

SEGUNDA SECCION
PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 31/2008, promovida por el Municipio de Abasolo, Estado de Tamaulipas y Voto Concurrente que formula la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 31/2008

ACTOR: MUNICIPIO DE ABASOLO, ESTADO DE TAMAULIPAS.

MINISTRA PONENTE: OLGA SANCHEZ CORDERO DE GARCIA VILLEGAS.

SECRETARIA: ANA CAROLINA CIENFUEGOS POSADA.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día cuatro de enero de dos mil once.

VISTOS, para resolver los autos de la Controversia Constitucional número 31/2008; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.- DEMANDA Y NORMA IMPUGNADA. Por escrito presentado el veintinueve de febrero de dos mil ocho, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **FLORENTINO RODRIGUEZ ACUÑA**, en su carácter de Síndico del Municipio de Abasolo, Tamaulipas, promovió demanda de controversia constitucional en contra de la Sexagésima Legislatura del Congreso, del Gobernador Constitucional, y del Director del Periódico Oficial todos del Estado de Tamaulipas, y señaló como acto impugnado y norma general, los siguientes:

“El Decreto número LX-4 emitido por la Sexagésima Legislatura del H. Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, mediante el cual se adiciona un párrafo Segundo con siete fracciones al artículo 30 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas”.

SEGUNDO.- ANTECEDENTES. En la demanda se señalaron como antecedentes del caso, los que se reseñan a continuación:

1. En fecha diecisiete de enero del año dos mil ocho fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el Decreto Número LX-4, mediante el cual se adiciona un párrafo segundo con siete fracciones al artículo 30 del Código Municipal del Estado de Tamaulipas, por lo que quedó redactado en los términos siguientes:

“Artículo 30.- Los miembros de los ayuntamientos tendrán la remuneración que se les asigne en el Presupuesto de Egresos respectivo, atendiendo a los principios de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto público municipal, así como a la situación de los Municipios.

La suma total de todos los conceptos que se incluyan como remuneración a que tendrán derecho los síndicos y regidores de los Ayuntamientos del Estado se establecerán con el equivalente al salario mínimo vigente en el área geográfica correspondiente, en un parámetro máximo en los siguientes términos:

I. En los Municipios cuya población esté comprendida entre los mil y los cinco mil habitantes, las percepciones mensuales de los Síndicos no serán mayores al equivalente a 101 salarios mínimos; y la de los Regidores al equivalente a 80 salarios mínimos;

II. En los Municipios cuya población esté comprendida entre los cinco mil uno a los diez mil habitantes, las percepciones mensuales de los Síndicos no serán mayores al equivalente a 151 salarios mínimos; y la de los Regidores al equivalente a 121 salarios mínimos;

III. En los Municipios cuya población esté comprendida entre los diez mil uno a los quince mil habitantes, las percepciones mensuales de los Síndicos no serán mayores al equivalente a 202 salarios mínimos; y la de los Regidores al equivalente a 161 salarios mínimos;

IV. En los Municipios cuya población esté comprendida entre los quince mil uno a los cuarenta mil habitantes, las percepciones mensuales de los Síndicos no serán mayores al equivalente a 252 salarios mínimos; y la de los Regidores al equivalente a 202 salarios mínimos;

V. En los Municipios cuya población esté comprendida entre los cuarenta mil uno a los cien mil habitantes, las percepciones mensuales de los Síndicos no serán mayores al equivalente a 378 salarios mínimos; y la de los Regidores al equivalente a 303 salarios mínimos;

VI. En los Municipios cuya población esté comprendida entre los cien mil uno a los doscientos cincuenta mil habitantes, las percepciones mensuales de los Síndicos no serán mayores al equivalente a 505 salarios mínimos; y la de los Regidores al equivalente a 404 salarios mínimos; y

VII. En los Municipios cuya población sea mayor a los doscientos cincuenta mil habitantes, las percepciones mensuales de los Síndicos no serán mayores al equivalente a 757 salarios mínimos; y la de los Regidores al equivalente a 606 salarios mínimos”.

De conformidad con los artículos Primero y Segundo Transitorios, el Decreto en cuestión éste entró en vigor el día siguiente de su expedición, asimismo, se determinó que los cuarenta y tres ayuntamientos del Estado, efectuaran los ajustes pertinentes en su programación de pagos para ajustarse a los términos del Decreto aludido.

2. En el capítulo de antecedentes de la demanda de controversia constitucional, la parte actora transcribió la iniciativa de ley en los términos siguientes:

“HONORABLE PLENO LEGISLATIVO:

Los suscritos, Diputados ENRIQUE BLACKMORE ESMER, CUITLAHUAC ORTEGA MALDONADO, MA. DE LA LUZ MARTINEZ COVARRUBIAS, JOSE RAUL BOCANEGRA ALONSO Y JUAN CARLOS ALBERTO OLIVARES GUERRERO, integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 64 fracción I de la Constitución Política Local, 93 párrafos 1, 2 y 3 inciso b) y 148 de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado, tenemos a bien promover ante este Honorable Pleno Legislativo la iniciativa de Decreto mediante el cual se adiciona un párrafo segundo con siete fracciones al artículo 30 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, al tenor de los siguientes:

CONSIDERANDOS

PRIMERO. El Código Municipal para el Estado de Tamaulipas se expidió mediante Decreto número 7 del 2 de febrero de 1984, publicado en el anexo del Periódico Oficial del Estado número 10, del 4 de febrero de ese mismo año. A la fecha, se han efectuado aproximadamente 37 reformas y adiciones a su contenido.

SEGUNDO. El referido Código contiene las normas relativas a la organización, administración, funcionamiento y atribuciones de los Municipios del Estado, considerando desde luego, las previsiones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la propia del Estado de Tamaulipas, resultando en consecuencia, el principal documento normativo de los municipios del Estado.

TERCERO. El Código Municipal establece en su Capítulo IV, del Título Primero, las normas de integración e instalación de los Ayuntamientos. De tal forma, prevé la integración de los ayuntamientos con base en el número de habitantes de cada municipio, considerando asimismo, las normas que regulan la propia instalación de los Ayuntamientos.

CUARTO. El Código Municipal dispone lo correspondiente a la remuneración a que tienen derecho los integrantes del órgano de Gobierno Municipal, vinculado al presupuesto de egresos correspondientes, atendiendo a los principios de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto público municipal, así como también a la situación económica de cada municipio. En este contexto, la presente iniciativa pretende incorporar al artículo aludido, una serie de previsiones legales que hagan más práctico y efectivo el ejercicio del gasto público relacionado con el pago de emolumentos a los integrantes de los Ayuntamientos, a efecto de que se fortalezca el cumplimiento eficaz, los principios previstos en el texto actual del citado precepto, con el propósito de que su aplicación preponderante sea en beneficio de la población, dotándole de las obras y servicios que requieren en cada comunidad. Hago mención al texto original del artículo 30 del Código Municipal, hasta antes de la reforma del 14 de marzo del 2001, establecía lo siguiente:

Artículo 30.- Los miembros de los Ayuntamientos tendrán la remuneración que se les asigne en el Presupuesto de Egresos respectivo.

Es decir, que de manera permanente se ha previsto la obligatoriedad de que a los miembros de los Ayuntamientos se les otorgue la remuneración que se asigne en el presupuesto de egresos a ejercer. La única reforma que ha tenido dicho artículo se estableció mediante Decreto 366, del 14 de marzo de 2001, publicado en el Periódico Oficial del Estado número 32, de esa misma fecha, y mediante el cual fue adicionado el texto siguiente:

Atendiendo a los principios de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto público municipal, así como a la situación económica de los municipios.

Con lo anterior se advierte un evidente interés del legislador por dotar de criterios legales para normar la asignación de percepciones a los integrantes de los Ayuntamientos.

QUINTO. En la actualidad es común que en los Ayuntamientos se haga una distinción en los montos que por emolumentos reciben Síndicos y Regidores, siendo los primeros de ellos los que invariablemente reciben sueldos más elevados que los regidores, a la luz de la naturaleza de su responsabilidad.

SEXTO. Por otra parte, la sociedad de nuestro país reclama la prestación de servicios de calidad y que los servidores públicos brinden su mejor esfuerzo con el propósito de cumplir sus expectativas, así como también la población solicita que el presupuesto que se ejerza satisfaga los requerimientos de la colectividad y que su ejercicio sea más transparente y eficaz, razón por la que se estima necesario establecer las disposiciones legales que prevean de manera específica y concreta los montos a cubrir por concepto de emolumentos que les correspondan a los Síndicos y Regidores que integren los Ayuntamientos. Lo anterior a efecto de que la atribución del Ayuntamiento de aprobar sus respectivos presupuestos de egresos contemple un referente objetivo para el caso específico de las remuneraciones que por su desempeño corresponden a los síndicos y regidores municipales. De esta forma, estimamos se propicia el imperio de los principios de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto público municipal, lo que redundará en un mejor ejercicio presupuestario que beneficiará a la comunidad que los eligió.

SEPTIMO. La Constitución General de la República ha dotado a los Municipios del país de amplias atribuciones que los fortalecen como una organización política y manejar su patrimonio conforme a la ley y aprobar su propio presupuesto de egresos con base en los ingresos disponibles.

De este modo, los Ayuntamientos deciden de manera libre el ejercicio de sus recursos, basados únicamente en los términos que establezcan las leyes y orientados al cumplimiento de sus planes, programas y proyectos de interés en esta comunidad. Con la presente iniciativa no se restringe esa legítima atribución de los Ayuntamientos, sino más bien se pretende dictar las bases que ordenen y unifiquen los criterios para la asignación de percepciones, apartándolo de la costumbre decisoria mediante consideraciones de naturaleza eminentemente política. Asimismo, se pretende establecer un mecanismo con cuya observancia se dará un mismo trato a todos los síndicos y un trato igual a todos los regidores de un mismo Ayuntamiento, sin importar la carga de trabajo o comisión que les corresponde realizar, como tampoco el partido político a que pertenezcan.

OCTAVO. En la asignación de los presupuestos de egresos de los municipios es determinante apreciar la expectativa de recursos que se considera podrían obtenerse en el año del ejercicio fiscal de que se trate. A su vez, no es desconocido que las aportaciones y participaciones federales que corresponden a los municipios que se orientan con base en la proporción de habitantes que tiene cada comunidad. De esta manera, los recursos resultan más abundantes en las comunidades cuya población es mayor que las demás y obviamente dichos recursos varían de tal manera que no es similar la población y recursos presupuestales de los municipios de Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros, Victoria y Tampico, respecto de los que puedan ejercer los municipios de San Nicolás, Palmillas, Cruillas, Mainero y otros más de la entidad, por lo que se deberá aplicar un mecanismo que permita transitar adecuadamente en las condiciones en que operan los municipios y que dotaría de elementos de uniformidad en ese sentido, estableciendo un mínimo y un máximo de percepciones, dependiendo de la población con que cuente cada comunidad.

NOVENO. La iniciativa considera el establecimiento de siete grupos de municipios en el Estado, basado en la población con que cuentan y que es la que, en buena medida, determina sus propios presupuestos de egresos a ejercer, de tal modo que se contemplan grupos de municipios cuyos habitantes se agrupen de los mil a los cinco mil; de los cinco mil uno a los diez mil; de los diez mil uno a los quince mil; de los quince mil uno a los cuarenta mil; de los cuarenta mil uno a los cien mil; de los cien mil uno a los doscientos cincuenta mil; y de los doscientos cincuenta mil uno en adelante.

DECIMO. La presente propuesta se inspira en el propósito de generar un buen uso y aprovechamiento de los recursos municipales sin demérito de reconocer legítimamente el esfuerzo, capacidad y aptitud de quienes integran los cuerpos edilicios y que desde luego merecen una percepción acorde a las posibilidades financieras de cada municipio. Así como, la atribución de los ayuntamientos para aprobar los presupuestos con base en los ingresos disponibles. De este modo el planteamiento considera un límite máximo a las percepciones, de donde, previo análisis y deliberación de los Ayuntamientos, se determine el emolumento que le corresponderá a los síndicos y a los regidores. La iniciativa considera que estos montos se deben prever en el equivalente a salarios mínimos, en razón de que los presupuestos de egresos se adecuan a las circunstancias anuales y que por ende resulta una medida más práctica de realizar. Así mismo, al reconocer que en nuestro Estado inciden las tres áreas geográficas en las que se aplican montos distintos de salario mínimo, para estos efectos habrá de considerarse el salario mínimo que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos establezca para cada municipio del Estado, es decir, el Area Geográfica 'A', 'B' o 'C', según corresponda, lo que establecería el cálculo de acuerdo al área geográfica específica.

Con base en lo expuesto, sometemos a la consideración de este Alto cuerpo colegiado la presente acción legislativa, solicitando su dispensa de turno a comisiones, a efecto de discutir y aprobar, en su caso, el siguiente proyecto de:

DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE ADICIONA UN PARRAFO SEGUNDO CON SIETE FRACCIONES AL ARTICULO 30 DEL CODIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS.

Artículo Unico. Se adiciona un párrafo segundo con siete fracciones al artículo 30 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, para quedar como sigue:

(...)"

3. Al presentarse la iniciativa al Pleno del Congreso del Estado de Tamaulipas, el Diputado Presidente de éste, sometió a consideración del Pleno Legislativo la dispensa del turno de la iniciativa a comisiones sin argumento, fundamento o motivación alguna, siendo aprobada dicha dispensa por mayoría de votos.

4. En la discusión del proyecto de ley, en lo general, la Diputada María Leonor Sarre Navarro, expresó lo siguiente:

"Con el permiso del Diputado Presidente, compañeros Diputados, Diputadas, me permito presentar la posición del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, respecto a la iniciativa fundada en el punto sexto, subíndice tres, mediante el cual se adiciona un párrafo segundo al artículo 30 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas.

