

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO ES PROMOVIDA
POR UN MUNICIPIO. LA SENTENCIA QUE DECLARA
LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL ESTATAL
SÓLO TENDRÁ EFECTOS PARA LAS PARTES

De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el numeral 42 de su Ley Reglamentaria, la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare inválidas disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación; de los municipios impugnadas por los Estados o en los casos comprendidos en los incisos c), h) y k) de la fracción I del propio artículo 105 del Código Supremo que se refieren a las controversias constitucionales suscitadas entre 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; dos poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, tendrá efectos de generalidad si además la resolución es aprobada por ocho votos, cuando menos. De esta forma, al no estar contemplado el supuesto en el que el municipio controvierta disposiciones generales de los estados, es inconcuso que la resolución del tribunal constitucional, en este caso, sólo puede tener efectos relativos a las partes en el litigio. No es óbice a lo anterior, que la Suprema Corte haya considerado al resolver el amparo en revisión 4521/90, promovido por el ayuntamiento de Mexicali, Baja California y, posteriormente, al fallar las controversias constitucionales 1/93 y 1/95, promovidas respectivamente, por los ayuntamientos de Delicias, Chihuahua y Monterrey, Nuevo León, que el municipio es un poder del estado, ya que dicha determinación fue asumida para hacer procedente la vía de la controversia constitucional en el marco jurídico vigente con anterioridad a la reforma al artículo 105 constitucional, publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro en el Diario Oficial de la

Federación, dado que el precepto referido en su redacción anterior señalaba que la Suprema Corte conocería de los conflictos entre poderes de un mismo estado, sin referirse expresamente al municipio con lo que, de no aceptar ese criterio, quedarían indefensos en relación con actos de la Federación o de los estados que vulneraran las prerrogativas que les concede el artículo 115 de la Constitución. En el artículo 105 constitucional vigente, se ha previsto el supuesto en el inciso i) de la fracción I, de tal suerte que, al estar contemplada expresamente la procedencia de la vía de la controversia constitucional en los conflictos suscitados entre un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, no cabe hacer la interpretación reseñada anteriormente, para contemplar que el municipio es un poder y la hipótesis sea la contemplada en el inciso h) de la fracción I del mismo artículo 105 de la Constitución Federal, para concluir que la resolución debe tener efectos generales, puesto que de haber sido ésta la intención del poder reformador de la Constitución, al establecer la hipótesis de efectos generales de las declaraciones de invalidez de normas generales habría incluido el inciso i) entre ellos, lo que no hizo.¹

Comentario

Esta tesis de jurisprudencia tiene como fin aclarar una confusión en la que se puede incurrir al pretender aplicar una serie de fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitidos con anterioridad a la reforma de 1994 al artículo 105 de la Constitución, a la resolución de controversias constitucionales tal y como están reguladas a partir de las reformas citadas.

En efecto, como se recordará, hasta antes de la reforma de diciembre de 1994, el artículo 105 constitucional establecía lo siguiente:

Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten 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 de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley.

Bajo esta redacción, por muchos años el criterio predominante de la Suprema Corte en relación con los municipios, fue que éstos no podían ser considerados como “poderes de un mismo estado”, y por lo tanto no podían tener el carácter

¹ *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, tomo IV, noviembre de 1996, p. 249, clave P./J. 72/96.

de parte en este tipo de controversias. En la práctica, esto significaba dejar a los municipios en un estado total de indefensión, frente a violaciones al ámbito de autonomía que les pertenece en virtud de lo dispuesto en el artículo 115 constitucional (modificado de manera importante en 1983).

Sin embargo, al inicio de la década de los noventa, la Suprema Corte de Justicia emitió algunos fallos en los que varió el criterio que por mucho tiempo había sostenido. Es decir, con el objeto de no dejar a los municipios en un estado de indefensión absoluta frente a intromisiones en su ámbito de competencias, la Suprema Corte interpretó que los municipios podían considerarse “poderes de un mismo estado” y, en consecuencia, que podían ser parte en una controversia constitucional.

