plantearon dos cuestiones de nuestro particular interés: (i) la inquietud y preocupación por cuidar la nueva institución municipal de convertirse en una mera unidad administrativa al servicio de los gobiernos estatales y (ii) la intervención que debiera o no darse a la Corte Suprema de resolver los conflictos que se presentaran entre un municipio y su gobierno estatal. No obstante que la intervención de la Corte objeto de debate se refería a conflictos cuya raíz era la materia tributaria [. . .]". Cfr. María Hernández Chon Cuy, "La Defensa Jurisdiccional del Municipio y las Controversias Constitucionales", Universidad Panamericana Sede Guadalajara, Zapopan, 1998, p. 76.

Fundamental, se involucrara en problemas políticos que debían ser resueltos mediante soluciones de la misma naturaleza.

La realidad demuestra, tristemente, que los municipios durante muchos años quedaron reducidos a simples unidades administrativas sin contar con medios de defensa que les permitieran exigir por la vía judicial la satisfacción de las prerrogativas que constitucionalmente les fueron asignadas. Sin embargo, con las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y cuatro al artículo 105 constitucional se confirió a dichos entes edilicios un instrumento jurídico para exigir el cumplimiento de esas prerrogativas.

1.2 La hacienda municipal y las leyes de ingresos municipales

Previamente a exponer la naturaleza de ese instrumento jurídico es necesario hacer algunas precisiones en relación con la hacienda municipal y las leyes de ingresos municipales a la luz del texto constitucional vigente.

Del artículo 115, fracción IV, de la Constitución General⁴ se desprende, para lo que al presente capítulo interesa, que la base de la división territorial y

⁴ "Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

organización política y administrativa de las entidades federativas son los municipios libres los cuales cuentan con una hacienda que pueden administrar libremente y que se conforma con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan y de las contribuciones que a su favor establezcan las legislaturas de los Estados. Cabe precisar que con independencia de las contribuciones que establezcan los Congresos de los Estados a favor de los municipios, éstos siempre deberán recibir ingresos derivados de la propiedad inmobiliaria, de los servicios públicos que prestan y las participaciones federales. Los primeros dos conceptos se generan en los propios municipios y el tercero depende de las aportaciones que haga la federación y de la diligencia con que procedan las autoridades de las entidades federativas (pues es por conducto de ellas que se

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.”

cubren a los municipios dichas aportaciones) a efecto de entregarlos de manera completa y oportuna.⁵

Los servicios públicos cuya prestación corresponde a los municipios están precisados en la fracción III del citado precepto constitucional y son los relativos a: a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) alumbrado público; c) mercados y centrales de abastos; d) panteones; e) rastros; f) calles, parques y jardines y su equipamiento; g) seguridad pública; y, d) las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios.

Por otra parte, del propio precepto transcrito se desprende que los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria. Esta propuesta será tomada en cuenta por las legislaturas de los estados las cuales expedirán las leyes de ingresos de los municipios.

En relación con las leyes de ingresos municipales que expiden los congresos locales, resulta de vital importancia tener presente que éstos gozan de una gran libertad de configuración legislativa toda vez que a nivel constitucional se

⁵ Es importante destacar que tratándose de la entrega de participaciones federales los municipios también pueden promover controversia constitucional en contra de las autoridades estatales en caso de que consideren que tal entrega no es oportuna o no corresponde a los montos que legalmente tienen derecho a recibir.

les impone una restricción mínima que está dirigida a salvaguardar la hacienda municipal, a saber, la imposibilidad jurídica de establecer exenciones o subsidios en favor de alguna persona o institución (salvo que se trate de bienes de dominio público de algún nivel de gobierno que no sean utilizados por entidades paraestatales o particulares).⁶ Esta libertad de configuración legislativa tan amplia, si bien podría resultar criticable desde el punto de vista de la dogmática constitucional, sin embargo, permite que en las controversias constitucionales se hagan estudios con mayor extensión lo que ha derivado en el establecimiento de diversas controversias constitucionales que han permitido sustentar criterios que constituyen verdaderos avances en la materia municipal, pues implican restricciones jurisprudenciales obligatorias para los congresos locales.

1.3. La relación “dialéctica” entre la propuesta municipal y la ley de ingresos expedida por la legislatura local

Según se vio, el precepto constitucional transcrito determina, por una parte, que los Ayuntamientos pueden proponer a las legislaturas locales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de

⁶ La imposibilidad jurídica de establecer exenciones respecto de contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria y de los servicios públicos que prestan los municipios también resulta aplicable a la Federación según la disposición constitucional que se analiza. Tal imposibilidad encuentra justificación en la salvaguarda de la “libre administración hacendaria” municipal en la medida en que si tanto la entidad federativa como la federación pudieran libremente establecer exenciones respecto de la propiedad inmobiliaria, entonces podrían anular por completo esa fuente de ingresos tributarios con que cuentan los municipios, menoscabando así su autonomía.

las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria y, por otra parte, otorga a tales legislaturas la facultad amplia de aprobar las leyes de ingresos municipales. Siendo así, cabe plantearse las siguientes cuestiones: ¿cuál es el alcance de la propuesta realizada por los Ayuntamientos respecto de las referidas cuotas o tarifas? ¿los congresos locales pueden hacer caso omiso de tal propuesta o ésta los vincula? En su caso ¿cuál es el grado de vinculación con la propuesta de que se trata?

Las interrogantes antes planteadas no constituyen una cuestión baladí, por el contrario, implican temas de fundamental importancia pues su solución es determinante para conocer el grado de intervención que pueden tener los municipios para efectos de las leyes de ingresos municipales y los límites que tiene la facultad de configuración legislativa que se otorga a los congresos locales. En congruencia con lo anterior, es dable afirmar que la solución de estos temas supone el establecimiento de un marco jurídico dentro del cual deberá circunscribirse la defensa del municipio, pues se conocerá la trascendencia de su propuesta y la forma en que los congresos locales pueden proceder respecto de ella.

Para solucionar las interrogantes planteadas es necesario tener en cuenta, como premisa fundamental, que tanto la atribución de los Ayuntamientos de proponer a las legislaturas locales las cuotas y tarifas aplicables a contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria, como la facultad de éstas de aprobar las leyes de ingresos de los municipios están previstas en la propia Ley

Fundamental. Esto determina que ambas facultades tienen un valor preponderante en tanto que fueron establecidas por el Constituyente Permanente con el objeto de fortalecer el municipio libre y su hacienda. En este sentido, no podría válidamente afirmarse que la facultad de los Ayuntamientos queda en una simple propuesta que la legislatura local, con total libertad, puede decidir si la toma o no en cuenta. Se dice que no podría hacerse tal afirmación porque ello implicaría desconocer por completo la voluntad del Constituyente Permanente de fortalecer a los municipios, además de que se haría nugatoria una facultad establecida a nivel constitucional a favor de un nivel de gobierno.

Sobre el particular, debe decirse que la interpretación constitucional debe hacerse tomando en cuenta el denominado “Paradigma del legislador racional”⁷ conforme al cual la Constitución es un sistema pleno, coherente y con unidad, lo que determina que cada enunciado normativo tiene una especial trascendencia que no entra en contradicción con otros enunciados normativos; antes bien, todos ellos se complementan formando un sistema funcional. Este paradigma conduce a sostener la conclusión relativa a que la facultad de los Ayuntamientos de proponer las cuotas y tarifas aplicables a las contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria no puede agotarse con su simple recepción por parte de los congresos locales, pues de ser así carecería de sentido la facultad de que se trata en la

⁷ Dicho paradigma toma como punto de partida la idea de que el legislador (en el caso el Constituyente Permanente –que es un “legislador” que actúa en un nivel superior) es ordenado, no se contradice y dota a toda su producción normativa de coherencia, de manera que cada disposición tiene un sentido concreto y una significación jurídica dentro del sistema en el que se ubica. Cfr. Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas, “La Argumentación en la Justicia Constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del Derecho”, Editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2006, p. 165.

medida en que resultaría totalmente ociosa toda vez que dichos congresos podrían hacer caso omiso de ella. Aceptar lo contrario supondría que la Constitución General únicamente estableció a cargo de los Poderes Legislativos locales una obligación estrictamente formal (deber de recibir la propuesta de que se trata) que no fortalecería en nada la libertad municipal que es el objeto de regulación del artículo 115 constitucional. Además, dado que esa “obligación estrictamente formal” no tendría trascendencia jurídica alguna, esa forma de interpretar debe desecharse pues implicaría que el Constituyente Permanente elaboró normas constitucionales ociosas lo cual es inadmisibles de acuerdo con el referido paradigma del legislador racional.

Aunado a lo anterior, debe tenerse presente que a partir de la reforma al artículo 115 constitucional que tuvo verificativo en mil novecientos noventa y nueve cobraron plena vigencia los principios de autonomía hacendaria y autarquía normativa de los municipios. La autonomía hacendaria implica, como ya se barruntó en los párrafos precedentes, que los municipios gozan de libertad para administrar su hacienda, es decir, los congresos locales no pueden válidamente expedir reglas que determinen la forma en que debe administrarse y el destino que debe darse a los recursos correspondientes a dicha hacienda. Por otra parte, la autarquía normativa deriva del hecho de que los Congresos fijan, a través de las leyes municipales correspondientes, las cuotas y tarifas aplicables a contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria. Así, la autarquía normativa determina que los municipios deben ajustarse a lo que dispongan los congresos en las leyes municipales respectivas, sin embargo, éstas no pueden ser

producto de un capricho, pues necesariamente deben estar vinculadas con la propuesta formulada por los Ayuntamientos.

Lo expuesto en el párrafo anterior permite afirmar que si bien la propuesta formulada por los Ayuntamientos no vincula por completo a los congresos locales⁸, lo cierto es que constituye un documento que debe ser analizado por éstos y que en caso de no considerarlo correcto y, en consecuencia, modificarlo, deberán exponer en el proceso legislativo las razones que se tuvieron en cuenta para proceder de esa forma. Esto es así, porque de esta manera se logra un verdadero equilibrio entre los municipios y los congresos locales, además de que se otorga a los primeros la posibilidad de intervenir en alguna medida en la configuración legislativa que regirá las fuentes de sus recursos y la manera y cuantía en que éstos pueden obtenerse.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que si bien los congresos locales, al aprobar leyes de ingresos municipales, pueden separarse de las propuestas formuladas por los Ayuntamientos, sin embargo, esa posibilidad no puede derivar de un proceder arbitrario. Por el contrario, debe ser producto de un ejercicio legislativo racional en el que las legislaturas expongan razones objetivas y razonables⁹. En efecto, dicho alto tribunal sustentó un criterio

⁸ Aceptar una vinculación completa haría nugatoria la facultad de configuración legislativa que la Constitución otorga a los congresos locales, lo que también resulta jurídicamente inadmisibles de conformidad con las razones expuestas, toda vez que se trata de una facultad conferida en un nivel constitucional a dichos congresos.