Actualmente en el artículo 30 a la letra dice: los miembros de los Ayuntamientos tendrán la remuneración que se les asigne en el Presupuesto de Egresos respectivo, atendiendo a los principios de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto público municipal, así como la situación económica de los Municipios. Se pretende agregar un segundo párrafo, para predeterminar la forma en que se deben asignar las remuneraciones de los integrantes del Ayuntamiento. Nuestro posicionamiento consiste en determinar si el Poder Legislativo local tiene facultades para establecer la remuneración de los miembros del Ayuntamiento, al hacer un análisis de los artículos 115, 116, 124 y 133 de la Constitución Federal, se llega a la conclusión de que el Poder Legislativo local carece de atribuciones para fijar remuneraciones específicas a los integrantes del Cabildo.

En efecto, el artículo 115 Constitucional en su fracción IV establece: los Municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan así como de las contribuciones de otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso, los Presupuestos de Egresos serán aprobados por los Ayuntamientos, con base en sus ingresos disponibles. De acuerdo al principio de supremacía constitucional, ninguna ley secundaria puede ser contraria a la Constitución Federal, la propuesta que en esta vía se presenta transgrede el principio fundamental de autonomía municipal anteriormente citado, por lo que nuestra posición es en contra de la iniciativa planteada. Hago la aclaración de que este no es un posicionamiento exclusivo de Acción Nacional, sino que es un sentir de varios grupos que con responsabilidad y en su oportunidad defendieron la autonomía municipal contra Leyes Estatales, dando origen a jurisprudencia en materia Constitucional:

Municipes, la Legislatura Estatal carece de facultades para aprobar sus remuneraciones, (SIC) artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal, adicionado por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 23 de diciembre de 1999, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P/J27/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, y su Gaceta, Novena Época, Tomo once, Abril de 2000, página 818, determinó que el artículo 129 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, en cuanto impide a los Ayuntamientos de los Municipios de esta entidad federativa, acordar remuneraciones para sus miembros sin aprobación del Congreso local, no infringe el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, el criterio anterior debe interrumpirse en virtud de la adición a esa fracción aprobada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 23 de diciembre de 1999, en el sentido de que los recursos que integran la Hacienda Pública Municipal se ejercerán de manera directa por los Ayuntamientos o por quien ellos autoricen, por lo que la programación, presupuestación y aprobación del Presupuesto de Egresos del Municipio, son facultades exclusivas de éste, para lo cual debe tomar en cuenta sus recursos disponibles, pues sostener que carecen de esa exclusividad en el ejercicio de sus recursos quedaría nugatorio el principio de autonomía Municipal previsto en la Constitución Federal, de donde se concluye que la Legislatura Estatal no se encuentra facultada para aprobar las remuneraciones de los integrantes de los Municipios por no encontrarse previsto en la referida fracción IV.

Estamos consientes que los Municipios tienen la necesidad de ahorro en sus gastos, pero en lo que no estamos de acuerdo es en que sea la Legislatura la que imponga cómo lo deben hacer, transgrediendo la autonomía municipal, poniendo en riesgo, incluso, que seamos objetos de quedar en evidencia si los Ayuntamientos recurren un decreto con una controversia constitucional, como lo acabo de exponer, pensamos que los Municipios pueden por sí solos y de manera responsable acordar la forma de ahorrar como ya lo han hecho algunos, siendo el caso del Municipio de Soto Marina, donde la reducción de percepciones en algunos casos llegó hasta el 50 por ciento y lo cual se hizo en pleno uso de su autonomía municipal. Aprobar esta iniciativa sería tanto como abrir la puerta para que el Gobierno Federal imponga a los Gobiernos de los estados, cuánto debe ganar el Gobernador, y los distintos Secretarios. Es cuando Diputado Presidente”.

5. Posteriormente, intervino en la discusión el Diputado Jesús Eugenio Zermeño quien manifestó en su intervención lo siguiente:

“Buenas tardes, con la venia de la Presidencia; compañeras y compañeros Diputados; Honorable Asamblea. Es bien cierto que el artículo 115 Constitucional, menciona que 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. Y en el párrafo o en el apartado dos, dice que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley, y la ley es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero también el Código Municipal para el Estado de Tamaulipas.

En cuanto al Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, el artículo 30 faculta a los miembros de los Ayuntamientos, diciendo que tendrán la remuneración que se les asigne en el Presupuesto de Egresos respectivo, atendiendo a los principios de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto público municipal, así como a la situación económica de los Municipios.

Sin embargo, este artículo 30 que es el punto de adición del párrafo que se menciona. Es un ordenamiento, un tabulador, pero no es imperativo para el propio Municipio, no se afecta la esfera de la autonomía, en el sentido de que los parámetros que se hablan ahí, las siete categorías que se mencionan tienen un máximo, pero un mínimo y será manejado conforme a la presentación por parte de los Municipios para la autorización del Presupuesto de Egresos que se hace en los meses de noviembre, para a la (SIC) Legislatura local, se aprueba y ahí es donde se hace la revisión de los salarios para que todos los funcionarios, tanto como Síndicos y Regidores.

Y es por eso que he pedido hacer uso de la palabra para sustentar la pertinencia de la iniciativa de decreto que adiciona un párrafo segundo al artículo 30 del Código Municipal para el Estado a fin de establecer criterios que permitan, objetivamente a los Ayuntamientos del Estado, aprobar las determinaciones inherentes a las remuneraciones de los Síndicos y los Regidores que integren sus Cabildos.

A todos nos preocupa y por eso pretendemos ocuparnos ahora de ello, que los limitados recursos públicos con que cuentan los Ayuntamientos, de acuerdo al sistema hacendario, imperante en nuestra República, se destinen en forma prioritaria a la atención de las funciones municipales y preponderantemente de los servicios públicos.

Nuestro país y Tamaulipas, como parte de ello, ha avanzado primero en 1983 y luego en 1999, hacia la consolidación del municipio libre como forma de organización política y de gobierno en las comunidades, que tiene el deber de atender las necesidades básicas de la población en materia de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, calles y vialidades, servicios públicos fundamentales, como la recolección y disposición de residuos sólidos y, desde luego la atención de la seguridad pública en los ámbitos de la Policía Preventiva y Tránsito.

Ese es el objeto fundamental del gasto público municipal, desde luego que para que se puedan cumplir las funciones municipales, son esenciales los titulares de las atribuciones de ese ámbito de Gobierno. Ahí están presentes los integrantes del Ayuntamiento, a partir de la elección popular, los funcionarios que en el ámbito laboral son trabajadores de confianza y los trabajadores de base y demás colaboradores del Municipio.

En un principio pleno de la Constitución General de la República y de la Constitución Política del Estado, que es, que todo servidor público, que toda persona que tiene a su encargo una encomienda de carácter público, tiene derecho a percibir una remuneración adecuada por su desempeño. No está de sobra mencionar la filosofía de Benito Juárez, ilustre oaxaqueño, que alcanzó el título de 'Benemérito de las Américas', al referirse que un servidor público la vocación es el dato distintivo y que la aspiración de acumular riquezas y un patrimonio holgado, no se alcanza a través de esa vocación de servicio. Hablaba el Presidente Juárez de la sobria y digna medianía que en el ámbito económico es propia de quienes abrazan como carrera de vida el servicio público.

Reitero que es una nota de atención de los ciudadanos, el conocer ¿cuál es la remuneración adecuada de los servicios públicos y cómo se llega a ella?. En la propuesta de adición que nos ocupa, se plantea que de acuerdo al número de habitantes de cada Municipio de nuestra entidad federativa, establezcamos siete distintos grupos y que en cada uno de ellos de establezca como parámetro para los Ayuntamientos de nuestra entidad federativa un cierto número máximo de salarios mínimos para fijar el monto de la remuneración integral que correspondería, en su caso, a los Síndicos y a los Regidores. Así, por tomar un ejemplo, en el caso del Ayuntamiento de San Nicolás, que se comprendería en el grupo de los Municipios que tienen hasta cinco mil habitantes, las percepciones de los Regidores encontrarían su límite en el equivalente de 80 salarios mínimos y las del síndico en 101 salarios mínimos, lo que de acuerdo con la zona geográfica para la determinación del salario mínimo, en estos momentos equivaldría aproximadamente a cuatro mil y cinco mil pesos, en forma respectiva.

Por su parte, si tomamos el caso de Matamoros, que se ubicará en el séptimo grupo propuesto por tener una población mayor a los 250 mil habitantes, el criterio para orientar la percepción máxima de los Regidores sería de 606 salarios mínimos y para los síndicos de 757 salarios mínimos, lo que hoy equivaldría, aproximadamente, a treinta mil pesos y treinta y ocho mil pesos, en forma respectiva.

Como puede observarse, la propuesta implica un reconocimiento derivado estrictamente de nuestra Constitución Federal: los Presupuestos de Egresos se establecen en forma congruente con los ingresos disponibles. Los ingresos municipales tienen hoy un componente fundamental en las participaciones y las aportaciones federales que se encuentran normadas en las Leyes de Coordinación Fiscal Federal y Estatal, donde un criterio esencial de valoración para la asignación de recursos es el número de habitantes.

Si bien son relevantes las atribuciones de los Municipios para allegarse ingresos propios con base al cobro del impuesto predial y en el pago de los derechos que hacen las personas por los servicios que reciben del Municipio, hoy prácticamente 9 de cada 10 pesos de los ingresos públicos municipales provienen de participaciones y aportaciones federales.

De esta forma, en la propuesta que comento se otorga un peso objetivo específico a que las remuneraciones de los Síndicos y de los Regidores tengan un criterio cierto con base en el número de habitantes del Municipio. En los siete grupos que se plantean se reconoce que en tanto aumenta el número de habitantes, también se incrementan los recursos disponibles y por ello en el caso del primer grupo se plantean rangos máximos de 80 y de 101 salarios mínimos y en el séptimo grupo de 606 y de 757 salarios mínimos.

Debo referirme, en forma adicional, aún elemento constitucional que vincula el ejercicio de la función legislativa a cargo de este Congreso con el ejercicio de las atribuciones municipales de aprobar sus respectivos presupuestos de egresos. En ninguna forma esta propuesta pretende interferir con las atribuciones Municipales de planeación, programación y aprobación del gasto público en sus respectivos Presupuestos de Egresos.

Todos en este Congreso del Estado lo sabemos, el Presupuesto de Egresos de un Ayuntamiento es un documento complejo, que por mencionarlo en forma sintética, incluye las asignaciones que se estima erogar para los servicios personales, que es donde se contienen las remuneraciones a los Síndicos y Regidores; para la adquisición y aprovechamiento de recursos materiales; para la prestación de los servicios generales que permiten el funcionamiento del Ayuntamiento; para la prestación de los servicios públicos; para la realización de obras públicas, siendo esos dos últimos rubros los más significativos, y, en su caso, para el cumplimiento de obligaciones financieras contraídas.

El Presupuesto de Egresos de un Ayuntamiento debe considerar en el conjunto de su elaboración y en las partidas que lo conforman, entre otros aspectos, los datos referentes a las remuneraciones de los Síndicos y Regidores. Con la iniciativa planteada los Ayuntamientos de nuestra entidad federativa deliberarán y aprobarán sus respectivos Presupuestos de Egresos, estableciéndose como criterios objetivos para lograr el imperio de los principios de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto público municipal, los parámetros del límite de las remuneraciones de los Síndicos y los Regidores. La Legislatura no se arrogaría facultades de aprobación de los Presupuestos de Egresos de los Ayuntamientos, ni mucho menos aprobaría partidas, pero sí establecería criterios objetivos, transparentes y de cara a la ciudadanía, sobre una consideración racional y son de las remuneraciones que el Ayuntamiento fijaría, con base en la realidad de los ingresos disponibles y que el sentido prioritario del gasto público es actuar a favor del pueblo. Muchas gracias”.

TERCERO.- ARTICULOS CONSTITUCIONALES VIOLADOS Y CONCEPTOS DE INVALIDEZ. El Síndico del Municipio actor señaló como preceptos constitucionales violados, el 5o., 14, 16, 74, fracción IV, 115 y 134 primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo expresó como conceptos de invalidez, en síntesis, los siguientes:

- I. Que el Decreto número LX-4, por el que se adicionó un párrafo segundo con siete fracciones al artículo 30 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, carece de fundamento y motivo legal, por tanto, es violatorio de los artículos 14, 16, 74, fracción IV, y 134 párrafos primero y cuarto de la Constitución Federal. En este punto se refiere a la jurisprudencia de rubro: **“MUNICIPES. LA LEGISLATURA ESTATAL CARECE DE FACULTADES PARA APROBAR SUS REMUNERACIONES (ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL, ADICIONADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999)”**¹, emitida por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 19/2001.

Y, agrega que el razonamiento que realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia en cuestión, lo hizo en virtud de la reforma al artículo 115 constitucional, y en específico, en relación al principio de libertad hacendaria previsto en la fracción IV del precepto indicado.

Expresa que en la evolución del Municipio se pueden advertir tres momentos determinantes, partiendo de la consagración constitucional que en mil novecientos diecisiete se le otorgó a tal figura, y que son:

- (i) La reforma municipal de mil novecientos ochenta y tres, misma que fue materia de interpretación por el Tribunal Pleno, al pronunciarse respecto del amparo en revisión 452/91, en el que consideró que la intención del Legislador fue fortalecer al Municipio, y para efectos de la legitimación activa en controversia constitucional, se podía admitir en el Municipio un carácter de poder de los Estados. El Síndico destaca que tal legitimación estaba aparentemente soslayada por el entonces texto del artículo 105 constitucional.
- (ii) La reforma judicial de mil novecientos noventa y cuatro, por la cual se reconoció legitimación activa al Municipio para acudir en defensa jurisdiccional de sus facultades y ámbito competencial ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por vía de controversia constitucional.

