

VOTO DE MINORÍA

QUE FORMULAN LA MINISTRA OLGA MARÍA DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Y LOS MINISTROS SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO Y MARIANO AZUELA GÜITRÓN, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 46/2008.

En el presente asunto se decretó el sobreseimiento respecto de los Decretos 617, 618, 620 y 621 emitidos por el Congreso del Estado de Morelos, por los que se Reformaron, Adicionaron y Derogaron las Leyes de Ingresos de los Municipios de Xochitepec, Jiutepec, Zacatepec y Puente de Ixtla, todos de la referida entidad federativa, al considerar que se actualizó la causa de improcedencia establecida en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la Materia que dispone:

“ARTÍCULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia.”

Se consideró que se actualiza la citada causa de improcedencia en virtud de que los decretos impugnados reformaron leyes de vigencia anual respecto de las que ya cesaron sus efectos, toda vez que concluyó el ejercicio fiscal para el cual fueron emitidas. En apoyo a la anterior determinación se tomó en cuenta la jurisprudencia P./J. 54/2001, 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.”

De la citada jurisprudencia se desprende que tratándose de la controversia constitucional la hipótesis establecida en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia se actualiza cuando dejan de producirse los efectos de la norma general impugnada, en tanto que la declaración de invalidez no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal de acuerdo con el artículo 45 del propio ordenamiento legal.

No compartimos el criterio sostenido por la mayoría y, en consecuencia, estimamos que la citada jurisprudencia debería superarse con un nuevo criterio. El artículo 105 constitucional en lo que interesa dispone:

“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 refieren a la materia electoral, y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

(. . .)

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

El principio de no retroactividad de la declaración de invalidez que se emite en las controversias constitucionales se establece en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de la materia que 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.”

En relación con lo anterior, debe decirse que este Alto Tribunal ya reconoció la posibilidad de que los efectos de invalidez que se decreten en las controversias constitucionales se retrotraigan a la fecha en la que se concedió la suspensión. En efecto, tal reconocimiento se encuentra establecido en la jurisprudencia P./J. 71/2006, sustentada por el Tribunal Pleno, visible en la página 1377, del Tomo XXII, correspondiente al mes

de mayo de dos mil seis, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

“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 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 citada jurisprudencia es aplicable únicamente a controversias promovidas en contra de actos, pues es la única hipótesis en la que procede la suspensión.

Sentado lo anterior, debe decirse que 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 tramitación la 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 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 constituye un claro ejemplo de que normas legales que tienen el objetivo de crear condiciones de justicia, no logran el propósito para el que fueron creadas con menoscabo del sistema constitucional de defensa con que cuentan antes de gobierno.

Lo hasta aquí expuesto obliga a formularse la siguiente pregunta ¿cómo impedir situaciones de injusticia análogas a la antes precisada? Son varias las respuestas que podrían darse, sin embargo, hay una en particular a la que queremos referirnos y que es la relativa a la posibilidad de que la declaración de nulidad de una norma general pueda tener efectos retroactivos, esto es, que dicha nulidad surta efectos a partir de la presentación de la demanda de controversia constitucional.

La cuestión que se plantea no presenta una solución sencilla, sin embargo, no por ello debe rechazarse categóricamente, pues la complejidad no es sinónimo de imposibilidad. Piénsese en la siguiente situación hipotética:

El Congreso de un Estado emite la Ley de Ingresos de un Municipio con un precepto que establece: “Las contribuciones que obtenga el municipio con motivo de la propiedad inmobiliaria deberán remitirse a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado la cual descontará un 30% y el resto lo entregará al municipio.”

La citada disposición sería, de llegar a existir, claramente inconstitucional pues transgrediría el artículo 115, fracción IV, inciso a) de la Constitución General.