⁹ Aun cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha determinado lo que debe entenderse por razones "objetivas y razonables", del análisis de diversos criterios jurisprudenciales y de fallos pronunciados en controversias constitucionales puede inferirse fundadamente que por razones objetivas deben entenderse aquellas que están dirigidas a desestimar las consideraciones en las que se sustenta la propuesta

jurisprudencial¹⁰ del que se aprecia que las legislaturas locales pueden válidamente apartarse de las propuestas municipales mediante un proceso de reflexión -del cual quede constancia fehaciente en el proceso legislativo- que se apoye en argumentos jurídicos tendentes a demostrar que la referida propuesta no es viable.

Es importante apuntar aquí que las legislaturas locales, para apartarse de la propuesta formulada por los Ayuntamientos, deben exponer razones que tomen en cuenta la propuesta municipal y no únicamente razones expuestas por las propias legislaturas. Esta obligación ha dado lugar a lo que en la práctica judicial se ha

municipal, con base exclusivamente en temas tributarios y constitucionales. Por otra parte, en cuanto a lo “razonable” debe entenderse aquello que corresponda a la realidad social y tributaria del municipio, lo que impide aducir motivos subjetivos o que al no corresponder a esa realidad carezcan de toda aplicación racional.

¹⁰ La jurisprudencia visible en la página 1131, del Tomo XXIV, correspondiente al mes de octubre de dos mil seis, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta dice: **“HACIENDA MUNICIPAL. LAS LEGISLATURAS ESTATALES PUEDEN SEPARARSE DE LAS PROPUESTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACIÓN CON LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE LO HAGAN SOBRE UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.** El precepto constitucional citado divide las atribuciones entre los Municipios y los Estados en cuanto al proceso de fijación de los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, pues mientras aquéllos tienen la competencia constitucional para proponerlos, las Legislaturas Estatales la tienen para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios.’ Ahora bien, conforme a la tesis P./J. 124/2004, del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, diciembre de 2004, página 1123, con el rubro: **‘HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.’**, las Legislaturas Estatales sólo podrán apartarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable. En ese sentido, se concluye que al igual que en el supuesto de los impuestos abordado en el precedente referido, la propuesta del Municipio respecto de las cuotas y tarifas aplicables a derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable.”

llamado “relación dialéctica” entre municipios y congresos locales, pues estos últimos deben sustentar las leyes de ingresos con una motivación cuyo grado de intensidad dependerá de las razones contenidas en la propuesta municipal. De aquí se sigue que si las propuestas de que se trata contienen una motivación específica, para separarse de aquélla el congreso local deberá exponer razones cualitativamente superiores a las contenidas en tal motivación. Siendo así, es inconcuso que entre mejor motivada se encuentre una propuesta, de mayor entidad cualitativa deberán ser las razones en las que se sustenten las legislaturas locales para apartarse de aquélla.¹¹

¹¹ Al respecto, la jurisprudencia visible en la página 1127, del Tomo XXIV, correspondiente al mes de octubre de dos mil seis, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta dice: **“HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON PARÁMETROS PARA EVALUAR LA MOTIVACIÓN ADECUADA EXIGIBLE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES CUANDO SE APARTAN DE LAS PROPUESTAS MUNICIPALES.** La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales a que se refiere la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos, de manera que el principio de motivación objetiva y razonable reconocido como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador, debe guiarse por ciertos parámetros a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo. En este orden de ideas, este Alto Tribunal considera que algunos ejes que pueden brindar parámetros para guiar la ponderación y dar el peso constitucional adecuado a dichas facultades son: 1) Grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio, que implica que en la medida en que exista mayor distanciamiento y redunde en la afectación de la recaudación del mencionado nivel de gobierno, se generará una obligación del Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio; y, 2) Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio, respecto del cual debe destacarse que de acuerdo con la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones que, atendiendo al principio de razonabilidad, incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos, la cual debe ser adecuada a cada caso: a) Ausencia de motivación. Si bien la motivación de las iniciativas de las leyes de ingresos de los Municipios no es un requisito constitucional, esto no implica que deba caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta, por lo que la labor del Congreso se simplificará y sólo deberá expresar en forma concisa pero racional, los motivos

Lo hasta aquí expuesto permite responder las cuestiones antes planteadas, pues claramente se aprecia que las propuestas realizadas por los Ayuntamientos respecto de las cuotas y tarifas de las contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria tienen un alcance trascendente que no puede ser soslayado por los congresos locales los cuales, por otra parte, pueden separarse válidamente de tales propuestas siempre y cuando se apoyen en argumentos objetivos y razonables.

De lo anterior deriva que la amplitud de la posibilidad de defensa de los municipios respecto de leyes de ingresos municipales guarda una estrecha relación con la solidez con la que formulen las propuestas correspondientes. Esto es así, pues entre mayor y de mejor calidad técnico-jurídica sea la propuesta, de mayor exigencia jurídica tendrán que ser las razones del congreso para separarse de ella, máxime que las cuestiones anteriores son las que valorará la Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar la constitucionalidad de una ley de ingresos.

En congruencia con lo expuesto en el párrafo precedente, es en las propuestas municipales en las que encuentra el soporte de una verdadera

por los cuales se deniega o modifica la propuesta del Municipio; b) Motivación básica. Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos, en cuyo caso, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos; y, c) Motivación técnica. En otros casos se formularán iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta; frente a este escenario, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá obligado a desvirtuar con argumentos técnicos equivalentes o de política tributaria la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella.”

defensa de la hacienda municipal, pues en las controversias constitucionales puede válidamente plantearse que la separación de la ley de ingresos correspondiente respecto de la propuesta carece de una motivación razonada y suficiente.

1.4 Aspectos constitucionales de las leyes de ingresos municipales

La hacienda municipal también se integra con los recursos fiscales derivados de servicios públicos cuya prestación corre a cargo de los municipios. De aquí se sigue que las legislaturas locales, al elaborar las leyes de ingresos municipales respectivas, deben tener especial cuidado en no dejar fuera de regulación alguno de dichos servicios públicos, pues de lo contrario, el municipio se vería impedido para cobrar las contribuciones correspondientes. No debe olvidarse que del artículo 31¹² de la Constitución General deriva la garantía de legalidad en materia tributaria conforme al cual toda contribución debe estar prevista en una ley en sentido formal.

Cabe precisar que la garantía de que se trata supone, además de lo antes apuntado, que los elementos esenciales de los tributos deben estar previstos en una ley. Esto determina que los congresos locales, al elaborar leyes de ingresos municipales, deben ser especialmente escrupulosos en cerciorarse de que en

¹² Este precepto en lo conducente dispone: "Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: [. . .] IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

aquéllas se contengan todos los elementos esenciales de las contribuciones que los municipios tienen derecho a percibir, pues de lo contrario podrán menoscabar o anular la potestad tributaria de éstos.

Otro aspecto de vital importancia que debe ser considerado por los congresos locales al aprobar leyes de ingresos municipales, consiste en que deben establecer las contribuciones que sean suficientes para que el municipio pueda hacer frente a las necesidades de la población y esté en aptitud de cumplir con los servicios públicos que constitucionalmente tiene encomendados.¹³

De lo expuesto en párrafos precedentes se desprende que las leyes de ingresos deben prever no únicamente las fuentes gravables y las tasas o tarifas aplicables, sino que también deben establecer los términos en que debe ejercerse la facultad impositiva. En relación con este tema, el constitucionalista Elisur Arteaga Nava acota: “En la Ley de Ingresos se prevén fuentes gravables, montos, modo y términos en que se debe ejercer la facultad impositiva.”¹⁴

En congruencia con lo antes sostenido, es dable manifestar que los municipios deben actuar diligentemente para que en cuanto se apruebe la ley de ingresos correspondiente verifiquen su contenido a efecto de que si consideran que se trata de un acto legislativo deficiente puedan impugnarlo oportunamente¹⁵

¹³ Al respecto, Ignacio Burgoa Orihuela sostiene que: “si bien incumbe a las legislaturas locales fijar las contribuciones que formen la hacienda municipal, esta atribución no es irrestricta ni potestativa, sino limitada y obligatoria puesto que tales órganos deben decretar las que sean suficientes para atender las necesidades del municipio [. . .]” Cfr. Ignacio Burgoa Orihuela, “Derecho Constitucional Mexicano”. Edit. Porrúa, 9ª Ed. México, 1997, p. 904.

¹⁴ Cfr. Elisur Arteaga Nava, “Tratado de Derecho Constitucional”, Edit. Oxford University Press, México, 1999, p. 813.

¹⁵ Se hace especial énfasis en que la impugnación sea oportuna porque como más adelante se demostrará, las leyes de ingresos municipales se rigen por el principio de anualidad de manera que una vez fenecido el

mediante una controversia constitucional que, como se verá en el capítulo siguiente, es por antonomasia el medio de defensa con que cuentan los municipios.

plazo de su vigencia, las controversias constitucionales se sobreseen. Se dice que lo anterior se abordará más adelante porque constituye la propuesta toral del presente trabajo de investigación.

2. La defensa de los municipios: las controversias constitucionales

2.1. La insuficiencia de los medios de control de la constitucionalidad para la defensa municipal

Como es sabido, antes de las reformas de mil novecientos noventa y cuatro al artículo 105 constitucional, la defensa del municipio era sumamente limitada. En efecto, el juicio de amparo resultaba (y resulta) insuficiente para su defensa pues si bien puede ser promovido por personas morales oficiales, lo cierto es que únicamente procede cuando se afecten sus derechos patrimoniales.¹⁶ Cabe precisar que ha sido criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que la procedencia de los juicios de amparo promovidos por personas morales oficiales está condicionada a que éstas actúen como particulares y no como autoridades. Al respecto, ha sostenido que si el juicio de garantías es una defensa exclusiva de los particulares en contra de los abusos de una autoridad, es inconcuso que una autoridad no puede promoverlo, máxime cuando en su carácter de autoridad no es sujeto de garantías.