¹ Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVIII, Agosto de 2003. Tesis: P./J. 37/2003. Página: 1373.

- (iii) La reforma de mil novecientos noventa y nueve, conforme a la que se avanzó en pro de la consolidación de la autonomía municipal y de su fortalecimiento, en concreto, frente a las injerencias de los gobiernos estatales.

Lo anterior significa que el inciso b) de la fracción en comento, sólo autoriza a las Legislaturas Locales a que señalen cuáles serán los supuestos en que los actos relativos al patrimonio inmobiliario municipal que requieran de un acuerdo de mayoría calificada de los propios integrantes del Ayuntamiento, mas no le autoriza para erigirse en una instancia exigible e indispensable para la administración. Tal circunstancia atenta contra el espíritu de la reforma constitucional y los fines perseguidos por ésta.

Por otra parte, argumenta que con la reforma de mil novecientos noventa y nueve, el constituyente pretendió garantizar la autonomía plena de los municipios, otorgando el libre ejercicio de su patrimonio y facultades para administrar su hacienda.

En ese sentido, el Decreto aprobado por el Congreso del Estado de Tamaulipas por el que se adicionó el artículo 30 del Código Municipal de la Entidad, es contrario al principio de libertad hacendaria consagrado en la fracción IV del artículo 115 constitucional. Asimismo, refleja una injerencia directa por parte del Congreso Estatal en el Municipio. En apoyo a su argumento, reitera el criterio jurisprudencial indicado con antelación.

Por otro lado, expresa que la programación, presupuestación y la aprobación del presupuesto de egresos del Municipio son facultades exclusivas de éste, quien para ese efecto debe tomar en cuenta los recursos disponibles. Sostener que los municipios carecen de tal exclusividad, torna nugatorio el principio de autonomía constitucional.

Que lo anterior, no es oponible al texto del artículo 13 constitucional, al disponer que nadie podrá gozar de más emolumentos en concepto de compensación por servicios públicos que los fijados en la ley. Precisa que en el sistema constitucional está previsto que lo concerniente al presupuesto federal deber ser aprobado por el órgano Legislativo; sin embargo, a manera de excepción, se establece que los presupuestos de egresos municipales no tengan que ser aprobados por el órgano Legislativo.

Que el Decreto LX-4, invade la esfera constitucional del Municipio, en cuanto a la elaboración del presupuesto de egresos, ya que lo condiciona a que establezca los salarios de sus Síndicos y Regidores de acuerdo a un tabulador conforme con un criterio poblacional, el cual no está previsto constitucionalmente como elemento para la elaboración del presupuesto destinado al pago de remuneraciones de los integrantes del Ayuntamiento, con lo que se vulnera el artículo 115 constitucional, en cuanto al gobierno y forma de organización administrativa municipal.

Asimismo, el establecer un límite a las remuneraciones es contrario al texto constitucional, y al artículo 76, fracción I, de la Constitución Política del Estado, que establece que a la Auditoría Superior del Estado le corresponde *"Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos públicos, el manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los poderes del Estado, de los Ayuntamientos, de los entes públicos estatales y de los organismos estatales y municipales, y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas estatales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley. En tratándose de la recaudación, analizar si fueron percibidos los recursos emitidos en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables"*.

- II. Que el Punto de Acuerdo tomado por el Congreso del Estado de Tamaulipas, violenta lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 115 constitucionales, y 93, numeral 5, de la Ley sobre Organización y Funcionamiento internos del Congreso del Estado de Tamaulipas, toda vez que para su emisión no se siguió el procedimiento parlamentario que detalla la normatividad interna del Congreso, no funda ni motiva las razones que tuvo en consideración para omitir el procedimiento.

El Punto de Acuerdo del Congreso Estatal, aprobado el dieciséis de enero de dos mil ocho, mediante la dispensa de turno de iniciativa del Decreto LX-4, por el que se adicionó un párrafo segundo, con siete fracciones, al artículo 30 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, violenta las garantías de legalidad y seguridad jurídica, toda vez que, el artículo 93, numeral 5, de la Ley en cita, establece que: *"Para poder discutirse, toda iniciativa deberá pasar primero a la comisión o comisiones competentes y haberse producido el dictamen correspondiente. Cuando se trate de asuntos de obvia o de urgente resolución, el Pleno podrá acordar la dispensa de trámites en los términos de esta ley"*.

En la especie, el Congreso Estatal transgredió su propia normatividad, ya que no motivó las razones por las que dispensó el trámite ordinario de toda iniciativa, es decir, el porqué la misma no se turnó a la Comisión o Comisiones competentes para la elaboración del dictamen respectivo, y este último se discutiera y analizara, y en su caso, se aprobara en el Pleno del Congreso.

Que no se precisó si la iniciativa constituía un asunto de obvia y urgente resolución que justificara la omisión de los trámites indicados en la porción indicada del artículo 93 de la legislación en comento. Agrega que la violación al proceso legislativo trasciende al resultado, ya que la aprobación de la norma en el Decreto cuestionado, al no ser remitido a Comisiones, y al carecer de fundamento y motivo tal circunstancia, se traduce en la aprobación de una ley, que en lo fundamental, ya se ha declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se advierte de la jurisprudencia ya indicada.

CUARTO.- TRAMITE. Mediante acuerdo de tres de marzo de dos mil ocho, el Ministro Decano Presidente en Funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la cual correspondió el número 31/2008, y por razón de turno se designó al Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo como Instructor del procedimiento.

Por acuerdo de cuatro de marzo siguiente, el Ministro Instructor admitió la demanda de controversia constitucional; asimismo, tuvo por presentado al promovente con la personalidad con que se ostentó, y reconoció el carácter de demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Tamaulipas, por lo que ordenó su emplazamiento para que formularan su respectiva contestación.

Por otra parte, no reconoció el carácter de demandado al Director del Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, al tratarse de un órgano subordinado al Poder Ejecutivo Estatal. Finalmente, determinó dar vista al Procurador General de la República, para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

QUINTO.- CONTESTACION DEL CONGRESO LOCAL. Por escrito presentado el veintinueve de abril de dos mil ocho en la Oficina de Correos del Servicio Postal Mexicano de Ciudad Victoria, Tamaulipas, y recibido el siete de mayo siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, **Guadalupe González Galván**, en su carácter de Diputado Presidente de la Diputación Permanente en funciones durante el primer ejercicio legal de la Sexagésima Legislatura Constitucional del Congreso del Estado de Tamaulipas, dio contestación a la demanda de controversia constitucional manifestando lo siguiente:

1. En primer lugar expresó que si bien la Constitución Federal concede a los Ayuntamientos de las diversas entidades federativas facultades para decidir de manera libre respecto de la aplicación de los recursos que integran su hacienda pública, tal atribución debe ejercerse en función del cumplimiento de los planes, programas y proyectos de interés en cada comunidad, observando los lineamientos que establezcan al efecto las leyes que en materia municipal expidan las Legislaturas de los Estados.

Que las leyes que corresponde emitir a las legislaturas locales, tienen como propósito establecer las bases generales a las que deberán sujetarse las distintas administraciones municipales a fin de armonizar, homologar y optimizar el ejercicio de sus funciones, estableciendo parámetros que deben observarse en el desempeño de su actividad pública, definiendo mecanismos que, entre otras cuestiones, eviten irregularidades o excesos en la aplicación de los presupuestos, en aras de que dichos recursos se apliquen preponderantemente en la atención de las necesidades sociales.

Por otra parte, el Diputado Presidente adujo que con las reformas al Código Municipal del Estado de Tamaulipas, no se restringe la legítima atribución de los Ayuntamientos de aplicar de manera directa sus recursos, puesto que únicamente delimitan las bases que ordenan y uniforman los criterios que deberán atenderse en la asignación de las percepciones de los integrantes de los Ayuntamientos de la Entidad, con el objeto de hacer efectivos los postulados de racionalidad, austeridad y disciplina que deben respetarse en el gasto público, los cuales, si bien, ya se encontraban enunciados de manera genérica en el artículo 30 del Código en mención, requerían de elementos tangibles que permitieran hacer valer plenamente su observancia.

Que en la norma impugnada se implantó un sistema de parámetros máximos respecto de las percepciones de los Síndicos y Regidores, con base en el cual cada Ayuntamiento fijará las cantidades que les correspondan por concepto de emolumentos. Tal sistema se orienta en función de la población fluctuante en los diversos municipios, toda vez que la asignación de los recursos públicos se determina de acuerdo a la cantidad de habitantes de cada población, y si además se toma en cuenta que en los municipios en donde existe un índice de población más alto, la actividad laboral de los servidores públicos es de mayor volumen, complejidad y responsabilidad, es justificable que en las poblaciones con dichas características sea más amplio el rango en el que puedan fijarse sus salarios, a diferencia de los municipios con menores proporciones en los que, por ende, sus recursos son más limitados.

Agrega que el sistema o mecanismo tiene como propósito optimizar la aplicación de los recursos, a través de la homologación de los gastos que se realicen en los municipios de carácter similar, instruyendo criterios razonables en la administración del presupuesto público de los distintos municipios de acuerdo a sus condiciones.

Por lo que contrario a lo alegado por la parte actora, la norma reclamada no entraña una imposición, en el sentido de que los Ayuntamientos requieran la aprobación del Congreso para acordar las remuneraciones de sus miembros; ni constituye un imperativo legal respecto a la cantidad específica que como salario deberán percibir los servidores públicos referidos. El representante del Congreso precisa que la Legislatura no se está arrogando la facultad de aprobar de manera directa el salario correspondiente.

Que el dispositivo impugnado establece que los integrantes de los Ayuntamientos tendrán la remuneración que se les asigne en el presupuesto de egresos, el cual corresponde aprobar al propio Ayuntamiento con base en sus ingresos disponibles, y si el artículo 115 constitucional dispone que los recursos que integran la hacienda pública municipal serán ejercidos por los Ayuntamientos conforme a la ley, es inconcuso que el artículo que se debate no infringe los principios constitucionales, en virtud de que no se soslaya la potestad otorgada a ese orden de gobierno por la propia Constitución Federal, consistente en aprobar sus presupuestos de egresos, así como de ejercer de manera directa sus recursos, únicamente se dictan las bases generales que deberán observarse en el ejercicio de dichas atribuciones tal como lo establece el precepto constitucional en cita. En apoyo a su argumento, cita la tesis jurisprudencial de rubro: **"MUNICIPIO DE VERACRUZ. EL ARTICULO 275, PRIMER PARRAFO, DEL CODIGO HACENDARIO RELATIVO NO CONTRAVIENE EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL ESTABLECER QUE EL AYUNTAMIENTO DEBE ACORDAR ANUALMENTE LAS REMUNERACIONES DE SUS INTEGRANTES Y EMPLEADOS DE CONFIANZA, DE ACUERDO CON LOS LINEAMIENTOS QUE DETERMINE LA LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO"**., emitida por el Tribunal Pleno.

Por lo que se refiere a la autonomía municipal, el representante de la Legislatura, argumenta que tal cualidad no implica que los municipios gocen de un carácter soberano, dado que el artículo 115 constitucional dispone que las distintas actividades encomendadas a ese orden de gobierno que deben ejecutarse conforme a lo que las leyes expedidas por los órganos legislativos estatales prevean al efecto.

Que el artículo 115 constitucional, en el párrafo segundo, de su fracción II, concede a los Ayuntamientos facultades para aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones, las cuales organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, pero siempre que estos se diseñen en plena concordancia con las leyes en materia municipal que corresponde expedir a las Legislaturas de los Estados.

Y, que en su fracción III, prevé que los municipios, en el desempeño de sus funciones o la prestación de los servicios públicos a su cargo, observaran lo dispuesto por las leyes federales y estatales. En este punto, cita la tesis de jurisprudencia de rubro: **"LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL"**., emitida por el Tribunal Pleno.

Asimismo, cita la diversa jurisprudencia de rubro: **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL CONGRESO DEL ESTADO DE ZACATECAS REVOQUE LA DETERMINACION TOMADA EN CONTRAVENCION A LA LEY POR EL AYUNTAMIENTO DE UNO DE SUS MUNICIPIOS RESPECTO DE LA DESIGNACION DE SU PERSONAL ADMINISTRATIVO, NO CONSTITUYE UNA INVASION A LA AUTONOMIA MUNICIPAL"**., que ilustra el hecho de que los gobiernos municipales, en el ejercicio de sus atribuciones, deben observar las disposiciones legales emanadas de los órganos legislativos locales en razón de existir un mandato directo de la propia Constitución Federal, y que por tanto, los actos impugnados por la parte actora no constituyen una invasión a la esfera de competencia municipal, ni una vulneración a su autonomía.

2. En cuanto a la aprobación de la dispensa de las fases del procedimiento legislativo en torno a la iniciativa de reformas al Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, expresa que en el desahogo del Acuerdo se observaron las formalidades legales correspondientes, concluyendo con su aprobación en términos de las disposiciones que rigen la organización y funcionamiento del Poder Legislativo.

Sobre el particular, realiza las siguientes precisiones:

- a. En Sesión Ordinaria correspondiente al dieciséis de enero de dos mil ocho, ciertos Diputados presentaron al Pleno Legislativo la Iniciativa de Decreto por la que se adicionó el artículo 30 del Código Municipal del Estado de Tamaulipas; solicitando al efecto la dispensa de turno a Comisiones, de conformidad con lo previsto en el artículo 148 de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado.