Ahora bien, supóngase que el municipio promueve controversia constitucional en el mes de febrero correspondiente al año de aplicación de dicha ley de ingresos. La tramitación de dicha controversia se llegara a prolongar (por diversas causas) hasta el mes de diciembre de manera que se estuviera en posibilidad de formular el proyecto de sentencia hasta el mes de enero del año siguiente. Dado que se trataría de una ley de vigencia anual esta Suprema Corte de Justicia tendría que decretar el sobreseimiento al actualizarse la causa de improcedencia establecida en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la Materia antes citada, conforme a la jurisprudencia que consideramos debe interrumpirse

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 declaratoria de invalidez rigiera a partir de que se presentó la demanda? Estimamos que en algunos supuestos sí es factible dar a la sentencia los mencionados efectos retroactivos. En efecto, en el caso referido podría obligarse al Gobierno del Estado a que adopte las medidas presupuestales necesarias a efecto de devolver al municipio actor la cantidad de dinero de la 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 y, 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 podría válidamente “expulsarse del orden jurídico” toda vez que ya no forma parte de éste. 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. 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 afectara su presupuesto de ejercicios futuros. Lo anterior indudablemente abonaría a la regularidad constitucional.

Cabe precisar que una solución como la que se propone no sería contraria a la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia que antes se citó. En efecto, conforme a dicho precepto las controversias constitucionales son improcedentes cuando “hayan cesado los efectos de la norma general”. Nótese como dicho precepto se refiere claramente a “los efectos” de la norma y no a la “norma en sí misma considerada”. Esto podría sustentar el siguiente planteamiento: cuando los efectos de una norma siguen vigentes (no obstante que la norma ya feneció jurídicamente pues ya concluyó su vigencia), no se actualiza la citada causa de improcedencia. Así, por ejemplo, cuando un municipio haya sido privado de recursos que legítimamente le correspondían con motivo de una ley de ingresos, es claro que los efectos de tal privación continúan vigentes aun en el caso de que dicha ley ya no se encuentre en vigor, pues aquélla supone que el municipio no pudo llevar a cabo todas las acciones de gobierno que tenía previstas con el objeto de beneficiar a la población. En un caso así, dado que los efectos

de la ley (no la ley en sí misma considerada) no han cesado, es claro que este Alto Tribunal puede declarar la invalidez de la norma impugnada y constreñir a las autoridades demandadas a que, con cargo en el nuevo presupuesto, devuelvan al municipio actor el dinero que en derecho le corresponde.

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 puede dar la retroactividad, esto es, no señala expresamente que se consideran efectos retroactivos aquellos que se produzcan antes de que se dicte la sentencia. Luego, si no se precisa 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. 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 los efectos que ocasionó durante el tiempo que transcurrió de la presentación de la demanda a la fecha en que se dictó sentencia.

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 llegare 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 fiscales posteriores. Aquí es donde podría avanzarse en el sistema de impartición de justicia constitucional no precisamente dando a la declaración de invalidez efectos retroactivos sino retrotrayendo sus efectos a la fecha de presentación de la demanda, conforme a la atribución que le otorga a la Suprema Corte el párrafo primero del artículo 45 citado, respetándose el párrafo segundo del propio precepto pues la declaración de invalidez no tendría efectos retroactivos puesto que se aplicaría a partir de la fecha en que surtiera sus efectos la sentencia, de acuerdo con la determinación de la propia Suprema Corte.

Conviene añadir que ante el planteamiento a favor del sobreseimiento en el sentido de que es “clarísimo que el artículo 45 prohíbe la retroactividad de la declaración de invalidez” puesto que en él se dice categóricamente que “la declaración de

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.”

No obstante, el propio Pleno podría hacerse cargo de dicho criterio e interrumpirlo para establecer el criterio que ahora se propone.

Finalmente, debe mencionarse en forma destacada que en el caso se planteó un tema relacionado con exenciones de tributos que debían recibir los municipios actores. Si se hubiera adoptado el criterio que proponemos quienes suscribimos el presente voto de minoría y se hubiera llegado a la conclusión de que tales exenciones son inconstitucionales, el efecto de la invalidez hubiera sido que se cubrieran a los referidos municipios las cantidades que dejaron de percibir con motivo de dichas exenciones, con lo que el sistema de defensa constitucional previsto en la Constitución Federal lograría el objetivo para el que fue creado. No obstante, en el caso se decretó el sobreseimiento al estimar que ya habían cesado los efectos de los Decretos combatidos toda vez que reformaron leyes de vigencia anual.

Este es un claro ejemplo de que el criterio de la mayoría impide que el sistema de justicia constitucional alcance los altos fines para los que fue creado, con menoscabo de los derechos que legítimamente pueden reclamar los municipios.

MINISTRA

**OLGA MARÍA DEL CARMEN SÁNCHEZ
CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS**

MINISTRO

SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO

MINISTRO

MARIANO AZUELA GÜITRÓN