Lo expuesto en el párrafo anterior permite afirmar que los juicios de amparo que llegasen a promover los municipios en su carácter de entidades de derecho público por considerar que algún acto o norma general expedido por los estados o por la federación vulnera sus derechos o viola su ámbito competencial, estaría

¹⁶ El primer párrafo del artículo 9° de la Ley de Amparo estatuye: “Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la Ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas.”

indefectiblemente condenado a ser declarado improcedente. Así, la defensa municipal en contra de las leyes de ingresos correspondientes constituía un anhelo que no podía concretarse.

Aun cuando el juicio de garantías, al constituir un medio de control de la constitucionalidad con características muy distintas de las controversias constitucionales, escapa a la materia del presente trabajo de investigación, no puede dejar de apuntarse que el llamado “amparo soberanía” o “amparo por invasión de esferas”¹⁷ tampoco constituye un instrumento jurídico por virtud del cual los municipios puedan defenderse de leyes o actos emitidos por autoridades estatales o federales. En efecto, aun cuando una interpretación literal del artículo 103 constitucional podría dar lugar a considerar que son los gobiernos de los estados los que pueden solicitar el amparo en contra de actos o leyes de la autoridad federal, lo cierto es que se requiere de la existencia de un agravio “personal y directo”, es decir, una afectación que resienta un particular que sea titular de garantías. Así, las fracciones II y III del referido precepto de la Ley Fundamental “deben entenderse en el sentido de que sólo puede reclamarse en el juicio de garantías una ley federal, cuando invada o restrinja la soberanía de los Estados o de éstos, si invade la esfera de la autoridad federal, cuando exista un particular quejoso que reclama la violación de garantías individuales, en un caso concreto de ejecución o con motivo de tales invasiones o restricciones de

¹⁷ El “amparo soberanía” está previsto en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional (cuyo contenido se reitera en el artículo 1° de la Ley de Amparo) que dicen: “Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: [. . .] II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; y III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.”

soberanía [. . .] en realidad se establece un sistema oblicuo de defensa de la soberanía de los Estados (y ahora del Distrito Federal), frente a la arbitraria e ilegal invasión de la Federación, o a la inversa: una reprochable invasión de los Estados, o del Distrito Federal en la soberanía de la Federación y no un sistema directo de defensa de la soberanía accionado por los entes de la Federación afectados por leyes o actos de otros entes de la misma especie.”¹⁸

Por otra parte, el artículo 105 constitucional antes de las reformas de mil novecientos noventa y cuatro, establecía que las controversias podían plantearse respecto de aquellas que se presentaran entre “[. . .] dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como aquellos en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley.”

De una interpretación literal de la citada porción normativa se desprende que los municipios no podían promover controversias constitucionales pues no constituyen “Poderes” de un estado en tanto que éstos son el ejecutivo, legislativo y judicial. Esta interpretación fue adoptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, en mil novecientos diecinueve, la controversia planteada por el Ayuntamiento de Teziutlán en contra de la legislatura del Estado de Puebla, en la que se determinó que no obstante la autonomía y libertad de que gozan los entes edilicios, lo cierto es que no tienen los privilegios de un poder independiente dentro del Estado.¹⁹

¹⁸ Cfr. Juventino V. Castro, “El Artículo 105 constitucional”, Edit. Porrúa, 5ª Edición, México, 2004, p. 64.

¹⁹ Tesis visible en la página 729, del Tomo IV, Materia Constitucional, de la Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación que dice: “**MUNICIPIOS.** No obstante la autonomía y libertad que les ha

No pasa inadvertido que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de siete de agosto de mil novecientos noventa, al resolver el expediente Varios 36/90 promovido por el Ayuntamiento de San Luis Potosí en contra del H. Congreso y del Poder Ejecutivo del propio Estado, reiteró el criterio consistente en que los municipios no constituyen un Poder (cuarto poder) dentro de la estructura orgánica de un estado. No obstante, en este caso el Ministro Azuela Güitrón formuló un voto particular en el que sostuvo que una interpretación sistemática de la Constitución y en aras de garantizar a los municipios un medio de defensa, debía considerarse la existencia de “un poder municipal” legitimado para promover controversias constitucionales. Esta postura tampoco prosperó ante el Tribunal Pleno, sin embargo, constituyó un importante antecedente jurisprudencial en el que se barruntó la apremiante necesidad de que los municipios contaran con un medio de defensa jurisdiccional ante actos y leyes de autoridades estatales y federales.²⁰

2.2. La reforma constitucional de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro

concedido la nueva Constitución, no tienen todos los privilegios de un poder independiente, dentro del Estado.”

²⁰ Se considera que la interpretación que se realizó no fue “sistemática”, pues de ella deriva que los Poderes únicamente son el legislativo, ejecutivo y el judicial en tanto que así están previstos en la Constitución. Lo que en realidad se hizo fue una interpretación de orden pragmático por las ventajas que en la práctica resultaban de dotar a los municipios de un medio de defensa.

El treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro se publicó en el Diario Oficial de la Federación una importante reforma constitucional²¹. En la exposición de motivos el Presidente Zedillo Ponce de León expresó lo siguiente:

“La consolidación de la Suprema Corte como tribunal constitucional exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones; exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo [. . .] La iniciativa plantea la reforma del artículo 105 constitucional a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación, los Estados y los municipios; entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; entre los Poderes de las entidades federativas, o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal. Al ampliarse la legitimación para promover las controversias constitucionales, se reconoce la complejidad que en nuestros días tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales [. . .] Con la modificación propuesta, cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos, podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general. El gran número de órganos legitimados

²¹ La reforma de que se trata se denominó “Reforma Judicial” con motivo de que se concentró en el Poder Judicial de la Federación. Así, adoptando el modelo español se creó el Consejo de la Judicatura Federal con la finalidad, entre otras, de liberar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación del trabajo correspondiente a la denominada “administración y disciplina del Poder Judicial de la Federación”. Esto explica en buena medida la reducción en el número de Salas y de Ministros de dicho Alto Tribunal y el inicio de una nueva Época del Semanario Judicial de la Federación que representa la de mayor progreso en la interpretación judicial constitucional.

por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. Todos los niveles de gobierno serán beneficiados con estas reformas. El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de Justicia tiene en nuestro orden jurídico que vigila que la Federación, los Estados y los municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra Constitución.”

De la anterior transcripción conviene destacar tres cuestiones fundamentales: 1) el reconocimiento de una realidad y dinámica sociopolítica compleja que no encontraba solución estrictamente jurídica²² a los problemas que se presentaban;²³ 2) el fortalecimiento del federalismo al permitir que el nivel de gobierno más bajo (municipio) pudiese impugnar leyes o actos tanto de otros municipios (en este caso únicamente actos) como de los Estados y la Federación (sin desconocer que estos últimos también pueden promover controversia constitucional); y, 3) la necesidad de respetar las esferas de competencia de los diferentes órdenes de gobierno.

Tomando en cuenta lo anterior, el artículo 105 de la Constitución se reformó y actualmente tiene el texto que en lo conducente se cita a continuación:

²² Se afirma categóricamente que no se encontraba solución jurídica a los problemas porque antes las soluciones eran de índole política (se resolvían mediante negociaciones de ese tipo) o, en su caso, llegaban al Senado de la República.

²³ Al respecto, Cfr. María Hernández Chong Cuy apunta: “La NUEVA REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 105 prevé toda una nueva serie de supuestos hipotéticos en los cuales legitima a diversos órganos a ejercer la acción constitucional [. . .] Esto nos habla, tal como lo indica el texto de la iniciativa, de un reconocimiento legal (y constitucional agregaríamos nosotros) de la pluralidad política en que se desenvuelve día a día nuestro país.”, Ob. Cit, pág. 101.

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

b).- La Federación y un municipio;

c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

d).- Un Estado y otro;

e).- Un Estado y el Distrito Federal;

f).- El Distrito Federal y un municipio;

g).- Dos municipios de diversos Estados;

h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.”

De la disposición constitucional transcrita se desprende, para lo que al presente trabajo de investigación interesa, que se legitimó a los municipios para promover controversias constitucionales en los siguientes supuestos:

1. La Federación y un Municipio;
2. El Distrito Federal y un Municipio;
3. Dos municipios de diversos Estados;²⁴

²⁴ No pasa inadvertido que dentro de los supuestos de legitimación no se encuentra el conflicto entre dos municipios de la misma entidad federativa. Al respecto, algunos autores como Hernández Chong Cuy consideran que la omisión -en caso de no ser accidental- encuentra justificación en el hecho de que la controversia que pudiese surgir entre dos municipios debe ser resuelta por la legislatura del Estado con motivo de que es un problema que atañe exclusivamente a este orden de gobierno. Con ello se impide que la Corte se implique en un problema cuya solución podría suponer invasión de la autoridad federal en asuntos exclusivos de los Estados. Nosotros consideramos que la omisión no fue accidental, pues la solución a las controversias que puedan surgir entre dos municipios de la misma entidad federativa debe ser resuelta por el congreso local correspondiente. Cabe precisar que aquí surge un tema de interés y trascendencia, a saber: determinar si la resolución (de la naturaleza que sea) emitida por la legislatura para solucionar el problema puede válidamente ser impugnada por el municipio cuyos intereses no fueron favorecidos. Lo anterior, tomando en cuenta que la controversia constitucional que promueve un municipio en contra del estado encuadra en uno de los supuestos de procedencia. De resultar procedente entonces la Corte, indirectamente, resolvería el problema entre dos municipios de un mismo estado. Idem, p. 104.

4. Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y,
5. Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Como se ve, los municipios están legitimados para promover controversias constitucionales en contra de disposiciones generales o actos emitidos por: a) otros municipios de diversa entidad federativa; b) entidades federativas; y, c) la federación.

2.3. El objeto de las controversias constitucionales

Si los municipios pueden impugnar, mediante controversia constitucional, disposiciones generales o actos de otros órdenes de gobierno similares o de mayor jerarquía,²⁵ conviene entonces preguntarse ¿cuál es el objeto de las controversias constitucionales? La respuesta es que dichas controversias tienen un doble objeto: por una parte, la asignación de competencias controvertidas y su salvaguarda; y, por otra parte, el control de la regularidad constitucional. Así, cuando un municipio promueve una controversia constitucional defiende su ámbito competencial y pugna por la regularidad constitucional en la medida en que la solución de aquélla supondrá el restablecimiento o reconocimiento constitucional de los ámbitos de competencia.

²⁵ En el presente trabajo se emplea reiteradamente la locución “órdenes de gobierno de mayor jerarquía (que los municipios)” para referirnos a los estados y a la federación, con el propósito deliberado de que resulte más clara la exposición. Sin embargo, no desconocemos que en rigor jurídico hay autores que afirman que no existe -y así lo ha determinado la Corte- un orden jurídico inferior o superior entre esos niveles de gobierno, sino que entre ellos se configuran esferas competenciales distintas.