- b. El Presidente de la Mesa Directiva sometido a consideración de los integrantes del Pleno la dispensa solicitada, resultando aprobada la misma por veintitrés votos a favor, ocho en contra y una abstención.
- c. Se procedió a discutir y votar la iniciativa referida, aprobándose el texto propuesto en sus términos, por veinticuatro votos a favor, ocho en contra y ninguna abstención.
- d. En consecuencia, en la fecha indicada, se expidió el Decreto número LX-4, mismo que se remitió al titular del Ejecutivo, a efecto de su publicación y aprobación.
- e. El diecisiete de enero siguiente, se publicó en el Periódico Oficial del Estado, número nueve, el Decreto impugnado, entrando en vigor al día siguiente.

El Congreso demandado señala que los promoventes de la iniciativa, en la parte final de la misma, formularon la solicitud de dispensa de turno, en los términos siguientes: *"...con base en lo expuesto, sometemos a la consideración de este alto cuerpo colegiado la presente acción legislativa, solicitando su dispensa de turno a comisiones, a efecto de discutir y aprobar, en su caso, el siguiente proyecto..."*.

En términos del punto 3o. del artículo 148 de la Ley Orgánica citada, que establece que: *"La dispensa del turno del asunto a comisiones para la formulación de dictamen sólo podrá autorizarse cuando se trate de asuntos de obvia o de urgente resolución, por medio del voto de la mayoría de los legisladores presentes en el Pleno,..."*, el Presidente de la Mesa Directiva, una vez conocida la solicitud y con base en las consideraciones planteadas en la iniciativa, la sometió a votación, resultando aprobada en los términos precisados con antelación, por tanto, los argumentos de la parte actora son infundados.

Finalmente, manifiesta que la medida instaurada mediante la reforma legal, no vulnera la autonomía ni la economía municipal, ya que no restringe su administración, pues no impide su libre ejercicio, ni limita u obstaculiza su actividad financiera; en razón de que la aludida medida tiene como propósito contribuir a optimizar los recursos municipales en aras del fortalecimiento de ese ámbito de la administración pública.

SEXTO.- CONTESTACION DEL GOBERNADOR DEL ESTADO. Por su parte, Eugenio Hernández Flores, en su carácter de Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas, por escrito presentado el treinta de mayo de dos mil ocho en la Oficina del Servicio Postal Mexicano, en Ciudad Victoria, Tamaulipas, recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el quince de mayo siguiente, dio contestación a la demanda de controversia constitucional, en los términos que a continuación se sintetizan:

1. Que el artículo 115, fracción IV, inciso c), constitucional establece que los recursos que integran las haciendas públicas municipales serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quienes ellos autoricen; sin embargo, también dispone que para ello deberán observarse las disposiciones legales aplicables a la materia.

Por lo que al otorgar la Constitución Federal a los Ayuntamientos la facultad para decidir libremente respecto de la aplicación de los recursos que integran su hacienda pública, tal atribución debe ejercerse en cumplimiento de los planes, programas y proyectos de interés en cada comunidad, observando los lineamientos que establezcan al efecto las leyes que en materia municipal expidan las Legislaturas de los Estados.

Estima que la norma impugnada no restringe a los Ayuntamientos la potestad de aplicar de manera directa sus recursos, puesto que únicamente se establecen las bases que coadyuvan a ordenar y uniformar los criterios que adopten los municipios para la asignación de los emolumentos de los Síndicos y Regidores de los Ayuntamientos del Estado de Tamaulipas.

Por tanto, el Decreto reclamado, al disponer una regulación al ejercicio del gasto público, por cuanto hace a las erogaciones destinadas al pago de los salarios de los Síndicos y Regidores de los Ayuntamientos del Estado, otorga certidumbre y coherencia para que puedan libremente establecer las remuneraciones que habrán de percibir dichos funcionarios, por lo que su promulgación y publicación no contraviene el principio constitucional en mención.

Al establecerse en la norma impugnada un sistema que constituye parámetros para determinar las percepciones de los Síndicos y Regidores, con base en el cual cada Ayuntamiento fijará las cantidades que les correspondan, es orientado en función de la población existente en los municipios, lo cual resulta necesario toda vez que la asignación de los recursos públicos se determina de acuerdo a la población, aunado a que en municipios en donde existe un índice de población más alto, la carga laboral de estos servidores públicos es mayor, así como su responsabilidad.

Expresa que, la norma impugnada no acota a los Ayuntamientos en el ejercicio de su libre distribución presupuestal, ya que no prohíbe que acuerden las remuneraciones de sus miembros, como tampoco se impone el monto específico que como salario deban percibir los Síndicos y Regidores, sino el establecimiento de un parámetro orientador bajo el cual los propios Ayuntamientos, previo análisis y deliberación, determinarán los emolumentos que les corresponderán a sus integrantes.

Que conforme al Decreto impugnado, es el propio Ayuntamiento quien aprueba, con base en sus ingresos disponibles, los conceptos contenidos en el presupuesto de egresos, lo que es congruente con el texto del artículo 115 constitucional, en cuanto a que los recursos de la hacienda pública municipal serán ejercidos de manera directa por los Ayuntamientos conforme a la ley, por lo que la norma que se cuestiona no infringe los principios constitucionales. En apoyo a sus argumentos, se refiere al criterio de jurisprudencia de rubro: ***“MUNICIPIO DE VERACRUZ. EL ARTICULO 275, PRIMER PARRAFO, DEL CODIGO HACENDARIO RELATIVO NO CONTRAVIENE EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL ESTABLECER QUE EL AYUNTAMIENTO DEBE ACORDAR ANUALMENTE LAS REMUNERACIONES DE SUS INTEGRANTES Y EMPLEADOS DE CONFIANZA, DE ACUERDO CON LOS LINEAMIENTOS QUE DETERMINE LA LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO”***., sustentada por el Tribunal Pleno.

Expresa que el criterio es aplicable al caso, en virtud de que respeta la potestad municipal en el sentido de establecer la remuneración asignada en el presupuesto de egresos respectivo.

2. En otro orden de ideas, en cuanto a la autonomía municipal, expresa que tal potestad se encuentra supeditada a las limitaciones que la propia constitución enmarca, ya que el artículo 115 de ese cuerpo normativo, condiciona las actividades encomendadas a ese orden de gobierno, mismas que deben ejecutarse conforme a lo que prevén las leyes expedidas por los órganos legislativos estatales, por lo que la facultad reglamentaria se ejercerá sobre la base de tales disposiciones generales, por tanto, la autonomía está supeditada a esos principio constitucionales.

En cuanto a ese tema, se refiere al contenido de las fracciones II, segundo párrafo, y III, del artículo 115 constitucional, y concluye que corresponde a las Legislaturas Locales aprobar las leyes de ingresos de los Municipios, así como revisar y fiscalizar sus cuentas públicas. Y, cita los criterios jurisprudenciales de rubro: ***“LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL”***., y ***“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL CONGRESO DEL ESTADO DE ZACATECAS REVOQUE LA DETERMINACION TOMADA EN CONTRAVENCION A LA LEY POR EL AYUNTAMIENTO DE UNO DE SUS MUNICIPIOS RESPECTO DE LA DESIGNACION DE SU PERSONAL ADMINISTRATIVO, NO CONSTITUYE UNA INVASION A LA AUTONOMIA MUNICIPAL”***., emitidas por el Tribunal Pleno, en apoyo de sus alegaciones.

3. Finalmente, en cuanto a la dispensa de turno a Comisiones de la Iniciativa sometida a consideración del Pleno Legislativo, el Gobernador aduce que estima innecesario pronunciarse al respecto, ya que el proceso legislativo del Decreto impugnado, fue materia de conocimiento del Poder Legislativo.

SEPTIMO.- OPINION DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA. El Procurador General de la República, mediante oficio número PGR/331/2008, de veinticuatro de junio de dos mil ocho, manifestó lo siguiente:

- A. Por lo que se refiere a la aprobación de dispensa de turno a Comisiones de la Iniciativa de adición en cuestión –aspecto reclamado por el Municipio actor-, realizó las siguientes precisiones:

Cada una de las etapas que conforman el proceso legislativo deben subsanarse de manera forzosa y consecutiva, salvo lo previsto en los artículos 93, numeral 5, segunda parte, y 148 de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado de Tamaulipas, que aluden al caso de notoria urgencia y obvia resolución, supuestos en los que se autoriza la dispensa a trámite legislativo, esto es, que la aprobación de la ley o decreto se realice sin haber agotado todas y cada una de las fases del proceso de elaboración de leyes en los plazos que al efecto prevea la ley.

La dispensa del trámite legislativo por notoria urgencia y obvia resolución, tiene por objeto dejar sin efecto el procedimiento ordinario para que la Asamblea entre a la discusión y aprobación del dictamen legislativo y está condicionada a que el asunto sujeto a aprobación traiga aparejado un beneficio de interés general para la población y la resolución legislativa permita la solución de ciertos problemas; esté próxima la conclusión del periodo de sesiones del Congreso; exista una situación considerada de emergencia o la tramitación resolutoria del asunto sea de naturaleza fundamental y de necesidad prioritaria.

Agrega que los supuestos de notoria urgencia y obvia necesidad implican una situación excepcional que entraña la necesidad de ciertas condiciones, las que en su parecer son: **1.-** La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; **2.-** La relación medio-fin, que los hechos necesariamente generen la premura en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y **3.-** Que la condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

Que en el caso en concreto, del Acta de la versión estenográfica de la sesión de dieciséis de enero de dos mil ocho, se advierte que el Presidente del Congreso de Tamaulipas, puso a consideración de la Asamblea la dispensa de turno a comisión; sin embargo, no fue realizada en términos de los artículos 93, numeral 5, segunda parte, y 148 de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado de Tamaulipas, toda vez que no medió argumento o razonamiento que permitiera a los integrantes del Congreso determinar si se trataba de un asunto de urgencia o de obvia resolución.

Que tampoco se advierte, que la iniciativa respondiera o resolviera alguna situación de emergencia, o un problema grave, o aportara un beneficio general para la sociedad, que fuera motivo suficiente para generar la convicción de que se estaba ante un caso excepcional que ameritara la dispensa del trámite legislativo, de tal suerte que la iniciativa propuesta fuera aprobada de manera pronta y expedita por el órgano legislativo.

Que si bien la solicitud de dispensa se realizó conforme al artículo 148 de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado de Tamaulipas, lo cierto es que los peticionarios no manifestaron alguna causa de justificación respecto de la urgencia u obvia resolución que ameritara la solicitud.

Que no obstante lo anterior, el Presidente del Congreso Estatal, sin mediar planteamiento respecto de la solicitud de dispensa, puso a discusión en lo general, la iniciativa presentada, por lo que ordenó se abriera el registro de oradores, y con posterioridad se abrió a discusión en lo particular, para culminar con la votación.

La dispensa del trámite legislativo requiere la existencia de circunstancias que acrediten que se ésta en un caso de notoria urgencia u obvia resolución, así como la calificación en tal sentido, misma que requiere que en la solicitud se expongan de manera pormenorizada los hechos o problemas relevantes que ameritan la pronta resolución, de tal manera que el legislador tenga la convicción de que está ante un caso de atención urgente y pronta resolución, a efecto de realizar la calificación respectiva y proceder a la aprobación de la ley propuesta, lo cual no se llevó a cabo por parte del órgano Legislativo.

Que los considerandos que respaldan la iniciativa propuesta en esencia se refieren a la necesidad de incorporar una serie de previsiones que hagan práctico el ejercicio del gasto público relacionado con el rango de emolumentos a los integrantes de los Ayuntamientos, lo cual no significa que sea una circunstancia que justifique la urgencia para dispensar el trámite legislativo.

De lo contrario, cualquier iniciativa haría que se justificara la dispensa del trámite legislativo pretextando una supuesta urgencia, provocando que el proceso legislativo se lleve a cabo con una premura que no permita la participación de todas fuerzas políticas representadas en el Congreso Estatal.

En apoyo a sus argumentos, se refiere a las consideraciones del Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 52/2006 –y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006–, así como al criterio jurisprudencial de rubro: **“PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACION DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACION DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA)”**.

- B. En otro orden de ideas, argumenta, respecto a la vulneración de los artículos 5o., 74, fracción IV, y 134 primer párrafo constitucionales, que no advierte que tales dispositivos tengan relación con litis planteada en la controversia constitucional.
- C. Por otra parte, en cuanto a la presunta violación del artículo 115 de la Constitución Federal, expresa, en primer término, que el principio de libre administración hacendaria previsto en la fracción IV del artículo 115 constitucional, consiste en que los Ayuntamientos elaborarán sus propios presupuestos de egresos, los que serán aprobados por aquéllos con base en sus ingresos disponibles, y los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos de forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

Asimismo, se refiere al criterio jurisprudencial emitido por el Tribunal Pleno de rubro: **“MUNICIPES. LA LEGISLATURA ESTATAL CARECE DE FACULTADES PARA APROBAR SUS REMUNERACIONES (ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL, ADICIONADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999)”**, y puntualiza que conforme al criterio anotado, la programación, presupuestación y aprobación del presupuesto de egresos del Municipio son facultades exclusivas de éste, para lo cual debe tomar en cuenta sus recursos disponibles, pues sostener que carecen de esa exclusividad en el ejercicio de sus recursos tornaría nugatorio el principio constitucional de autonomía municipal, por lo que es inconcuso que las legislaturas estatales no se encuentra facultadas para aprobar las remuneraciones de los integrantes de los municipios, por no estar previsto en la fracción IV del dispositivo en cuestión.