Tal fue el caso, por ejemplo, de las razones expuestas por la Suprema Corte con motivo del Amparo en revisión 4521/90 ayuntamiento de Mexicali, Baja California contra Gobierno del Estado de Baja California (7 de noviembre de 1991), a saber:

Lo anteriormente expuesto permite concluir que el Municipio constituye un poder, pues ejerce las funciones ejecutivas, legislativas y judicial, propias de un verdadero Poder Político. Si de manera analítica se llama Poder Político a uno de los órganos que ejerce una de las funciones de soberanía, con mayor razón puede atribuírsele al Municipio tal carácter, de manera sintética, al ser órgano que ejerce tres funciones de gobierno.

Dejando de lado la exageración de atribuir al municipio el ejercicio de “funciones de soberanía”, la nueva interpretación de la Suprema Corte, aunque un tanto forzada, era el único camino viable para permitir a los municipios defender su ámbito de autonomía constitucionalmente consagrado, tomando en cuenta la redacción del artículo 105 constitucional vigente hasta antes de las reformas de diciembre de 1994.

Sin embargo, las reformas constitucionales aludidas dieron al municipio la posibilidad de ser parte en las controversias constitucionales de manera explícita e indubitable. Así consta en los incisos b), f), g), i) y j) del artículo 105 constitucional vigente en la actualidad.

Por otra parte, dichas reformas dieron un primer paso en el sentido de introducir en México la declaración general de inconstitucionalidad, al definir cinco supuestos en los cuales la declaración de invalidez de una norma general tendrá efectos generales, y no nada más entre las partes (siempre que sean aprobadas al menos por ocho ministros). Esos supuestos son:

i) cuando se declare inválidas disposiciones generales de los estados o municipios impugnadas por la Federación;

ii) cuando se declare inválidas disposiciones generales de los municipios impugnadas por los estados;

iii) cuando se trate de controversias entre 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;

iv) cuando se trate de controversias entre dos poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus disposiciones generales;

v) cuando se trate de controversias entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus disposiciones generales.

La tesis de jurisprudencia aquí comentada puntualiza que la sentencia que declara la invalidez de una disposición general estatal impugnada en vía de controversia constitucional por un municipio, solamente tendrá efectos para las partes. Cabe mencionar que esta tesis surgió a partir de la controversia constitucional 19/95, en la cual el municipio de Río Bravo, Tamaulipas, reclamó la inconstitucionalidad de la fracción II del artículo 91 de la Constitución local, misma que establece como facultad del gobernador la de “cuidar de la seguridad y tranquilidad del Estado según la Constitución y las leyes, para cuyo efecto podrá nombrar y remover libremente a los jefes de Policía Municipales”; así como el acto específico de aplicación de esta disposición, consistente en el nombramiento del funcionario encargado de la seguridad pública en el Municipio mencionado, efectuado por el gobernador de Tamaulipas. Es decir, en este caso, se trató de una controversia entre el municipio de Río Bravo, Tamaulipas, y el estado de Tamaulipas, en el que el primero impugnaba la constitucionalidad de una disposición de la Constitución local y actos de aplicación derivados de ésta.

Ahora bien, la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, establece la obligación de que en las sentencias dictadas en materia de controversia constitucional, se determinen los efectos y alcances de las mismas, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Y es precisamente en cumplimiento de esta disposición que la sentencia emitida por la Suprema Corte con motivo de la controversia constitucional 19/95 promovida por el ayuntamiento de Río Bravo, explica que no sería válido entender que la sentencia del caso deba tener efectos generales, interpretando que si el conflicto que se resuelve es entre el municipio y el estado se da una controversia entre poderes de un estado, entendiendo que el municipio es un

poder. El hecho de que antes de diciembre de 1994 así lo hubiera interpretado la Suprema Corte en diversas ocasiones, se explicaba en función del estado de indefensión en que el municipio quedaba al interpretarse lo contrario, bajo el esquema normativo en aquel entonces vigente

La razón de lo anterior radica en que ese tipo de controversias se encuentran especificadas en el inciso i) (o sea, un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales), teniendo que admitirse que si la intención del poder revisor de la Constitución General y del legislador ordinario hubiera sido que también en esas controversias la declaración de invalidez tuviera alcances generales, habría añadido expresamente el inciso i) a los incisos c), h) y k). Por lo tanto, y al no haberlo hecho así —razonó la Suprema Corte— debe inferirse que el poder revisor no quiso incluirlo.

José María SERNA DE LA GARZA