Lo hasta aquí expuesto permite afirmar que las controversias constitucionales constituyen juicios que se sustancian ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que tienen por finalidad solicitar que se invaliden actos o normas generales por considerar que son contrarios a la Constitución.²⁶ Así, en las controversias constitucionales se confronta el acto o disposición general impugnada frente a uno o varios preceptos constitucionales a efecto de determinar si los primeros desconocen o no a los segundos.²⁷

2.4. Alcance del concepto “disposición general”

Una vez precisado lo anterior, conviene ahora dilucidar el alcance que tiene el artículo 105 constitucional por cuanto a la procedencia de las controversias constitucionales en contra de “disposiciones generales”. Se puede afirmar que por norma general debe entenderse aquella que tiene las características de generalidad, abstracción e impersonalidad. Dicho en otro giro, se trata de normas que no tienen un ámbito personal de validez determinado, es decir, que no están dirigidas a algún sujeto en particular.

²⁶ En esta definición ya no se habla exclusivamente de ámbitos competenciales porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante un importante número de tesis y jurisprudencias, ha establecido que las controversias constitucionales no deben limitarse a salvaguardar la parte orgánica de la Constitución, sino que también deben proteger la parte dogmática en la medida en que en el fondo de aquéllas subyacen los derechos de las personas. Así, en la denominada “controversia Temixco” se sostuvo que “por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Fundamental.”

²⁷ Cfr. José Ramón Cossío Díaz, “Las Controversias Constitucionales”, Edit. Porrúa, México, 2008, p. 128.

En congruencia con lo anterior, es dable afirmar que en el concepto “disposiciones generales” pueden subsumirse leyes (federales, estatales o del Distrito Federal); normas generales emitidas por una sola de la Cámaras del Congreso de la Unión; tratados internacionales; reglamentos (federales o locales) o decretos. Cabe precisar que tratándose del Distrito Federal también es posible jurídicamente impugnar el Estatuto de Gobierno y por cuanto a las entidades federativas las Constituciones locales pueden ser materia de examen en la vía de controversia constitucional.

De lo expuesto en el párrafo precedente se aprecia claramente la posibilidad que tienen los municipios (entes legitimados) de promover controversia constitucional en contra de las leyes de ingresos que emita la legislatura estatal, pues éstas constituyen disposiciones generales. Otro problema relacionado con ese tipo de leyes que resulta en una afectación mucho más grave para los municipios que aquella que resienten por una ley deficiente, es el que se presenta cuando la legislatura local simplemente no expide la ley de ingresos de un determinado municipio.²⁸ Aun cuando el tema de la omisión legislativa -ausencia total de la ley de ingresos correspondiente- constituye un tópico que, por su naturaleza estrictamente constitucional, escapa a los propósitos del presente trabajo de investigación, no puede dejar de apuntarse que la Suprema Corte ha

²⁸ No se trata ya de combatir una ley por considerar que es deficiente o inconstitucional, sino la ausencia total de ordenamiento legal que impide por completo al municipio recaudar lo que conforme a su ámbito competencial le corresponde. Se trata de una ausencia total y no de una ausencia relativa en la que al existir un principio legislativo se impugna una norma existente pero deficiente.

determinado que las omisiones legislativas pueden ser materia de una controversia constitucional.

En efecto, dicho alto tribunal ha sustentado el criterio (derivado de diversos asuntos) consistente en que la controversia constitucional procede en contra de las omisiones absolutas cuando se trata de facultades de carácter obligatorio y no potestativo. En este sentido, dado que las legislaturas locales, por mandato constitucional, están constreñidas a emitir las leyes de ingresos municipales correspondientes, es claro que su falta de expedición encuadra en el incumplimiento de una facultad obligatoria susceptible de ser impugnada e incluso -podemos anticipar- susceptible de ser declarada inconstitucional. Se afirma que la falta de expedición de dicha ley constituye el incumplimiento de una facultad obligatoria porque, según se vio, el artículo 115 constitucional establece de manera expresa que “Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios”. La pregunta que surge es la siguiente ¿cuáles podrían ser los efectos de la sentencia que se dicte en la controversia constitucional?

Como ya se apuntó, la cuestión anterior rebasa los límites temáticos a los que el presente trabajo de investigación se encuentra constreñido, sin embargo, baste señalar dos posibles respuestas que ya han sido barruntadas en casos aislados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La primera consiste en que la declaratoria de inconstitucionalidad de la omisión tiene como efecto la

“reviviscencia”²⁹ de la norma anterior, es decir, mientras el congreso local no expida la nueva ley de ingresos (y como consecuencia de ello prevalezca el estado de omisión declarado inconstitucional) se deberá aplicar la ley de ingresos del ejercicio anterior. La segunda respuesta es que dicho cuerpo colegiado, en la sentencia que dicte, podrá fijar las reglas a las que deberán sujetarse las autoridades mientras persista la omisión. Esta última hipótesis resulta muy controvertida toda vez que implica que la Suprema Corte de Justicia de la Nación lleve a cabo funciones de legislador positivo.³⁰

2.5. Las partes y la legitimación en las controversias constitucionales

²⁹ Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó el criterio visible en la página 778, del Tomo XXVI, correspondiente al mes de diciembre de dos mil siete, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta que dice: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL.** *Si el Máximo Tribunal del país declara la inconstitucionalidad de una determinada reforma en materia electoral y, como consecuencia de los efectos generales de la sentencia se produce un vacío normativo que impida el inicio o la cabal continuación de las etapas que componen el proceso electoral respectivo, las facultades que aquél tiene para determinar los efectos de su sentencia, incluyen la posibilidad de reestablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que permite al Alto Tribunal fijar en sus sentencias “todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda”, lo que, en último término, tiende a salvaguardar el principio de certeza jurídica en materia electoral reconocido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Norma Suprema, que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público.”*

³⁰ El papel de “legislador positivo” se asume mediante las llamadas “sentencias manipulativas” o “sentencias integradoras o aditivas”. En este tipo de sentencias “la Corte se presenta como un verdadero legislador positivo, pues incorpora al ordenamiento jurídico nuevos contenidos normativos eliminando apartes de la norma jurídica bajo su cuidado o de una norma elaborada a través de la interpretación de una o varias disposiciones normativas, de manera tal que cambia el significado del enunciado legal demandado”. Cfr. Hernán Alejandro Olano García, “Interpretación y Dogmática Constitucional”, Edit. Doctrina y Ley LTDA, Bogotá, 2005, p. 319.

El artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (que está comprendido dentro del Título II relativo a las “Controversias Constitucionales”, Capítulo I denominado “De las partes”) dispone:

“Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

IV. El Procurador General de la República.”

Lo primero que debe dilucidarse a la luz de la disposición legal transcrita es el carácter con el que comparecerá el municipio a la controversia constitucional, es decir, la manera en que debe ostentarse: si como entidad, poder u órgano.

Al respecto, según se vio con anterioridad, los municipios no pueden ser considerados como un Poder pues en este concepto únicamente encuadran el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial ya sea del ámbito federal o estatal.

Por otra parte, consideramos que el municipio tampoco puede subsumirse en el concepto de “órgano”. Esto es así, porque el análisis integral del artículo 105, fracción I, de la Constitución (que se citó con anterioridad) revela que el Constituyente Permanente, al aludir a niveles de gobierno, de manera expresa se refirió a “Federación”, “Estados” y “Municipios” y en el inciso k)³¹ del propio precepto de manera expresa estableció el concepto “órganos” para referirse a los órganos de Gobierno del Distrito Federal. Lo anterior determina que el Constituyente Permanente, al aludir a “órganos”, lo hizo para referirse a órganos de gobierno del Distrito Federal lo cual, por otra parte, resulta plenamente justificado dada el particular régimen y estructura orgánica del Distrito Federal en el cual, según la materia, pueden legislar la autoridad federal y la local.

De acuerdo con lo anterior, se considera que los municipios encuadran en el vocablo “entidades” contenido en el artículo 10 de la ley reglamentaria de que se trata. Es importante mencionar aquí que dicho vocablo no debe entenderse como sinónimo de “entidad federativa”, pues ello implicaría desconocer legitimación a los municipios. Así, el vocablo de que se trata debe entenderse como “espacio en la organización política del Estado mexicano como un tercer nivel de gobierno, o primer nivel, según la perspectiva desde la cual se analiza, y efectivamente traducir de alguna manera a la realidad jurídica constitucional los

³¹ Este inciso dispone que la controversia constitucional es procedente entre dos “órganos” de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos.

esfuerzos por hacer vigente el federalismo, que, teóricamente, impulsó la reforma.”³²

Una vez dilucidado que el municipio puede ser considerado como parte (en el concepto “entidad”) previsto en el artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe tenerse en cuenta que no únicamente puede tener el carácter de actor sino que también puede fungir como parte demandada o tercera interesada. Dado que para el tema que pretende desarrollarse en la presente tesis es incuestionable que debe partirse del hecho de que el municipio tendrá el carácter de parte actora (pues impugnará la ley de ingresos correspondiente), no resulta necesario exponer la particularidades que tiene la actuación del municipio de que se trate cuando actúe como demandado o tercero interesado. Basta señalar que en este último caso (tercero interesado) los municipios pueden involucrarse en una controversia constitucional cuando sin ser actores o demandados, la sentencia que se llegue a dictar pudiera afectar sus intereses.

2.5.1. La representación del municipio

De la mayor importancia resulta el tema que se procede a desarrollar pues la práctica judicial demuestra que en muchos casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede abordar el problema de fondo planteado en una controversia constitucional porque el municipio no la promueve a través de los

³² Cfr. María Amparo Hernández Cong Cuy, Ob. Cit., p. 124.

órganos o autoridades que lo representan, con la consecuencia de que deben soportar los efectos de la ley o acto que consideran inconstitucional.

Conforme a la ley reglamentaria de que se trata, las partes deberán comparecer a la controversia constitucional “por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.” De aquí se sigue que la representación de los municipios para promover controversia constitucional no debe buscarse en la citada ley reglamentaria sino en el ordenamiento que rige a aquéllos, a saber, la ley orgánica municipal de cada entidad federativa que son promulgadas por las legislaturas locales.