En otro punto, aduce que de la lectura del artículo 30 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, se desprende que el legislador estatal, al adicionar un párrafo segundo con siete fracciones, estableció diversos parámetros a los que forzosamente se sujetarán las remuneraciones de los Síndicos y Regidores de los municipios del Estado.

Que lo anterior, deviene en un exceso en el ejercicio de las atribuciones legislativas del Congreso local, en atención a que es competencia exclusiva del actor, de acuerdo con su facultad para organizar la administración pública municipal y de su libre libertad hacendaria, el disponer de los recursos que integran su hacienda municipal, lo cual no es otra cosa que tales recursos serán ejercidos en forma directa por el Ayuntamiento de Llera, Tamaulipas o por quien él autorice conforme a la ley, dentro de las que se incluyen las percepciones que éstos recibirán por el ejercicio de su cargo.

En consecuencia, el Congreso local vulnera el principio de libre administración hacendaria, el disponer de los recursos que integran su hacienda de manera directa, lo cual constitucionalmente comprende de manera exclusiva a dicho nivel de Gobierno.

Que no soslaya el hecho de que la facultad del actor de organizar su administración pública y de administrar libremente su hacienda, puede llegar a ejercerse de manera abusiva o caprichosa por el Ayuntamiento actor, en perjuicio de la comunidad municipal; sin embargo, esa posibilidad de ninguna manera puede justificar la constitucionalidad de la disposición local impugnada por ser un seceso de realización incierta.

OCTAVO.- AUDIENCIA. La audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos tuvo verificativo en la fecha señalada para el efecto precisado, ordenando pasar los autos al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

NOVENO.- RETORNO. El veintiocho de septiembre de dos mil diez, por acuerdo del señor Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la controversia constitucional 31/2008 se retornó a la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

DECIMO.- SESION DEL TRIBUNAL PLENO Y RETIRO DEL ASUNTO. En sesión de cuatro de octubre de dos mil diez, el Tribunal Pleno de este órgano jurisdiccional votó, los considerandos del primero al quinto relativos, respectivamente, a la competencia del Tribunal Pleno para conocer del asunto, la oportunidad en la presentación de la demanda, legitimación activa, legitimación pasiva y causas de improcedencia.

Asimismo, en esa misma sesión, el asunto fue retirado en virtud de las razones que se exponen en el considerando sexto de esta resolución.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA. El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio de Llera, Estado de Tamaulipas, y esa entidad federativa a través de sus Poderes Ejecutivo y Legislativo, respecto de la inconstitucionalidad del Decreto número LX-4, mediante el cual se adicionó un párrafo segundo con siete fracciones al artículo 30 del Código Municipal del Estado de Tamaulipas, publicado en el Periódico Oficial del Estado el diecisiete de enero de dos mil ocho.

SEGUNDO.- OPORTUNIDAD. Procede analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente.

El artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos², dispone que los plazos para la interposición de la demanda serán, tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma impugnada.

² ARTICULO 21.- El plazo para la interposición de la demanda será:

(...) II.- Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

En el caso en particular, la demanda se promovió con motivo de la publicación de la norma impugnada en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el diecisiete de enero de dos mil ocho, por lo que el plazo para su impugnación transcurrió del **dieciocho de enero al tres de marzo de dos mil ocho**, en virtud de que los días diecinueve, veinte, veintiséis, veintisiete, de enero; cuatro, cinco, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro de febrero y el primero y dos de marzo fueron inhábiles.

Por lo que si la demanda de controversia constitucional se presentó el veintinueve de febrero del dos mil ocho ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, según se advierte del sello que consta a foja veintinueve del cuaderno principal, es inconcuso que es oportuna.

TERCERO.- LEGITIMACION ACTIVA. A continuación se estudiará la legitimación de quien ejercita la acción de controversia constitucional.

Promueve la controversia constitucional el Municipio de Abasolo, Estado de Tamaulipas, quien cuenta con legitimación activa, por tratarse de un órgano del Estado reconocido por el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal.

En cuanto a la representación de dicho órgano, debe decirse lo siguiente: el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo³.

En el caso, la demanda de controversia constitucional la suscribe **FLORENTINO RODRIGUEZ ACUÑA**, en su carácter de Síndico del Municipio de Abasolo, Tamaulipas, lo que acredita con la documental que obra agregada a foja treinta de este expediente, consistente en la Declaración de Validez de la Elección del Ayuntamiento, expedida por el Instituto Electoral de Tamaulipas a través del Consejo Municipal Electoral de Abasolo, así como, con la Constancia de Mayoría, expedida de igual manera por el Instituto y Consejo indicados.

Por su parte, el artículo 60, fracciones I y II, del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, disponen que es facultad de los síndicos la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales; y la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que el Municipio sea parte⁴; por lo que, en el caso, quien comparece a juicio cuenta con la representación legal y, por ende, con la legitimación necesaria para hacerlo.

CUARTO.- LEGITIMACION PASIVA. Acto continuo, se analizará la legitimación de las autoridades demandadas, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción, en tanto que deben ser las obligadas por la ley para satisfacer la pretensión de la parte actora, en caso de que resulte fundada.

Las autoridades demandadas son:

- a) El Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas;
- b) El Poder Ejecutivo de la misma entidad; y,

En primer término, debe señalarse que las autoridades indicadas tienen legitimación pasiva en tanto son órganos primarios del Estado reconocidos en el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, y debe considerárseles como autoridades demandadas, por atribuírseles la emisión, promulgación y publicación de las normas generales a que se refiere el resultando primero de esta ejecutoria.

Ahora bien, en cuanto a la representación de tales órganos, debe señalarse lo siguiente:

En representación del Poder Legislativo de la entidad, acude **Guadalupe González Galván**, en su carácter de Presidente de la Diputación Permanente en funciones durante el Primer Receso del Primer año de ejercicio Constitucional de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas, lo cual acredita con copia certificada del Decreto número LX-12, expedido el veintisiete de marzo de dos mil ocho, que obra agregado a fojas noventa y cinco a noventa y siete del expediente.

De manera que si el artículo 54, numeral 1, en relación con el diverso 22, numeral 1, inciso I), ambos de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado de Tamaulipas⁵, señalan que en los Recesos del Congreso, el Presidente de la Diputación Permanente ejercerá las atribuciones que la ley

³ ARTICULO 11.- El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio 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...

⁴ "ARTICULO 60.- Los Síndicos de los Ayuntamientos tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

I.- La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.

II.- Representar al Ayuntamiento en los litigios en que el Municipio sea parte, como mandatario general para pleitos y cobranzas en los términos del Código Civil del Estado, con la limitación de que no podrán desistirse, transigir, comprometer en árbitros o hacer cesión de bienes, recibir pagos, salvo autorización por escrito que en cada caso les otorgue el Ayuntamiento. Asimismo, tendrán a su cargo la atención de los negocios de la Hacienda Municipal. (...)"

⁵ "ARTICULO 54. 1. En los recesos del Congreso, el presidente de la Diputación Permanente ejercerá, en lo conducente, las atribuciones que esta ley confiere al presidente de la Mesa Directiva. (...)"

"ARTICULO 22. 1. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva: (...) I) Tener la representación legal del Congreso para rendir informes en juicios de amparo, actuar en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, e intervenir en cualquier litigio o acto jurídico, y delegarla en la persona o personas que resulte necesario; (...)"

le confiere al Presidente de la Mesa Directiva, entre las que se encuentra, tener la representación legal del Congreso en las controversias constitucionales, entonces quien signa la contestación de demanda cuenta con la legitimación necesaria para ello.

Por su parte, **Eugenio Hernández Flores**, en su carácter de Gobernador del Estado de Tamaulipas, lo que acredita con ejemplares del Periódico Oficial de la entidad de ocho y nueve de diciembre de dos mil cuatro, acude en representación del Poder Ejecutivo estatal, lo cual, se corrobora conforme a lo previsto en el artículo 77 de la Constitución Local⁶, puesto que al Gobernador Constitucional le corresponde la titularidad del Poder Ejecutivo. En esta tesitura, se advierte que dicho funcionario sí cuenta con la legitimación necesaria para intervenir en el presente asunto.

QUINTO.- CAUSAS DE IMPROCEDENCIA. Toda vez que las partes no plantearon alguna causal de improcedencia y este Alto Tribunal no la advierte de oficio, se procede al estudio de los problemas de fondo.

SEXTO.- DESESTIMACION DE LA CONTROVERSIA EN RELACION A LAS VIOLACIONES DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ALEGADAS. El Municipio actor señaló que existían diversos vicios en el procedimiento legislativo de creación del Decreto número LX-4, mediante el cual se adicionó un párrafo segundo con siete fracciones al artículo 30 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas.

En este tema, en el proyecto de sentencia puesto a consideración del Tribunal Pleno, se proponía la invalidez del Decreto impugnado, por considerarse que las violaciones del procedimiento legislativo aducidas, contaban con el suficiente potencial invalidatorio.

Puesta a discusión esta propuesta, en sesión pública del Tribunal Pleno de cuatro de octubre de dos mil diez, se desestimó la controversia constitucional ya que al ponerse a votación la consulta, únicamente se alcanzaron cinco votos de los señores Ministros integrantes del Tribunal Pleno (Aguirre Anguiano, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Silva Meza) a favor de la propuesta del proyecto, mientras que cuatro Ministros (Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales y Presidente Ortiz Mayagoitia), se pronunciaron en contra de la propuesta y por entrar al análisis del fondo del asunto. El señor ministro Cossío Díaz estuvo ausente por comisión oficial.

Las razones contenidas en la propuesta de proyecto sometida a consideración del Tribunal Pleno, en el sentido de declarar la invalidez del Decreto impugnado por adolecer de violaciones en el procedimiento legislativo, mismas que contaban con el suficiente potencial invalidatorio y, que fueron apoyadas por cinco de los señores Ministros integrantes del Tribunal Pleno, fueron las siguientes:

“(…) El estudio de las violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que acoge la Constitución Federal, en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales, a saber:

a) El de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria, ya expresada; y,

b) No considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en la tramitación parlamentaria.

Los principios expuestos se encuentran contenidos en la tesis XLIX/2008⁷, de rubro “FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACION DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO”

El procedimiento legislativo debe respetar las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Federal, sin embargo, la posible violación de esas garantías sólo tendrá relevancia invalidatoria si trastoca los atributos democráticos finales de la decisión legislativa. Para ello, es preciso evaluar el cumplimiento de los estándares ya prefijados por este Tribunal Pleno en la tesis L/2008⁸ de rubro “PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACION DE LA INVALIDACION DE AQUEL”, los cuales son, a saber:

a) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los causas que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública.

⁶ “Art. 77.- El Poder Ejecutivo se deposita en un ciudadano que se denominará “Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas,” siendo su elección directa cada seis años, en los términos que señala la Ley Electoral”.

⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, Junio de 2008. Página: 702.

⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXVII, Junio de 2008. Página: 717.

b) Para estos efectos, cobran especial relevancia las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates.

c) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y,

d) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final.

Con lo anterior, este Alto Tribunal no pierde de vista que dentro del procedimiento legislativo pueden presentarse ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes propias del trabajo parlamentario, tales como, por ejemplo: i) la entrada en receso de las Cámaras; o, ii) la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia. Así, la Corte ha sostenido que la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención.

El concepto de invalidez que se analiza, expone que en el procedimiento legislativo que tuvo como resultado la expedición del decreto impugnado y, en consecuencia la reforma al artículo 30 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, se omitió un trámite, que consiste en enviar la iniciativa de reforma a la Comisión Legislativa competente, a fin de que elaborara un dictamen susceptible de discutirse por el Pleno de la legislatura, en términos del artículo 93, apartado 5, de la Ley Sobre la Organización y Funcionamiento Interno del Congreso del Estado de Tamaulipas.

La peculiaridad que reviste a tal omisión es que en ningún momento se establecieron las causas o motivos por los cuales la iniciativa del decreto combatido constituía un asunto de obvia y urgente resolución que justificara omitir el trámite ordinario señalado en la ley, lo que se traduce en una ausencia de motivación.

El concepto en análisis es fundado y suficiente para declarar la invalidez de la norma resultante, por transgredir la garantía de legalidad que prevé el artículo 16 de la Constitución Federal. Para ello es necesario, en primer lugar, acudir a la Constitución local y a la citada Ley Sobre la Organización y Funcionamiento Interno del Congreso del Estado de Tamaulipas, en lo que se refiere no sólo al procedimiento de discusión y aprobación de un decreto de reformas como el que ahora nos ocupa, sino a la relevancia que tiene el trabajo de comisiones dentro del procedimiento parlamentario.

i) Constitución Política de Estado de Tamaulipas:

Artículo 40.- El Congreso se reunirá para celebrar sus sesiones en los términos que le señalan ésta Constitución y la Ley.

La estructura del Congreso contemplará un órgano de dirección política, un órgano de dirección parlamentaria, el establecimiento de comisiones para la instrucción de los asuntos que corresponde resolver al Pleno y la organización de los servicios parlamentarios y administrativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

(...).

Artículo 66.- En las normas sobre el funcionamiento interno del Congreso se contendrán las reglas que deberán observarse para la discusión, votación y formación de las leyes, decretos y acuerdos.

(...).

ii) Ley Sobre la Organización y Funcionamiento Interno del Congreso del Estado de Tamaulipas:

Artículo 35.

1. Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno para instruir y substanciar las iniciativas y propuestas que se presenten al mismo, mediante la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o proyectos de resolución, con objeto de contribuir a que el Congreso cumpla con sus atribuciones constitucionales y legales.

2. Las Comisiones Ordinarias a cargo de las tareas de dictamen legislativo y de información y control de la gestión pública, en términos de lo dispuesto por el artículo 93 de la Constitución Política del Estado, son las siguientes:

(...)