Aun cuando entre las diversas leyes orgánicas municipales existe cierta uniformidad en cuanto a la representación de los municipios, lo cierto es que existen algunas que tienen particularidades específicas que deben ser analizados cuidadosamente. No obstante, la regla general es que el síndico tenga la representación del municipio.³³

³³ Existen leyes orgánicas municipales que establecen diversos síndicos y los divide en “síndico uno”; “síndico dos”, etcétera, y a cada uno le otorga facultades precisas de representación. En algunos otros casos dichas leyes prescriben que deberá comparecer a la controversia constitucional tanto el síndico como el presidente municipal. Así, por ejemplo, el artículo 52 de La Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco dispone: “Artículo 52. Son obligaciones del Síndico [. . .] III. Representar al Municipio en todas las controversias o litigios en que éste sea parte, sin perjuicio de la facultad que tiene el Ayuntamiento para designar apoderados o procuradores especiales;” Por otra parte, el artículo 40 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán dispone: “Artículo 40. El Presidente Municipal es el órgano

2.5.2. Delegados

Aun cuando la citada ley reglamentaria no prevé otra forma de representación más que aquella que deriva de la ley que rige a las partes que comparezcan a la controversia constitucional, lo cierto es que el artículo 11, segundo párrafo, autoriza a las partes para que acrediten delegados. Dicho precepto en lo conducente dispone:

“Artículo 11. [. . .]

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.”

Como se ve, los delegados pueden ser designados mediante simple oficio (aunque la designación en un oficio no surtirá efecto alguno hasta que el Ministro Instructor, mediante un proveído, reconozca tal carácter) y están autorizados para hacer promociones, concurrir a las audiencias, ofrecer pruebas, formular alegatos e interponer los medios de defensa previstos en la ley reglamentaria. Lo que busca la citada disposición es que una vez satisfecha la legitimación, es decir, una vez promovido el juicio de controversia constitucional por el municipio, las autoridades de éste no deban necesariamente acudir a la Suprema Corte de

ejecutivo y político del Ayuntamiento y tiene las siguientes facultades y obligaciones: [. . .] XVII.- Representar jurídica y políticamente al Ayuntamiento y rendir los informes que les soliciten las autoridades competentes, sobre asuntos de la administración Municipal;”

Justicia de la Nación a hacer promociones o los actos procesales que estimen convenientes, sino dejar esas tareas a otras personas que en muchos casos se instituyen como verdaderos defensores de los municipios, pues sus facultades son amplias.

2.6. Incidente de suspensión

Aun cuando el incidente de suspensión constituye el más importante y trascendente de todos los que se regulan en materia de controversias constitucionales, no puede dejar de apuntarse que para efectos de la defensa municipal contra leyes de ingresos resulta improcedente toda vez que el artículo 14, segundo párrafo, de la referida ley reglamentaria, establece que la suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiese planteado respecto de normas generales (lo que debe entenderse como sinónimo de disposiciones generales).

En relación con lo anterior, debe decirse que si la norma que se impugna es una determinada ley de ingresos, no procederá otorgar la suspensión. Para efectos de la presente tesis es importante destacar que el hecho de que no proceda dicha medida precautoria implica que el municipio actor, durante todo el tiempo que dure la tramitación de la controversia constitucional, deberá necesaria e indefectiblemente “soportar” las consecuencias de la ley de ingresos que estime inconstitucional ante la imposibilidad de que se suspendan sus efectos.

No sobra precisar que la imposibilidad de suspender los efectos de una norma general encuentra justificación en el hecho de que goza de la garantía de constitucionalidad al ser emitida por el órgano legislativo correspondiente. Así, toda ley es constitucional mientras no se decreta su inconstitucionalidad.³⁴

2.7. Improcedencia y sobreseimiento

El artículo 19 de la citada ley reglamentaria³⁵ establece las causas de improcedencia que, una vez actualizadas, impiden abordar el tema de fondo planteado en la controversia constitucional. Se trata de cuestiones de hecho o de derecho que obligan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a detener el

³⁴ No debe confundirse validez con eficacia de una ley. Desde el punto de vista constitucional una ley es válida mientras no se decreta su invalidez o su no conformidad con la Constitución. Por otra parte, una ley es eficaz en la medida en que regula adecuadamente el objeto que constituye su materia y con su aplicación se logran los fines pretendidos. Así, una ley será ineficaz (aunque podrá ser válida en la medida en que se ajuste a los postulados constitucionales) cuando las metas que con ella pretenden alcanzarse no se logran. La ineficacia de una ley puede derivar de múltiples factores incluyendo las cuestiones fácticas que deriven de su aplicación. En cambio, la invalidez de una ley deriva siempre de su oposición al texto de la Ley Fundamental.

³⁵ “Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

- I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
 - II. Contra normas generales o actos en materia electoral;
 - III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;
 - IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
 - V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;
 - VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;
 - VII. Cuando la demanda se presente fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y
 - VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.
- En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.”

análisis de la controversia constitucional una vez constatada la causa de improcedencia, de manera que una vez hecha tal constatación no puede avanzarse más en el estudio y, por ello, no se llega a analizar el fondo de la cuestión planteada.

De dicha disposición se desprende que son improcedentes las controversias constitucionales contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; contra actos en materia electoral; cuando exista litispendencia o cosa juzgada; cuando no se haya cumplido con el principio de definitividad por no haber agotado los medios de defensa necesarios; por haber consentido el acto (extemporaneidad en la presentación de la demanda); por falta de materia (cuando hayan cesado los efectos del acto o de la norma general); y, en los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de ley. Las causas de improcedencia deben examinarse de oficio.

Para efectos del presente trabajo de investigación la causa de improcedencia que debe destacarse es la prevista en la fracción V de la citada disposición legal, a saber, cuando hayan cesado los efectos del acto o de la norma general impugnada. Esta causa de improcedencia se justifica porque carecería de sentido analizar un acto o una norma general que ya agotó sus efectos, pues ningún fin práctico podría tener la sentencia que en su momento se llegare a dictar. Así, dicha causa de improcedencia implica que no exista materia sobre la cual pronunciar el fallo.

Se dice que la referida causa de improcedencia es la que resulta trascendente para los objetivos de la presente tesis en virtud de que la práctica judicial demuestra que un número significativo de controversias constitucionales promovidas por municipios en contra de leyes de ingresos se resuelven en el sentido de sobreseer en el juicio con motivo de que el trámite de aquéllas en ocasiones lleva más de un año de manera que, una vez finalizado el año calendario, la ley impugnada queda sin efectos al tratarse de un ordenamiento que se rige por el principio de anualidad. Lo anterior obliga a decretar el sobreseimiento al actualizarse la citada causa de improcedencia.

Cabe precisar que tal sobreseimiento implica que durante toda la vigencia de la ley impugnada el municipio tuvo que soportar las disposiciones que impugnó por considerar que eran inconstitucionales y, al final del camino -ese camino intrincado y lleno de obstáculos (incluso de “trampas procesales”) que suponen los procedimientos jurisdiccionales- en caso de que la controversia constitucional no se resolviera durante la vigencia anual de la ley impugnada, aquélla carecería de cualquier efecto práctico. Esta es una realidad que representa un panorama desalentador para los municipios, máxime cuando las legislaturas locales han encontrado el “camino” -ese camino intrincado que, en ocasiones, puede representar un beneficio- para retardar la solución de la controversia constitucional con el objeto de impedir que se resuelva durante la vigencia de la ley de ingresos combatida.

Es importante apuntar aquí que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que tratándose de controversias constitucionales debe considerarse que cesaron los efectos de la norma cuestionada cuando dejen de producirse sus efectos, sin que sea necesario que éstos hayan quedado destruidos de manera absoluta, completa e incondicional (como se requiere en el juicio de amparo) y que la situación haya vuelto al estado en que se encontraba antes de la violación competencial, toda vez que las sentencias que se dictan en dichas controversias carecen de efectos retroactivos.³⁶

Como se ve, tratándose de controversias constitucionales el más alto tribunal del país determinó que la causa de improcedencia que se analiza se actualiza cuando los efectos del acto o norma general dejan de producirse, con independencia de si los efectos que produjo con anterioridad siguen vigentes y no se han destruido toda vez que las sentencia que se dictan no pueden tener efectos retroactivos, salvo en materia penal.

³⁶ Jurisprudencia visible en la página 882, del Tomo XIII, correspondiente al mes de abril de dos mil uno, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta que dice: **“CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS.** *La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.”*

2.8. Sentencias

Tratándose de controversias constitucionales el efecto de la sentencia, en caso de que la ley impugnada se declare inconstitucional, consiste en invalidarla, es decir, expulsarla del orden jurídico vigente. Para ello, es necesario que la sentencia se aprueba por la mayoría calificada de cuando menos ocho votos pues, de lo contrario, la controversia tendrá que desestimarse. También la sentencia puede reconocer la constitucionalidad del acto o norma general impugnada mediante la declaración de validez que implica simplemente la constatación de que la norma combatida se ajusta a los postulados constitucionales.

En relación con las sentencias que se dictan en las controversias constitucionales el artículo 45 de la ley reglamentaria dispone:

“Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

De la disposición transcrita se desprende que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determina la Suprema Corte de Justicia, sin embargo, no podrá tener efectos retroactivos salvo en materia penal. En relación con el citado precepto conviene invocar la siguiente jurisprudencia³⁷ que, por la

³⁷ Localizable en la página 548, del Tomo VI, correspondiente al mes de septiembre de mil novecientos noventa y siete, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

importancia que tiene para el presente trabajo de investigación, se cita a continuación:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIAS DECLARATIVAS DE INVALIDEZ DE DISPOSICIONES GENERALES. SÓLO PUEDEN TENER EFECTOS RETROACTIVOS EN MATERIA PENAL. Conforme a lo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 105 constitucional, la declaración de invalidez dictada en las controversias constitucionales no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, por lo que, al disponer el artículo 45 de la ley reglamentaria del citado precepto constitucional, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinará a partir de qué fecha producirán sus efectos las sentencias relativas, debe concluirse que el legislador ordinario facultó al propio tribunal para determinar el momento en que puede, válidamente, señalar la producción de efectos de su resolución que es, bien la fecha en que se dicta ésta, o alguna fecha futura, pero no en forma retroactiva.”

Como se ve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la facultad que tiene de establecer la fecha a partir de la cual producirá efectos la sentencia debe entenderse a partir de que ésta se dicta y hacia el futuro pero no al pasado ante la prohibición expresa -salvo la materia penal- de los efectos retroactivos.

Aun cuando el citado criterio no se comparte por las razones que se expondrán en el capítulo siguiente, sí conviene destacar aquí que parece un contrasentido que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver una controversia constitucional, determine que una norma general es inconstitucional y, no obstante ello, señale una fecha futura para que la declaratoria de invalidez

surta efectos. Se afirma que ello parece un contrasentido porque se reconoce que una ley es contraria a los postulados constitucionales y la propia Suprema Corte de Justicia -garante del orden y de la regularidad constitucional- consiente en que se siga aplicando en tanto se llega la fecha futura que señaló. Así, la misma autoridad que invalida una norma por inconstitucional permite su aplicación durante un periodo posterior al dictado de la sentencia.

3. Una nueva interpretación del artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La interpretación que más adelante se propondrá parte del reconocimiento de la situación expuesta en el capítulo anterior en que algunos municipios se encuentran -año con año- cuando las controversias constitucionales son sobreseídas con motivo de que la sentencia se dicta cuando la ley de ingresos impugnada ya no está en vigor. Se parte entonces del criterio que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación de considerar que los efectos de una ley de vigencia anual cesan por completo cuando tal vigencia fenece.

Para abordar el tema resulta importante expresar que la propuesta que se hará en el presente capítulo no constituye una idea inédita que resulte ajena a la realidad judicial, por el contrario, es producto de un esfuerzo que se discutió en el seno del Pleno del Tribunal Constitucional por iniciativa del Ministro Mariano Azuela Güitrón. En efecto, en sesión de veintidós de enero de dos mil nueve, durante la discusión del proyecto de sentencia relativo a la controversia constitucional 7/2007³⁸, el referido Ministro formuló un planteamiento³⁹ en el que, en síntesis, sostuvo lo siguiente:

³⁸ Promovida por el Municipio de Jiutepec, Morelos, en contra de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de dos mil siete, entre otros actos.

1. Reconocimiento de la realidad en la que se encuentran algunos municipios que, no obstante promueven controversias constitucionales para impugnar leyes de ingresos, no logran acceder a la justicia con motivo de que aquéllas se resuelven cuando éstas ya no se encuentran vigentes.

2. Los efectos de una ley de ingresos inconstitucional no se agotan cuando fenece su vigencia, pues prevalece el estado de injusticia derivado de la falta de entrega de recursos a los municipios con motivo de dicha ley y, en consecuencia, la privación por parte de los habitantes del municipio respecto de los servicios que éste les hubiese podido prestar de haber contado con tales recursos.

3. El hecho de que si bien el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las sentencia no tendrán efectos retroactivos (salvo en materia penal); sin embargo, no establece a partir de qué momento debe considerarse retroactivo el efecto correspondiente, es decir, si es a partir de la expedición de la ley, de la presentación de la demanda o del dictado de la sentencia. El hecho de que tal momento no se precise con claridad en dicho precepto hace válido un ejercicio de interpretación.

³⁹ El autor de la presente tesis elaboró, bajo la dirección y supervisión del Ministro Azuela Güitrón, el documento en el que se planteó la propuesta de que se trata. Cuando se elaboró ya estaba cursando la Maestría en Derecho Fiscal y desde ese momento se consideró seriamente que podría tratarse de un tema de interés a desarrollar en la Universidad Panamericana. Cabe precisar que por su importancia la propuesta elaborada por el mencionado Ministro se adjunta al final de la presente tesis como ANEXO ÚNICO.

4. Un argumento de orden pragmático consistente en otorgar a las controversias constitucionales y a las sentencias que en ellas se dictan verdaderos alcances como instrumentos de la regularidad constitucional y no únicamente ejercicios teóricos sin aplicación práctica.

Sentado lo anterior, antes de proponer la interpretación del artículo 45 de la ley reglamentaria de que se trata, conviene precisar que la vigencia de un año de la Ley de Ingresos se debe a que la naturaleza de la materia que regula, por mandato constitucional, es también anual. Esto implica que una vez fenecido el año calendario deja de tener vigencia la ley mas ello no implica, necesariamente, que los efectos que se hayan generado durante su aplicación cesen junto con su vigencia. Esto es así, porque si una ley de ingresos privó de manera inconstitucional a un municipio de diversos recursos que legítimamente le correspondían, no puede válidamente considerarse que la afectación “desapareció” por el hecho de que concluyó la vigencia de la ley, toda vez que esa afectación se prolonga en el tiempo en la medida en que se impidió que el municipio prestara los servicios públicos o llevara a cabo obras públicas que tenía programadas. Además, esa afectación no únicamente se queda en el municipio, es decir, no se trata de un perjuicio “oficial” o estrictamente “institucional”, sino que se traduce en un perjuicio que llega a los habitantes del municipio.

En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴⁰ ya reconoció que dentro de los fines de las controversias constitucionales se encuentra la salvaguarda del bienestar del ser humano. Esto determina que si una ley de ingresos inconstitucionalmente privó a un municipio de recursos económicos a los que tenía derecho y tal privación impidió que éste desarrollara su función de la mejor manera, entonces existió un perjuicio a los habitantes de ese municipio que es susceptible de ser considerado en los fines de una controversia constitucional.

Sentado lo anterior, conviene recordar que la causa de improcedencia prevista en el artículo 19 de la ley reglamentaria que se analiza dispone que las controversias constitucionales son improcedentes *“Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia.”* Es muy importante

⁴⁰ En la jurisprudencia visible en la página 708, del Tomo X, correspondiente al mes de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta que dice: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER.** *El análisis sistemático del contenido de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela que si bien las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus fines incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquéllos. En efecto, el título primero consagra las garantías individuales que constituyen una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las autoridades, especialmente las previstas en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida en las leyes. Por su parte, los artículos 39, 40, 41 y 49 reconocen los principios de soberanía popular, forma de estado federal, representativo y democrático, así como la división de poderes, fórmulas que persiguen evitar la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen directamente del pueblo, al instituirse precisamente para su beneficio. Por su parte, los numerales 115 y 116 consagran el funcionamiento y las prerrogativas del Municipio Libre como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas. Con base en este esquema, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe salvaguardar, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían en contra del pueblo soberano.”*

destacar aquí que esta disposición no alude a la cesación de una ley o norma general en sí misma considerada, sino que se refiere a la cesación de “los efectos de la norma general”.⁴¹

Sobre el particular, debe decirse que una interpretación literal de la disposición legal que se analiza permite afirmar que una ley de ingresos cesa en sí misma considerada cuando concluye su vigencia, sin embargo, ello no implica que sus efectos (que son a los que alude dicha disposición) hayan cesado. Esto autoriza a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda abordar el fondo de una controversia constitucional en la que se haya impugnado una norma general cuando advierte que sus efectos siguen vigentes no obstante su deceso jurídico.⁴²

No pasa inadvertido que dicho alto tribunal sustentó la jurisprudencia de rubro: “CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS” antes citada en la que se establece que tratándose de controversias constitucionales basta con que “dejen de producirse los efectos de la norma general” para considerar que se actualiza la referida causa de improcedencia. Al respecto, debe decirse que esta jurisprudencia no riñe con lo antes propuesto, pues en ella claramente se

⁴¹ Recordemos aquí el “paradigma del legislador racional” a la luz del que puede válidamente afirmarse que si el legislador empleó la locución “cesación de los efectos” y no “cesación de la norma” es porque tiene un sentido determinado.

⁴² Esta cuestión no es novedosa pues es común que en las normas de tránsito se establezca la “ultraactividad” de alguna de las normas derogadas, lo que implica que subsiste su aplicación no obstante su deceso jurídico.

menciona que la cesación debe ser en relación con los efectos de la norma general (ley de ingresos municipal) y no con la norma en sí misma considerada.

De lo hasta aquí expuesto se desprende que la ley reglamentaria que se examina no impide entrar al fondo de una controversia constitucional en la que se impugne una ley de vigencia anual, aun cuando tal vigencia ya hubiese fenecido, si sus efectos siguen vigentes.

Sentado lo anterior, conviene citar el artículo 45 de dicha ley:

“Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

Como se ve, el primer párrafo del citado precepto otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación una facultad amplia que consiste en determinar la fecha a partir de la cual producirán sus efectos las sentencias que se dicten en las controversias constitucionales. Esta facultad únicamente se actualiza cuando se entra al fondo del asunto y se declara la inconstitucionalidad de un acto o norma general. Esto es así, pues de lo contrario las sentencias carecen de efecto en tanto que se sobresee en el juicio (lo que deja incólume el acto o norma impugnada), se desestima (con los mismos efectos) o se reconoce la validez del acto o norma combatida (cuestión que en la práctica tiene efectos de constatación de regularidad constitucional sin que se modifique el estado de las cosas).

Lo expuesto en el párrafo anterior determina que cuando en una sentencia se declara la inconstitucionalidad de un acto o una norma general, la Suprema

Corte puede válidamente determinar la fecha a partir de la cual tal declaratoria surtirá sus efectos. Cabe precisar que, según se vio, dicha porción normativa fue interpretada por la Corte en el sentido de que la facultad de que se trata únicamente opera de la fecha en que se dictó la sentencia hacia adelante pero nunca hacia atrás en la medida en que se proscribe otorgar efectos retroactivos.

Sobre el particular, debe decirse que no se comparte ese criterio pues conduce a un absurdo⁴³ en tanto que el órgano encargado de velar por la regularidad constitucional determina que un acto o norma general es contrario a la Ley Fundamental y, no obstante ello, no únicamente consiente sino que ordena que continúe su aplicación por un período de tiempo determinado, lo cual constituye un contrasentido. No pasa inadvertido que quienes pugnan por esta interpretación sostienen que el vacío normativo que se genera con la declaratoria de inconstitucionalidad en ocasiones resulta de mayor inconstitucionalidad que el propio precepto invalidado. Al respecto, debe decirse que, a consideración de quien elabora la tesis, existen otro tipo de soluciones a ese problema tales como que la Corte asuma un rol de legislador positivo (ya lo ha hecho en el conocido caso Tlaxcala⁴⁴) o la reviviscencia de la norma cuyos efectos quedaron explicados en capítulos anteriores.

⁴³ El argumento al absurdo o apagógico es aquel que permite rechazar una interpretación de entre todas las teóricamente posibles, por las consecuencias absurdas a las que conduce. Se trata de un argumento de interpretación accesorio en la medida en que no atribuye de significado a una porción normativa sino que únicamente descarta uno de sus posibles significados, con lo que es necesario emplear otro método de interpretación para desentrañar el sentido de la norma. Cfr. Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas. Op. Cit, p. 249.

⁴⁴ Se trató de diversas controversias constitucionales en las que, ante la ausencia de una regulación respecto del Poder Judicial local que se ajustara a los postulados constitucionales sobre los principios que rigen la carrera judicial, la Corte optó por establecer en una sentencia determinadas reglas mínimas que debían

Si se acepta lo expresado en el párrafo precedente, entonces es válido afirmar que la Suprema Corte puede determinar la fecha a partir de la cual surtirán efectos las sentencias en las que se decreta la invalidez de un acto o norma general y que ello no implica que sea hacia el futuro pues tal interpretación, según se vio, debe ser rechazada por conducir a un absurdo.