4. Cuando las cuestiones planteadas por los Ayuntamientos impliquen el ámbito general de competencias de las comisiones previstas en el párrafo 1 de este artículo, las mismas podrán conocer de ellos de consuno con la Comisión de Asuntos Municipales.

Artículo 36. Para el desarrollo de tareas específicas de la competencia constitucional del Congreso se establecen las siguientes comisiones ordinarias:

a) De Puntos Constitucionales, a cargo de los asuntos que impliquen adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o a la Constitución Política del Estado.

b) De Patrimonio Estatal y Municipal, a cargo de los asuntos que entraña solicitud de autorización para disponer del patrimonio inmueble y mueble de las haciendas del Estado y de los Municipios.

c) De Asuntos Municipales, a cargo de analizar las iniciativas y propuestas inherentes a las funciones constitucionales de los Ayuntamientos, actuando por sí o de consuno con otras comisiones, según se acuerde por el presidente de la Mesa Directiva.

d) De Estudios Legislativos, a cargo de contribuir con el análisis, estudio y dictamen de las iniciativas de carácter legislativo, de consuno con la o las comisiones que por su denominación tengan competencia en la materia.

e) De Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado, a cargo de las tareas que derivan de la Constitución Política del Estado y de la Ley de Fiscalización Superior del Estado en torno a dicho órgano técnico.

f) De la Medalla al Mérito "Luis García de Arellano", a cargo de la recepción de postulaciones a esa presea y de proponer al Pleno quien deba recibirla anualmente, de acuerdo con el Decreto de creación de dicho reconocimiento".

Artículo 38.

1. El Pleno podrá acordar la conformación de comisiones especiales para hacerse cargo de un asunto concreto, cuya naturaleza requiera esta determinación. El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de sus integrantes y el plazo para efectuar las tareas que se les encomienden. (...).

Artículo 39.

1. Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura, podrán tener hasta ocho integrantes y su encargo será por el término de la propia Legislatura. Ningún diputado podrá pertenecer a más de seis comisiones, salvo que se trate de la Comisión Instructora o de una comisión especial.

2. Para la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en el Congreso y formulará las propuestas correspondientes con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las Comisiones.

3. Al proponer la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política señalará en quienes recaerá la responsabilidad de fungir como presidente y como secretario. Al hacerlo, tomará en cuenta los antecedentes y la experiencia parlamentaria de los diputados, y cuidará que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el Pleno.

4. En su propuesta, la Junta de Coordinación Política buscará incluir dentro de las comisiones de su preferencia a los integrantes de los grupos parlamentarios cuya dimensión no les permita participar en la totalidad de las comisiones establecidas por esta ley.

5. Si un diputado se separa del grupo parlamentario al que pertenecía en el momento de conformarse las comisiones, el coordinador de dicho grupo podrá solicitar su sustitución.

Artículo 41.

1. Los presidentes de las comisiones ordinarias y especiales, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado, al Supremo Tribunal de Justicia, al Instituto Electoral del Estado, al Tribunal Estatal Electoral, a la Comisión de Derechos Humanos del Estado y a los Ayuntamientos de la Entidad y sus entidades, cuando se trate de un asunto de la competencia de dichas instituciones o se discuta una iniciativa sobre las materias que les corresponde atender en términos de los ordenamientos que las rigen.

2. El ente público está obligado a proporcionar la información en un plazo razonable y si la misma no fuere remitida, la comisión lo planteará al presidente de la Mesa Directiva para que éste refrende la solicitud. Si ante este requerimiento la información no fuere remitida, se procederá en términos del título de responsabilidades de los servidores públicos previsto en la Constitución Política del Estado.

3. Si la información solicitada tiene carácter reservado conforme a las disposiciones legales aplicables, el ente público requerido deberá manifestarlo debidamente motivado y fundado”.

Artículo 43.

1. Las comisiones ordinarias llevarán a cabo las tareas siguientes:

(...)

d) Sesionar, cuando menos, una vez cada dos meses;

e) Atender los asuntos que la Mesa Directiva del Congreso les turne;

f) Atender y dictaminar las iniciativas, proyectos y propuestas que le sean turnadas en los términos del programa legislativo acordado por la Junta de Coordinación Política, y

(...).

Artículo 45.

1. Toda comisión deberá presentar el dictamen de los asuntos a su cargo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que los haya recibido.

2. El dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.

3. Mediante solicitud fundada de la comisión, el Pleno podrá autorizar la ampliación del periodo previsto en el párrafo 1 de este artículo.

Artículo 47.

1. Las comisiones podrán solicitar la presencia de servidores públicos de los entes públicos del Estado para ilustrar su juicio en el despacho de los asuntos a su cargo.

2. La solicitud de la presencia requerida se formulará por acuerdo de la comisión al Presidente de la Junta de Coordinación Política, a fin de que éste realice la petición del caso al Poder o ente público de que se trate.

3. Los servidores públicos que asistan a las reuniones de las comisiones para brindar información sobre las tareas a su cargo, están obligados a guardar a los legisladores las atenciones y consideraciones inherentes a la representación de que se encuentran investidos.

Artículo 50.

1. Las reuniones de las comisiones tendrán carácter reservado, pudiendo asistir a ellas los servidores públicos del Congreso que deban proporcionar servicios parlamentarios o administrativos.

2. Las comisiones podrán celebrar reuniones públicas de información y audiencia cuando lo consideren pertinente. Al efecto podrá invitarse a representantes de grupos de interés, expertos y, en general, cualquier persona que pueda aportar información sobre determinado asunto que tengan a su cargo analizar o dictaminar.

Artículo 83.

1. Las sesiones del Congreso se sujetarán al orden del día que de a conocer el presidente de la Mesa Directiva, el cual considerará los siguientes apartados:

(...)

e) Cuenta de las iniciativas enviadas al Congreso o presentadas por sus integrantes, debiéndose acordar por el presidente de la Mesa Directiva su turno a las comisiones correspondientes.

f) Presentación de dictámenes formulados por las comisiones en torno a los asuntos que se les hubieren encomendado, mismos que serán puestos a discusión y votación, a menos que el Pleno acuerde por mayoría posponerlos para otra sesión.

(...)

3. El presidente de la Mesa Directiva podrá autorizar la introducción de otros apartados en el orden del día conforme a la propuesta que realice la Junta de Coordinación Política, con base en la naturaleza y pertinencia de los mismos.

4. El orden del día para cada sesión será el que a su inicio de a conocer el presidente de la Mesa Directiva, de conformidad con los entendimientos y acuerdos que se produzcan en la Junta de Coordinación Política.

(...)

7. Los documentos relacionados con el orden del día de la sesión podrán presentarse y darse a conocer por escrito o por medios magnéticos o electrónicos, a través de la red informática del Congreso.

Artículo 93.

(...)

2. Toda iniciativa se presentará por escrito y deberá comprender una parte expositiva y otra relativa al proyecto de resolución y estará dirigida al Congreso del Estado. Una vez conocida por el Pleno, será turnada a la comisión o comisiones que correspondan para su estudio y dictamen.

(...)

5. Para poder discutirse, toda iniciativa deberá pasar primero a la comisión o comisiones competentes y haberse producido el dictamen correspondiente. Cuando se trate de asuntos de obvia o de urgente resolución, el Pleno podrá acordar la dispensa de trámites en los términos de esta ley.

(...).

Artículo 95.

1. El dictamen es la opinión que emite la comisión o comisiones competentes en torno a una iniciativa, a una propuesta o a un documento que le hubiere sido turnado por el presidente de la Mesa Directiva.

2. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación en el proyecto de resolución.

3. Los dictámenes podrán tener carácter definitivo o suspensivo.

4. Los dictámenes definitivos contendrán la conclusión del análisis y estudio por parte de la comisión o comisiones competentes respecto del asunto que se les haya turnado.

5. Los dictámenes suspensivos comprenderán las consideraciones que compelen a la comisión o comisiones correspondientes a solicitar la prórroga del término a que se refiere el artículo 45 de esta ley para la formulación del dictamen definitivo.

Artículo 97.

1. Cuando los dictámenes se encuentren autorizados por la comisión o comisiones que los formulan, serán puestos a disposición de todos los integrantes del Congreso por conducto de la Secretaría General.

2. En todo caso, ésta preverá que los dictámenes queden a disposición de los legisladores que deseen consultarlos o su difusión a través de la red interna de informática del Congreso.

3. La comisión o comisiones que hubieren formulado el dictamen solicitarán su incorporación en el orden del día de la sesión más próxima, a la luz de las atribuciones que en la materia tienen el presidente de la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política.

4. Si el dictamen ha sido autorizado con 24 horas de anticipación al inicio de la sesión del Pleno, salvo acuerdo contrario de la Junta de Coordinación Política, el documento formará parte del orden del día correspondiente; pero si ha sido autorizado dentro de un plazo menor al señalado, se requerirá el acuerdo de la Junta de Coordinación Política para su incorporación al orden del día.

Artículo 101. Las discusiones son las expresiones argumentativas de los integrantes del Pleno en el desarrollo de sus sesiones sobre las iniciativas, dictámenes, proposiciones o cualquier otro asunto que sea competencia del Congreso y sobre el cual éste haya de pronunciarse”.

Artículo 107.

1. Sólo se podrán plantear adiciones o reformas a los preceptos o resolutivos contenidos en el dictamen o en la iniciativa, en caso de haberse dispensado su turno a comisiones, durante la discusión en lo particular.

(...).

Artículo 148.

1. El Pleno puede dispensar alguna o algunas de las fases del procedimiento parlamentario aplicable a la presentación de iniciativas, de proposiciones, informes o dictámenes.

2. La dispensa consiste en la omisión de alguna o algunas de las fases del procedimiento parlamentario.

3. La dispensa del turno del asunto a comisiones para la formulación de dictamen sólo podrá autorizarse cuando se trate de asuntos de obvia o de urgente resolución, por medio del voto de la mayoría de los legisladores presentes en el Pleno, pero si se tratara de asuntos relacionados con adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la Constitución Política del Estado se requerirá el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Pleno.

4. La petición de dispensa de las fases del procedimiento podrá formularla cualquiera de los miembros del Congreso, sea en forma verbal o escrita, señalándose invariablemente el motivo y fundamento de su solicitud, o plantearse por el presidente de la Mesa Directiva en ejercicio de sus facultades de dirección parlamentaria.

5. En caso de ser aprobada la dispensa del turno a comisiones de una iniciativa o proposición, si ésta ya hubiese sido leída se continuará con su puesta a discusión y subsiguiente votación; pero si no hubiese sido leída, el presidente de la Mesa Directiva dispondrá su lectura íntegra y, posteriormente, se procederá a su discusión y votación.

Artículo 166.

(...)

2. La Gaceta Parlamentaria se actualizará semanalmente y contendrá el orden del día, acta y correspondencia de la sesión más próxima, así como convocatorias de las reuniones de comisiones y comités, informes de los diversos órganos del Congreso, actos oficiales, avisos importantes sobre las actividades legislativas y cualquier otro que por acuerdo de la Mesa Directiva de consuno con la Junta de Coordinación Política deba publicitarse en este medio.

(...).

El Congreso del Estado de Tamaulipas es un órgano primario de esa entidad federativa, cuya integración y estructura se prevé en la Constitución local. Esta última exige, que la función parlamentaria se desempeñe a través del trabajo en comisiones.

En efecto, de acuerdo con la ley orgánica, toda iniciativa de ley se presentará por escrito ante el Congreso del Estado, la cual, una vez conocida por el Pleno, será turnada a la comisión o comisiones que correspondan para su estudio y dictamen. La ley establece imperativamente que para poder discutirse, toda iniciativa deberá pasar primero a la comisión o comisiones competentes y haberse producido el dictamen correspondiente, salvo los casos excepcionales que la propia ley prevé.

Las comisiones son órganos constituidos por el Pleno de la legislatura para instruir y substanciar las iniciativas y propuestas que se presenten al mismo, mediante la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o proyectos de resolución, con objeto de contribuir a que el Congreso cumpla con sus atribuciones constitucionales y legales.

Las comisiones ordinarias estarán integradas por diputados de la legislatura, y para su composición se tomará en cuenta la pluralidad representada en el Congreso, tomando como criterio rector la proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones.

Esta preocupación por la representatividad de las diversas corrientes políticas dentro de la integración de las comisiones, también se ve reflejado en la elección del presidente y el secretario de cada una de ellas, pues la Junta de Coordinación política, encargada de hacer las propuestas, buscará incorporar a los diputados pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el Pleno.

La ley orgánica dispone que la Junta de Coordinación Política buscará incluir dentro de las comisiones de su preferencia a los integrantes de los grupos parlamentarios cuya dimensión no les permita participar en la totalidad de las comisiones establecidas por esta ley.

Para el trabajo en comisiones, los legisladores pueden prevalerse de ciertas herramientas, tales como:

i) Solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado, al Supremo Tribunal de Justicia, al Instituto Electoral del Estado, al Tribunal Estatal Electoral, a la Comisión de Derechos Humanos del Estado y a los Ayuntamientos de la Entidad y sus entidades, cuando se trate de un asunto de la competencia de dichas instituciones o se discuta una iniciativa sobre las materias que les corresponde atender en términos de los ordenamientos que las rigen.

ii) Solicitar la presencia de servidores públicos de los entes públicos del Estado para ilustrar su juicio en el despacho de los asuntos a su cargo.

iii) Celebrar reuniones públicas de información y audiencia cuando lo consideren pertinente. Al efecto podrá invitarse a representantes de grupos de interés, expertos y, en general, cualquier persona que pueda aportar información sobre determinado asunto que tengan a su cargo analizar o dictaminar.