Ahora bien, el segundo párrafo del citado artículo 45 de la ley reglamentaria que se analiza establece que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos salvo en materia penal. Cabe aquí preguntarse: ¿a partir de qué momento debe considerarse que un efecto es retroactivo? ¿cuál es el parámetro para determinar la retroactividad?

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó la siguiente jurisprudencia:⁴⁵

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ EXCEPCIONALMENTE PUEDE SURTIR EFECTOS A PARTIR DE LA FECHA DE PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA. El artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su primer párrafo, la regla general de que las sentencias pronunciadas en las controversias constitucionales surtirán sus efectos a partir de la fecha en que discrecionalmente lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en su segundo párrafo, otro mandato de observancia igualmente genérica en el sentido de que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá

acatase para la ratificación de magistrados y cuya observancia perduraría mientras no se emitiera la legislación correspondiente.

⁴⁵ Visible en la página 1377, del Tomo XXIII, correspondiente al mes de mayo de dos mil seis, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios y disposiciones legales aplicables de esta materia; asimismo, el artículo 14 del mismo ordenamiento dispone que tratándose de las controversias constitucionales, el Ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva; de todo lo cual se concluye que este Alto Tribunal, cualquiera que sea la materia, puede indicar en forma extraordinaria que la declaración de invalidez sea efectiva a partir de la fecha de la presentación de la demanda, cuando por virtud de la suspensión de los actos reclamados se hayan mantenido las cosas en el estado en que se encontraban al momento de la promoción de la controversia, o bien desde el momento en que se hubiese otorgado esa medida cautelar, cuando su concesión ocurrió con posterioridad a la presentación de aquélla.”

Como se ve, la Corte ya emitió un primer pronunciamiento en el que de manera destacada sostuvo que en cualquier materia puede declarar que la invalidez sea efectiva a partir de la presentación de la demanda. Cabe precisar que tal facultad la condicionó al hecho de que se hubiese otorgado la suspensión (lo que no es posible tratándose de normas generales), sin embargo, esto último no es obstáculo para concluir que ya se aceptó la posibilidad de que tales efectos se produzcan a partir de que se presentó la demanda. Es importante apuntar aquí que ello no implica una infracción al segundo párrafo del artículo 45 de la ley reglamentaria en estudio toda vez que, según se vio, aun cuando proscribire los efectos retroactivos, no señala la fecha a partir de la cual debe considerarse que un efecto tiene tal naturaleza y sí, por el contrario, otorga a la Corte la posibilidad de señalar la fecha a partir de la cual se producirán tales efectos.

Sentado lo anterior, debe decirse que una recta interpretación del precepto de que se trata permite afirmar válidamente que los efectos retroactivos serían aquellos que se concretarían con anterioridad a la presentación de la demanda mas no los que se verifican a partir de la exhibición de ésta. Ello, en virtud de que cuando se presenta la demanda el municipio actor ya ejerció la acción constitucional idónea para impugnar una norma general que estima contraria a la Ley Fundamental y es a partir de ese acto que la Corte tiene conocimiento de una posible afectación a la regularidad constitucional. Luego, no se advierte problema alguno en que los efectos de la invalidez se produzcan a partir de la presentación de la demanda, sin que ello pueda considerarse retroactivo pues esto último se actualizaría si los efectos se retrotrajeran a momentos anteriores a la presentación de ésta.

La interpretación anterior se robustece si se considera un argumento de orden pragmático⁴⁶ que se representa de la siguiente manera: si los efectos de la invalidez se generan a partir de la presentación de la demanda, entonces se producen diversas consecuencias favorables, a saber:

1. Que las controversias constitucionales cumplan con el cometido para el cual fueron instituidas por el Constituyente Permanente, a saber, velar por la regularidad constitucional privilegiando lo sustantivo sobre lo formal. Así, el hecho de que un congreso demandado retarde la tramitación de una controversia constitucional con la finalidad de lograr que la sentencia se dicte cuando cesó la

⁴⁶ Constituye un argumento de interpretación que se justifica por las consecuencias favorables que produce. Ídem, p. 286.

vigencia de la ley de ingresos impugnada, en nada limitaría los alcances de la sentencia en tanto que sus efectos se producirían a partir de que se ejerció la acción constitucional.

2. Un beneficio tanto para los municipios (que podrían ver resarcida su hacienda pública) como para sus habitantes que tendrían la certeza de que una vez declarada inválida la norma, los municipios contarían con recursos para ejecutar sus programas.

3. Un elemento a considerar por las legislaturas locales para cuidar que las leyes que emitan sean constitucionales pues de lo contrario, una vez dictada la sentencia, deberán resarcir al municipio actor. Con ello claramente se abonaría a la regularidad constitucional de las leyes.

No pasa inadvertido que una ley de ingresos declarada inconstitucional y que tuviera un impacto presupuestal en la hacienda municipal, debe cuantificarse a efecto de conocer el monto con el que debería resarcirse al municipio. Sobre el particular, no se aprecia que exista impedimento alguno para hacer la cuantificación correspondiente pues el verdadero problema surgiría con disposiciones que no son susceptibles de cuantificación. Así lo manifestó el Ministro Azuela en la intervención que tuvo en la mencionada sesión plenaria:

“Es importante apuntar aquí, que considerar lo contrario conduciría a una situación incongruente, pues por una parte este Alto Tribunal determinaría que una norma es inconstitucional y por otra, consentiría tanto la aplicación de tal norma como de los efectos que ocasionó durante el tiempo que transcurrió, de la presentación de la demanda a la fecha en que se dictó sentencia. Lo ejemplifico: Cada día que transcurra conforme al criterio que hemos venido aplicando, ya no puede repararse el daño, y si el día catorce

de diciembre se dicta la sentencia, qué le va a tocar al Municipio. Poner en un diploma una sentencia de la Corte que declaró la inconstitucionalidad de la Ley, porque, pues no puede ir para atrás y el ir para atrás, pues es precisamente el que le restituyan de todo aquello de lo que lo privaron, de acuerdo con sus prerrogativas que la Constitución Federal establece.

El verdadero problema surge, cuando la Ley que se impugna en una controversia constitucional, no tiene efectos cuantificables; es decir, que la invalidez se decreta con motivo de invasión de facultades que no redundó en cuestiones presupuestales. En estos casos, no se ve que tenga mucho sentido retrotraer los efectos de la declaratoria de nulidad que se llegara a dictar, pues a nada práctico conduciría, si ya se agotaron los efectos de la ley.

No obstante, cuando los efectos de la invalidez de una Ley son fácilmente cuantificables, porque impactan en los presupuestos, no es difícil retrotraerlos, pues el impacto económico que deba subsanarse puede hacerse con cargo a presupuestos de ejercicios posteriores.

En estos casos, aun cuando ya hubieren cesado los efectos de la Ley, es claro que las consecuencias que derivaron de su aplicación sí pueden subsanarse. Aquí es donde podría avanzarse en el sistema de impartición de justicia constitucional, dando en la sentencia efectos retroactivos y evitar el sobreseimiento por el hecho de que cesaron los efectos de la Ley impugnada.

Y hago un comentario complementario. Qué no es posible que cuando se inicia una controversia constitucional que va a tener repercusiones de tipo económico, no es posible que cuando se está cuestionando en amparo un acto, una resolución, una ley, que puede tener efectos económicos; inmediatamente la autoridad correspondiente tenga la previsión presupuestaria de que en el momento en que se dicte la sentencia de inmediato dentro de las veinticuatro horas que señala la Ley de Amparo

tratándose de amparo, inmediatamente cumpla con la sentencia y no nos tenga en una larga tramitación que nosotros de buena fe hemos seguido alargando, y ya los jueces de Distrito no tengan nunca en relación con actitudes de estas autoridades, pues sino la esperanza de que algún día la Corte logre que esto se cumpla; pues lo señalo para poner énfasis en que a veces estas interpretaciones conducen a privar de eficacia a los medios que el propio Constituyente ha considerado como básicos para que se salvaguarde el orden constitucional.”

De lo hasta aquí expuesto se aprecia que una interpretación como la que se propone tendría los siguientes efectos en la hacienda municipal:

1. Una real y auténtica posibilidad de defensa de los municipios respecto de la hacienda que constitucionalmente tienen derecho a recibir y administrar.
2. El derecho de que los congresos locales puedan resarcir el daño generado por una ley de ingresos declarada inconstitucional, restituyendo a los municipios las cantidades que indebidamente dejaron de percibir.
3. La vigencia del Estado de Derecho al tener que velar los congresos por la regularidad constitucional de las leyes que emiten.

Consideramos que con la propuesta materia de la presente tesis los municipios contarían con un verdadero medio de defensa de sus haciendas públicas lo cual es congruente con la intención del Constituyente Permanente el cual, según se vio, al hacer las reformas de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro tuvo como una de sus finalidades salvaguardar el federalismo y el derecho de los municipios para que actúen como auténticos niveles de gobierno. Así, las controversias constitucionales constituirían un verdadero instrumento para

salvaguardar la hacienda municipal que es el tema central que pretendió desarrollarse en el presente trabajo de investigación.

Conclusiones

1. El Constituyente Permanente concibió a los municipios como un nivel de gobierno que constituye la base fundamental de la división territorial de las entidades federativas. Esto determina que no pueden ser válidamente concebidos como “unidades administrativas” de los titulares de los Poderes Ejecutivos locales.

2. A partir de las reformas de mil novecientos noventa y cuatro que se hicieron al artículo 105 constitucional se confirió a los municipios una vía constitucional procesal para salvaguardar sus derechos y facultades competenciales. Esa vía es la controversia constitucional.

3. Si bien los congresos locales cuentan con facultades para emitir leyes de ingresos municipales, sin embargo, no cuentan con una libertad absoluta de configuración legislativa toda vez que deben atender las propuestas formuladas por los municipios. Así, se actualiza una relación “dialéctica” entre la facultad legislativa de los congresos y la potestad propositiva de los municipios que obliga a atender dicha propuesta o a separarse de ella mediante motivos objetivos y razonables.

4. Los efectos de una ley de vigencia anual no necesariamente cesan cuando culmina la vigencia del ordenamiento, pues la afectación persiste en la

medida en que el perjuicio a la hacienda municipal se traduce en la imposibilidad de hacer obras públicas o prestar servicios públicos.