El dictamen que elaboran las comisiones es la opinión que emiten en torno a una iniciativa, a una propuesta o a un documento que le hubiere sido turnado por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso, el cual deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.

Este es el trámite ordinario que debe seguir la discusión de una iniciativa de ley. Sin embargo, el Pleno puede dispensar alguna o algunas de las fases del procedimiento parlamentario. La dispensa consiste en la omisión de alguna o algunas de las fases del procedimiento parlamentario, entre las que se incluye el turno a comisiones. Esta dispensa sólo podrá autorizarse cuando se trate de asuntos de obvia o de urgente resolución, por medio del voto de la mayoría de los legisladores presentes en el Pleno. Sólo se exigirá un quórum calificado si se trata de asuntos relacionados con adiciones o reformas a la Constitución federal o estatal.

Así, el artículo 148, apartado 5, de la ley orgánica del Congreso estatal, prevé las condiciones formales para ello, a saber:

a) Quiénes son los sujetos legitimados para solicitar o proponer la dispensa: La dispensa de trámite debe estar precedida por la solicitud de cualquiera de los miembros del Congreso. La dispensa también puede plantearse por el Presidente de la Mesa Directiva en ejercicio de sus facultades de dirección parlamentaria.

b) Casos en los que puede proponerse la dispensa: Sólo tratándose de asuntos de obvia o urgente resolución.

c) Forma en la que se expresará la propuesta: Puede ser en forma verbal o escrita, pero señalando invariablemente el motivo y fundamento de la solicitud. Este último requisito es exigible con independencia del sujeto que formule la propuesta, pues el artículo 148, apartado 5, sólo distingue entre los sujetos legitimados para formularla, pero no exceptúa a ninguno de ellos de la exigencia imperativa de fundamentación y motivación.

Como puede advertirse del marco jurídico expuesto, el trámite de turno a comisiones puede dispensarse, previa solicitud de los miembros del Congreso, o bien, por haberlo planteado así el Presidente de la Mesa Directiva. Sin embargo, tal excepción al trámite ordinario, sólo se justifica en atención a cada caso concreto, esto es, si se trata de asuntos de obvia o urgente resolución. La calificación de tales circunstancias, debe estar fundada y motivada, según disposición imperativa de la ley.

Así, la ley reconoce que la instrucción del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes que presenta cada caso concreto. Por imperativo legal en el Estado de Tamaulipas, la decisión de sustraerse de la regla general de turno a comisiones debe estar fundada y motivada, en la inteligencia de que, bajo el tamiz de los criterios jurisprudenciales de este Alto Tribunal, la violación a dicho mandato sólo será relevante si impacta a la calidad democrática de la decisión parlamentaria.

Los hechos que dieron lugar a la infracción que invoca la parte actora.

1) El dieciséis de enero de dos mil ocho, los diputados Enrique Blackmore Esmer, Cuitláhuac Ortega Maldonado, María de la Luz Martínez Covarrubias, José Raúl Bocanegra Alonso y Juan Carlos Alberto Olivares Guerrero, integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso de Tamaulipas, presentaron ante el Pleno del Congreso, "Iniciativa de Decreto mediante el cual se adiciona un

párrafo segundo con siete fracciones al artículo 30 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas”, documento en el cual, una vez expuestas las consideraciones que estimaron pertinentes, solicitaron la dispensa de turno a comisiones, a efecto de discutir y aprobar, en su caso, el proyecto de decreto correspondiente.

- 2) **El mismo día**, con un quórum de treinta y dos diputados, se inició la sesión ordinaria del Congreso, en la que en lo que aquí interesa, se concedió el uso de la palabra al diputado Enrique Blackmore Esmer, para dar a conocer la Iniciativa de decreto aludido en el numeral anterior, para lo cual, dio lectura a la misma.
- 3) Una vez terminada la lectura de la iniciativa de decreto en cuestión, el Diputado Presidente Felipe Garza Narváez señaló que, *“en virtud de haberse solicitado en la iniciativa, con apoyo en lo dispuesto por el artículo 148 párrafos 1, 2, 3 y 4 de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado, así como del punto de Acuerdo número LX-1, me permito someter a consideración de este cuerpo colegiado, si se autoriza la dispensa de turno de la iniciativa a comisiones”*, para lo cual, se declaró abierto el sistema electrónico de votación durante un minuto, obteniéndose como resultado **veintitrés votos a favor, ocho en contra y una abstención, en el sentido de que sí se autorizaba la dispensa del turno a comisiones.**
- 4) A continuación, el Diputado Presidente señaló literalmente que por tratarse de un “dictamen con propuesta de decreto”, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 98 y 106, párrafo 2 de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado, se abría a *discusión en lo general*.
- 5) En este contexto, el Diputado Presidente manifestó que al no haber más solicitudes para tomar la palabra, se declaraba cerrada la lista de oradores, por lo que, se procedería al desahogo de las participaciones registradas, mismas que no podrían exceder de cinco minutos.
- 6) Así, tomó el uso de la palabra la diputada María Leonor Sarre Navarro, quien al presentar la posición del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, en términos generales, se manifestó en contra de la iniciativa de decreto sometida a discusión, por considerar que el poder legislativo carecía de atribuciones para fijar remuneraciones específicas a los integrantes del cabildo.
- 7) Por su parte, el diputado Jesús Eugenio Zermeño González, se manifestó a favor del decreto mencionando, de manera primordial, por qué consideró que el tabulador que se proponía no era imperativo para el municipio, ya que las siete categorías mencionadas en la iniciativa de decreto contemplaban un máximo y un mínimo que sería manejado conforme a lo que determinaran los órganos municipales.
- 8) Concluidas las participaciones, el Diputado Presidente, con fundamento en el artículo 106, párrafo 3, de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado, abrió la discusión en lo particular, para lo cual, instruyó al diputado secretario Gelacio Márquez Segura, para que consultara si algún diputado deseaba participar en dicha discusión, para efectos del registro respectivo, sin que hubiera alguien que quisiera hacer uso de la palabra.
- 9) Así, con fundamento en los artículos 106, párrafo 4 y 111, párrafo 4, incisos a), b), c), d) y f) de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado, así como del punto de Acuerdo número LIX-155, la Presidencia sometió a votación en lo general y en lo particular la iniciativa de decreto, para lo cual, declaró abierto el sistema electrónico de votación durante un minuto, habiéndose **aprobado por veinticuatro votos a favor, ocho votos en contra y cero abstenciones**, por lo que se ordenó expedir la resolución correspondiente y remitirse al Ejecutivo del Estado para los efectos constitucionales correspondientes.

Según se observa, el Presidente de la Mesa Directiva fundó la propuesta de dispensa de turno de la iniciativa a comisiones en el artículo 148 de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado y el Punto de Acuerdo Legislativo LX-1⁹ (mediante el cual se implementa el uso del sistema electrónico de registro de asistencia y votación), y en calidad de motivación, hizo referencia a los considerandos de la propia iniciativa.

Es correcto el fundamento legal invocado por el Presidente de la Mesa directiva para obviar el trámite de turno a comisiones, pero este Alto Tribunal advierte que la propuesta de dispensa no se vio precedida de la motivación que exige el citado precepto legal, para acreditar que se estaba en presencia de un caso urgente o de obvia resolución.

⁹ Consultable en la página de Internet del Congreso del Estado de Tamaulipas www.congresotamaulipas.gob.mx

Sobre el particular, es necesario partir de las exigencias jurisprudenciales para tener por cumplida esta última garantía a propósito de la dispensa de trámites dentro del proceso legislativo.

El Tribunal Pleno al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, sustentó que:

“...aun cuando la legislación estatal permite la dispensa de ciertos trámites, cuando exista urgencia para aprobar una iniciativa de ley o decreto, no debe perderse de vista que se trata de una situación excepcional, de ahí que, si bien no se está en el caso de exigir una motivación reforzada, como esta Suprema Corte de Justicia ha sostenido que debe hacerse en otros supuestos, como por ejemplo, en la creación de un Municipio, lo cierto es que sí deben existir, cuando menos, las siguientes condiciones para considerar que, en un determinado caso, se actualiza dicha urgencia:

- a) La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto.
- b) La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad.
- c) Que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso -por supuesto- ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos”.

La motivación que exige la ley no puede ser tácita ni partir de meras presunciones. Derivado de la normatividad del Estado de Tamaulipas y del criterio de este Alto Tribunal, se advierte que para dispensar el trámite de alguna etapa del proceso legislativo es necesario que se “señale invariablemente” el motivo y fundamento en la correspondiente solicitud, ya sea por parte de algún legislador o del presidente de la Mesa Directiva en ejercicio de sus facultades de dirección parlamentaria, y que por sí misma evidencie: (i) la existencia de hechos que generen la condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; (ii) la relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y (iii) que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso -por supuesto- ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

No obstante lo anterior, en el presente caso, se aprecia que en lo que hace a la iniciativa del decreto no se cumple con ninguno de los anteriores requisitos, porque a propósito de la dispensa, sólo se señaló:

“Con base en lo expuesto, sometemos a la consideración de este alto cuerpo colegiado la presente acción legislativa, solicitando su dispensa de turno a comisiones, a efecto de discutir y aprobar, en su caso, el siguiente proyecto de: DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE ADICIONA UN PARRAFO SEGUNDO CON SIETE FRACCIONES AL ARTICULO 30 DEL CODIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS”

Sin que en la iniciativa se hubiera señalado que se trataba de un asunto de obvia o urgente resolución, esto es, los hechos que generen la condición de urgencia en la discusión y aprobación de la iniciativa de ley, ni mucho menos las razones que podrían generar la convicción de que se trataba de un caso excepcional. Así, ni en la iniciativa ni durante el trámite legislativo se expresó en qué radicaba la urgencia u obviedad, requisito *sine qua non* para la dispensa del trámite en cuestión.

De la lectura integral de la iniciativa, se advierte que los legisladores expusieron las razones que les llevaron a proponer límites mínimos y máximos para la percepción de los emolumentos de los regidores y síndicos, los cuales tienen como propósito hacer realidad los principios de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto público municipal. Esos argumentos constituyen la motivación de la propuesta legislativa de adición al artículo 30 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, pero no de la dispensa del trámite legislativo de turno a comisiones por urgencia u obvia resolución.

Estimar que los considerandos de la propuesta legislativa, como tales, constituyen la motivación a que se refiere el artículo 148, apartado 4, de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado, llevaría a considerar que basta con motivar las iniciativas de reforma o adición a las leyes para colmar el requisito de fundamentación y motivación que se exige para no remitir el asunto a comisiones y con ello socavar los mecanismos previstos en la Constitución local y la ley para garantizar la participación de todas las fuerzas políticas.

Por tanto, no se desprende que el órgano legislativo haya motivado la circunstancia o la forma en que la iniciativa, que culminó con la emisión del decreto impugnado, refiriera la existencia de determinados hechos que generaran una condición de urgencia en la discusión y aprobación, que a su vez permitiera la dispensa del trámite legislativo, consistente en el turno a comisiones. Tampoco se advierte que los legisladores hubieren expuesto que dicha iniciativa respondiera o resolviera alguna situación de emergencia, solucionara algún problema grave de naturaleza política, social, económica o jurídica, o aportara un beneficio general para la sociedad, que fuera motivo suficiente para generar la convicción de que se estaba ante un caso excepcional que ameritara la dispensa del trámite legislativo, de tal suerte que la iniciativa propuesta fuera aprobada de manera pronta y expedita por el órgano Legislativo.

Lo anterior se corrobora de la versión estenográfica de la sesión de dieciséis de enero de dos mil ocho, en la que se desprende que el Presidente del Congreso estatal se limitó a consultar a la asamblea, si era de aprobarse la dispensa del turno a comisión de la iniciativa de adición de un párrafo segundo con siete fracciones al artículo 30 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, que culminó con el decreto impugnado.

En ese sentido, si bien la solicitud se realizó en términos de lo que establece el numeral 148 de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado, lo cierto es que los peticionarios no establecieron argumento o manifestación alguna que justificara la urgencia u obvia resolución que ameritaba la dispensa solicitada, cuando el propio numeral antes señalado condiciona a que la petición contenga una debida motivación y fundamento para la dispensa, o bien, que sea planteada por el Presidente de la Mesa Directiva en ejercicio de sus facultades de dirección parlamentaria.

No obstante ello, el Presidente del Congreso estatal, sin mediar discusión o planteamiento alguno respecto de la solicitud de dispensa de trámite legislativo, puso a discusión en lo general, la iniciativa presentada, por lo que ordenó se abriera el registro de oradores, inscribiéndose dos diputados en esta etapa, una vez culminado sus respectivas exposiciones, se abrió a discusión en lo particular, sin que en esta ocasión participara diputado alguno, razón por la que se abrió el sistema electrónico de votación, obteniéndose 24 votos a favor, 8 en contra y 0 abstenciones, de los 32 diputados que asistieron a la sesión.

Como se puede observar, la iniciativa de mérito no fue turnada a ninguna comisión dictaminadora, a pesar de que el artículo 93, numeral 5, primera parte de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado de Tamaulipas, señala que para poder discutirse, toda iniciativa deberá pasar primero a la comisión o comisiones competentes y haberse producido el dictamen correspondiente, y que sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso del estado se calificaren de urgentes o de obvia resolución.

Así entonces, si se considera que la dispensa del trámite legislativo requiere la existencia de hechos o circunstancias que acrediten que se está ante un caso de notoria urgencia u obvia resolución, así como la calificación en tal sentido, es evidente que tal situación excepcional exige que en la solicitud de la dispensa de trámite se expongan de manera explícita los hechos o los problemas relevantes que ameritan pronta resolución, de tal manera que el legislador tenga la convicción de que está ante un caso de atención urgente y pronta resolución, a efecto de realizar la calificación respectiva y proceder a la aprobación de la ley propuesta, lo cual no se llevó a cabo por parte del órgano Legislativo en comento.