5. La causa de improcedencia relativa a cesación de efectos prevista en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está referida a la ley misma y no a sus efectos, lo cuales pueden prolongarse en el tiempo.

6. Si bien la citada ley reglamentaria establece que las sentencias que se dicten en las controversias constitucionales no tendrán efectos retroactivos, sin embargo, no especifica a partir de qué momento o acto procesal debe considerarse que tales efectos tienen esa naturaleza. Además, dicho ordenamiento legal confiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de señalar la fecha a partir de la cual surtirán efectos las sentencias.

7. Si las sentencias que se dicten en las controversias constitucionales tuviesen efectos a partir de que se presentó la demanda, no podría considerarse que éstos son retroactivos en tanto que ya se ejerció la facultad constitucional y se puso en conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la existencia de una disposición constitucional que se considera contraria a la Ley Fundamental.

8. Las sentencias que se dicten en controversias constitucionales en las que se considere que una ley de ingresos es inconstitucional porque privó al municipio actor de recursos que legítimamente le correspondía, debe tener el efecto de que la legislatura cubra al municipio las cantidades respectivas aun cuando ya haya concluido el ejercicio fiscal. Con tal forma de proceder se lograría una verdadera y adecuada defensa municipal.

ANEXO ÚNICO

“Normalmente decimos muy rutinariamente: si la ley ya no está vigente, cesaron sus efectos; sí, cesaron sus efectos hacia el futuro porque esa ley ya no se va a plantear; más aún diría: no va a tener efectos hacia el futuro; pero ¿cesaron sus efectos en el pasado?

Si en esa ley se estaba incurriendo en ciertas afectaciones de no entregar cantidades determinadas, en fin lo que pretendía, puede ser que no tenga razón en el fondo, pero yo al respecto, pues me he preocupado, y voy a leer un documentito que elaboré, en el que pienso que debemos avanzar en esa tesis que todavía fue muy timorata, porque la condicionamos, en que decimos: no, no siempre se debe sobreseer en leyes de vigencia anual.

[. . .]

Ahora bien, la práctica judicial demuestra que en las controversias constitucionales que se promueven contra normas generales de vigencia anual, por ejemplo una Ley de Ingresos de un municipio determinado, en muchos casos, debe decretarse el sobreseimiento, con motivo de que al momento de resolverse el asunto ya ‘cesaron los efectos de la ley impugnada’.

No se desconoce que la tramitación de una controversia constitucional, lleva tiempo, y que en ocasiones puede ser tal la tramitación, que no permita que el asunto se resuelva, cuando la Ley impugnada aún está vigente; sin embargo, tampoco puede pasarse por alto que esta circunstancia puede dar lugar a que las autoridades demandadas en una Controversia Constitucional, propicien que se retarde la resolución de un asunto, con el objeto de que transcurra el tiempo necesario para que cesen los efectos de la Ley impugnada y

en consecuencia este Alto Tribunal, se vea constreñido a decretar el sobreseimiento.

Esta práctica puede generar situaciones injustas, pues pudiera darse el caso de que un Estado apruebe leyes de ingresos municipales, claramente inconstitucionales y retarde la tramitación de las Controversias Constitucionales que lleguen a formularse con la finalidad de que este Alto Tribunal, al momento en que resuelva, deba decretar el sobreseimiento, con motivo de que cesaron los efectos de las leyes impugnadas.

Lo anterior es un claro ejemplo de que normas legales que tienen el objetivo de crear condiciones de justicia, no logren el propósito para el que fueron creadas con menoscabo del sistema constitucional de defensas con que cuentan entes de gobierno.

Lo hasta aquí expuesto, obliga a formularse la siguiente pregunta: ¿Cómo impedir situaciones de injusticia análogas a la antes precisada?

[. . .]

[...] supóngase que el Municipio promueve controversia constitucional en el mes de febrero correspondiente al año de aplicación de la Ley de Ingresos; la tramitación de dicha controversia se prolonga por diversas causas hasta el mes de diciembre, de manera que se esté en posibilidad de formular el proyecto de sentencia hasta el mes de enero del año siguiente; dado que se trata de una ley de vigencia anual esta Suprema Corte de Justicia tendría que decretar el sobreseimiento al actualizarse la causal de improcedencia establecida en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la Materia que dispone: ‘Las controversias constitucionales son improcedentes cuando hayan cesado los efectos de la norma general

o acto materia de la controversia'; y, aquí podrían invocarse, pues las 2 tesis que me permití leer al inicio de mi intervención.

Cabe agregar, que la situación descrita podría darse año tras año sin que el Municipio afectado pudiera tener oportunidad de una verdadera defensa; en un caso como el descrito podrían darse a la sentencia efectos retroactivos para que la declaración de invalidez rigiera a partir de que se presentó la demanda, se estima que en algunos supuestos sí es factible dar a la sentencia los mencionados efectos retroactivos. En efecto, en el caso referido podría otorgarse al gobierno del Estado que adopte las medidas presupuestales necesarias a efecto de devolver al Municipio actor la cantidad de dinero del que fue ilegalmente privado; para esto no importa que el ejercicio fiscal en el que se dio la ley inconstitucional ya haya concluido, pues la devolución del monto correspondiente podría hacerse con recursos de ejercicios posteriores; como se ve, en caso de que la ley impugnada resulte claramente violatoria de una disposición constitucional, que además la inconstitucionalidad correspondiente redunde en cantidades que puedan fácilmente cuantificarse no resulta difícil dar a la sentencia efectos retroactivos a partir de que se presentó la demanda de controversia.

No pasa inadvertido que una objeción, que puede hacerse al argumento antes precisado, es el relativo a que no puede entrarse al fondo de una controversia constitucional, en la que se impugna una ley cuyos efectos ya cesaron, porque aun en el supuesto de que se estime que dicha ley es inconstitucional ya no podía válidamente expulsarse del orden jurídico, toda vez que ya no forma parte de este. Sobre el particular, debe decirse: 'Que en términos rigoristas, la objeción es fundada; sin embargo, las consecuencias que se dieron con motivo de la norma inconstitucional sí pueden subsanarse'; así, en el ejemplo expuesto, podría ordenarse al gobierno del Estado que

devuelva al Municipio los recursos que legítimamente le corresponden [. . .] aunque sea en un ejercicio posterior y el Municipio podría ejercer esos recursos en beneficio de la población a la que se le había privado en el ejercicio correspondiente.

Si se adoptara una solución así, es seguro que los gobiernos de los estados se preocuparían más por la regularidad constitucional de las leyes que emiten, pues no se expondrían tan fácilmente a la posibilidad de que se les afectara su presupuesto de ejercicios futuros; lo anterior, indudablemente abonaría la regularidad constitucional.

[. . .]

Lo hasta aquí expuesto se robustece si se toma en cuenta que, conforme al artículo 45, de la Ley Reglamentaria de la Materia la Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar la fecha a partir de la cual producirá efectos la sentencia que se dicte en una controversia constitucional. Si bien dicho precepto establece: ‘que las sentencias no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal’; sin embargo, no precisa a partir de qué momento se considera que no se pueda dar la retroactividad. Esto es, no señala expresamente que se consideran efectos retroactivos aquéllos que se produzcan antes de que se dicte la sentencia. Luego, si no se precisa de manera expresa tal limitación, es claro que este Alto Tribunal, en ejercicio de la facultad antes mencionada, puede válidamente determinar que los efectos de la sentencia puedan retrotraerse a la fecha en que se presentó la demanda, máxime cuando como se ha explicado, los efectos de la norma se produjeron o pudieron producirse desde la iniciación de la vigencia de la Ley.”

BIBLIOGRAFÍA

Azúa Reyes, Sergio T. *Metodología y Técnicas de la Investigación Jurídica*, Edit. Porrúa, México, 2003.

Arteaga Nava, Elisur. *Tratado de Derecho Constitucional*, Edit. Oxford, México, 1999.

Baltazar Robles, Germán Eduardo. *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad*, Edit. Ariel, México, 2004.

Burgoa Orihuela., Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Edit. Porrúa. 34ª Ed. Actualizada, México, 2002.

Burgoa Orihuela., Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Edit. Porrúa. 34ª Edit. Actualizada, México 1998.

Castro Castro, Juventino V. *El artículo 105 constitucional*, Edit. Porrúa, 5ª Ed. México, 2004.

Cossío Díaz, José Ramón. *Las Controversias Constitucionales*, Edit. Porrúa, México, 2008.

Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier. *La argumentación en la Justicia Constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del Derecho*, Editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2006.

Fix Zamudio, Héctor, *La Jurisdicción Constitucional Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994.

Hernández Chong Cuy, María Amparo. *La Defensa Jurisdiccional del Municipio y las Controversias Constitucionales*”, Universidad Panamericana Sede Guadalajara, Zapopan, 1998.

Martínez Zorrilla, David. *Conflictos Constitucionales, Ponderación e Indeterminación Normativa*. Edit. Marcial Pons, Madrid 2007.

Maurino, Alberto Luis. *Nulidades Procesales*. Edit. Astrea, 3ª. Edición Actualizada y Ampliada, Buenos Aires 2009.

Olano García, Hernán Alejandro. *Interpretación y Dogmática Constitucional*. Ediciones Doctrina y Ley LTDA. Bogotá, D.C., Colombia 2005.

REVISTAS

JUAN PABLO ARLEY RIVERO, “La Defensa Fiscal de los Municipios”, en *Revista Mexicana de Estrategias Fiscales*, número 102, julio 2007, Año IX, Tomo VIII, páginas 67-68, 70-72.

JUAN RAMÓN NIETO NAVARRO, “Hacia un Nuevo Federalismo Hacendario (1994)”, en *Revista Federalismo Hacendario, Edición Especial Conmemorativa de los años 30 de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales 1973-2003*, páginas 18-22.

LUIS MANUEL PÉREZ DE ACHA, Socio de PDeA Abogados, “La Hacienda Municipal en México”, en *Revista Lex, Difusión y Análisis*, octubre 2005, número 124, páginas 9-33.

RAFAEL QUINTANA MIRANDA, Doctor en Derecho, Facultad de Derecho, UNAM. “El Municipio y su Hacienda Pública”, en Revista Quórum, Año 1. No. 4 Julio/92, páginas 27-30.

JOSÉ RAMÓN COSSIO DÍAZ., Cuestiones Constitucionales. “La Defensa Constitucional del Municipio”, en Revista Este País Tendencias y Opiniones, número 70, enero de 1997, páginas 16-21.

LEYES Y OTRAS FUENTES

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo.

Disco Óptico IUS 2011, Suprema Corte de Justicia de la Nación.