Tampoco existe constancia alguna en autos de que la iniciativa se hubiese dado a conocer con anticipación a los diputados y que, por lo tanto, hubieran tenido a su disposición dicho material jurídico con la suficiente oportunidad para preparar y entablar un verdadero debate dentro del Congreso.

Sólo como una mera especulación, es posible pensar que hubieran tenido conocimiento del orden del día en la Gaceta Parlamentaria, pero la ley no garantiza que tuvieran acceso a la iniciativa como tal, ni tampoco las pruebas ofrecidas por las partes arrojan esa conclusión. De la versión estenográfica sólo se desprende que los señores diputados tuvieron conocimiento, al inicio de la sesión, del orden del día, cuyo punto sexto se denomina "Iniciativas", lo cual tampoco arroja demasiada publicidad sobre la iniciativa a discutir.

En cambio, tratándose de los dictámenes de comisiones, la ley orgánica en cuestión establece en su artículo 97 que cuando dichos dictámenes se encuentren autorizados por la comisión o comisiones que los formulan, serán puestos a disposición de todos los integrantes del Congreso por conducto de la Secretaría General y que esta última preverá que queden a disposición de los legisladores que deseen consultarlos o su difusión a través de la red interna de informática del Congreso; en el entendido de que si el dictamen ha sido autorizado con 24 horas de anticipación al inicio de la sesión del Pleno más próxima, salvo acuerdo contrario de la Junta de Coordinación Política, el documento formará parte del orden del día correspondiente; pero si ha sido autorizado dentro de un plazo menor al señalado, se requerirá el acuerdo de la Junta de Coordinación Política para su incorporación al orden del día.

Estos mismos principios de publicidad no están garantizados por la ley cuando se trata de la discusión de una iniciativa que se da a conocer al Congreso el mismo día en el que es presentada, de ahí que la omisión del turno a comisiones deba estar debidamente fundada y motivada, por tratarse de un caso urgente o de obvia resolución.

Ahora bien, este Alto Tribunal considera que la violación al procedimiento legislativo que ha quedado demostrada sí tiene la suficiente relevancia invalidatoria, por trastocar los atributos democráticos finales de la decisión parlamentaria.

Al respecto, este Alto Tribunal ha sostenido que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Constituciones Locales establecen, en relación con los procesos legislativos, dos etapas: la primera corre a cargo de una Comisión que después de estudiar el tema correspondiente, formula un dictamen, y la segunda corresponde al Pleno de la Cámara o del Congreso, que sobre la base del dictamen delibera y decide. El trabajo parlamentario en cada una de dichas etapas *tiene finalidades concretas*, pues la Comisión analiza la iniciativa de ley y formula una propuesta para ser presentada mediante el dictamen correspondiente al Pleno, y éste tiene como función principal discutir la iniciativa *partiendo del dictamen* y tomar la decisión que en derecho corresponda, de manera que dicho sistema cumple una imprescindible *función legitimadora de la ley*, en razón de los mecanismos y etapas que lo integran. Tales consideraciones están plasmadas en la tesis P./J. 117/2004¹⁰ de rubro: "PROCESO LEGISLATIVO. LOS VICIOS DERIVADOS DEL TRABAJO DE LAS COMISIONES ENCARGADAS DEL DICTAMEN SON SUSCEPTIBLES DE PURGARSE POR EL CONGRESO RESPECTIVO".

Dentro del Congreso del Estado de Tamaulipas, las comisiones están integradas por diputados de la legislatura, y para su composición se toma en cuenta la pluralidad representada en el Congreso, esto es, se busca incorporar a los diputados pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de tal suerte que en el trabajo que desempeñen se reflejen de manera proporcional las diversas corrientes de pensamiento que se integran en el Pleno.

Por lo tanto, el trabajo de comisiones no es ocioso ni representa una formalidad más dentro del procedimiento que pueda ser obviada de manera gratuita, esto es, sin motivación ni discusión, pues al hacerlo, se trastoca el derecho de las minorías parlamentarias para reflejar la voluntad popular que las sustenta.

Como se expuso al inicio de este considerando, el principio de equidad en la deliberación parlamentaria apunta a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en el proceso legislativo, que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto. Lo anterior, porque dicho principio está estrechamente vinculado con la esencia y valor mismo de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político, como es el caso de México y de la mayor parte de las democracias contemporáneas. La democracia representativa es un sistema político valioso, no solamente porque, en su contexto, las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte, tanto de las mayorías como de las minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública, lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo.

Tal como lo sostuvo el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver, en última instancia, las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia, pero no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de la representación política, material y efectiva de los ciudadanos, que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final, a menos que su opinión coincida con un número suficiente de integrantes de otras fuerzas políticas; por lo tanto, es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la Cámara, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes.

¹⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX. Diciembre de 2004. Página: 1111

Así, en conclusión, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así, porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

Como se ha señalado, la legislación del Estado Tamaulipas prevé la hipótesis de omitir el dictamen de una ley, ésta es de naturaleza extraordinaria, por lo que no debe utilizarse de forma tal que permita a las mayorías aprobar una norma general, sin la debida intervención de las minorías, pretextando o apoyándose en esa supuesta urgencia, sin que, además, ésta se encuentre justificada por quienes alegan la actualización de tal supuesto, ya que ello puede eventualmente traer consigo la anulación del debate de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso que, se reitera, todo procedimiento legislativo debe respetar, en condiciones de libertad e igualdad.

En estas condiciones, del análisis del proceso legislativo en su conjunto, se advierte que la dispensa del trámite de turno a comisiones del decreto impugnado, como acto preparatorio a la discusión plenaria, sí impidió potencialmente que las distintas fuerzas políticas estuvieran en posibilidad de conocer la iniciativa planteada -al haber sido presentada el mismo día en que fue discutida- y, por ende, de debatir sobre ella con verdadero conocimiento de su contenido y alcance. Lo anterior, porque, como se relató, el mismo día en que se presentó, fue que se discutió, esto es, no se tiene la certeza ni obra constancia en autos de que se conoció previamente por los demás integrantes del Congreso, dispensándose, por la mayoría, el que fuera dictaminada por las Comisiones correspondientes; de ahí que no sea posible considerar que una norma general, producto de un procedimiento tan acelerado para su aprobación, pueda ser resultado del debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo, máxime cuando, en el caso, no se justifica la supuesta urgencia, al amparo de la cual podría sostenerse su aprobación, sin el cumplimiento de algunos trámites.

Luego, aun cuando es cierto que dos diputados de las distintas fuerzas políticas que integran el Congreso del Estado, hicieran valer los argumentos que estimaran pertinentes, a favor y en contra de la iniciativa en comento, también es cierto que ello se dio dentro de la sesión del mismo día (dieciséis de enero de dos mil ocho), lo cual no puede llevar a sostener que el órgano legislativo hubiera tenido suficiente tiempo para conocer y estudiar una iniciativa legal y, por ende, estar en posibilidad de realizar un debate real sobre la misma, es decir, no es posible sostener que, en este contexto, las minorías estuvieron en posibilidad de hacerse oír.

La propia votación con la que fue aprobada la ley impugnada (veinticuatro votos a favor, ocho en contra), nos da la pauta de que, a final de cuentas, fue aprobada, porque existe una mayoría parlamentaria, que logró imponerse, no por el simple hecho de ser la fuerza mayoritaria, la que, en todo caso, dada su naturaleza, eventualmente llegará a imponerse, sino porque, partiendo de esa circunstancia, hizo uso de un mecanismo legal -la supuesta urgencia para aprobar la norma y, por ende, la dispensa en su trámite- que, de ninguna manera, fue instituido para tales fines, sino únicamente para casos excepcionales que, *razonablemente*, justifiquen tal urgencia, pero en los que, de cualquier modo, siempre deberá atenderse a los principios democráticos que deben regir todo debate parlamentario.

Por lo tanto, este Alto Tribunal concluye que, de una evaluación global del procedimiento que condujo a la aprobación del decreto de reforma impugnado, se advierte la existencia de violaciones procedimentales con un impacto invalidante sobre el decreto impugnado.

Sirve de apoyo a lo anterior, por identidad de razones, la tesis P./J. 35/2007¹¹ del Tribunal Pleno de rubro: "LEY DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES Y CODIGO PENAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMARON DICHOS CUERPOS LEGALES FUE EMITIDO VIOLANDO LOS VALORES DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA (DECRETO 253 PUBLICADO EN EL PERIODICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 16 DE OCTUBRE DE 2006)".

En consecuencia, el concepto de invalidez planteado en relación con la existencia de irregularidades procedimentales debe declararse fundado, ya que la forma en que se llevó a cabo el procedimiento legislativo evidencia un desapego de los cauces básicos de expresión de la voluntad de la cámara parlamentaria, sin que exista motivación alguna sobre la supuesta urgencia para dispensar el trámite de turno a comisiones. El producto final es una norma de carácter general que causa perjuicio al municipio actor, por ser el destinatario de la misma.

¹¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI. Diciembre de 2007. Página: 993.

En efecto, la participación democrática es esencial en el procedimiento legislativo ya que, de acuerdo con la Constitución Federal, la forma de gobierno será democrática, representativa y popular: por lo que los diputados, en su carácter de representantes del pueblo cuentan con derecho a opinar, discutir y defender los intereses que representan.

Es decir, dicha participación sólo puede lograrse cuando se respeta el derecho que, como integrantes del Congreso, los diputados tienen para discutir y aprobar las iniciativas de ley que se presenten y, salvo casos de real urgencia, de conocerlas previamente (...).

Puesta a votación esta propuesta y dada la votación de cinco votos a favor de la propuesta de invalidez por vicios en el procedimiento legislativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 42, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, se desestimó la controversia constitucional en este tema, al no haberse obtenido una mayoría calificada de ocho votos.

SEPTIMO. ESTUDIO DE FONDO. TEMA: ESTABLECIMIENTO DE TOPES A LOS SALARIOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES CON BASE EN UN CRITERIO POBLACIONAL.

El Municipio actor en sus conceptos de invalidez señaló medularmente que:

1.- El Decreto número LX-4, por el que se adicionó un párrafo segundo con siete fracciones al artículo 30 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, carece de fundamento y motivo legal, y por ello es violatorio de los artículos 14, 16, 74, fracción IV, 115 y 134 párrafos primero y cuarto de la Constitución Federal.

2.- El precepto impugnado es contrario al principio de libertad hacendaria consagrado en la fracción IV del artículo 115 constitucional, ya que invade la esfera competencial del Municipio en lo relativo a la elaboración del presupuesto de egresos, pues lo condiciona a que establezca los salarios de sus Síndicos y Regidores de acuerdo a un tabulador conforme con un criterio poblacional, el cual no está previsto constitucionalmente como elemento para la elaboración del presupuesto destinado al pago de remuneraciones de los integrantes del Ayuntamiento. Así entonces, establecer un límite a las remuneraciones es contrario al texto constitucional.

Pues bien, a juicio de este Tribunal Pleno, la pregunta que debe responderse en este caso para la resolución de la problemática planteada es la siguiente: ¿las legislaturas locales son competentes para establecer las políticas salariales consistentes en los topes a las remuneraciones de los integrantes de los Ayuntamientos?

Para la resolución del caso es necesario hacer las siguientes precisiones.

El fortalecimiento de la autonomía municipal se ha venido desarrollando, principalmente, a través de las reformas constitucionales efectuadas en los años de mil novecientos ochenta y tres, mil novecientos noventa y cuatro y mil novecientos noventa y nueve¹².

En estas reformas, esencialmente: a) se calificó al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados; b) se le incluyó en el catálogo de órganos legitimados para promover una controversia constitucional; c) dejó de ser administrado para pasar a ser gobernado por un Ayuntamiento, otorgándosele, en su fracción IV, ciertas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los municipios, entre las que se encuentran el principio de libre administración de la hacienda pública¹³; el principio de ejercicio directo de los recursos de la hacienda municipal por parte del ayuntamiento¹⁴; el principio de integridad de los recursos municipales¹⁵; el derecho de

¹² Al referirnos a estas reformas, básicamente se está aludiendo a los artículos 115 y 105 de la Constitución Federal.

¹³ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis 5/2000 y 6/2000, de rubros: "**HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL)**", y "**HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL REGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA (ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL)**", consultables en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos catorce y quinientos quince, respectivamente.

¹⁴ Este principio de ejercicio directo de los recursos que integran la Hacienda Municipal, previsto en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se desarrolló por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004. Del asunto anterior derivó la jurisprudencia 12/2005, cuyo rubro es el siguiente: "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCION IV DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION FEDERAL**".

los municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las 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 inmuebles¹⁶; el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales¹⁷; la facultad constitucional de los Ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, propongan 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 inmobiliaria¹⁸; la facultad de las Legislaturas Estatales para aprobar las leyes de ingresos de los municipios; y, la facultad de los municipios para aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles¹⁹.

Así, esta Suprema Corte ha dicho, que la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, establece un conjunto de previsiones cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los estados y los municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, en los que se instituyen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los municipios, lo cual resulta totalmente congruente con el propósito del Constituyente Permanente -fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve, a las que nos hemos referido-, para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional, por lo que, el cumplimiento de todos estos aspectos genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal.

Ahora bien, para la resolución de este caso, conviene destacar la evolución que ha tenido la facultad de los municipios para aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles. Esta facultad tuvo su primera fase en la reforma al artículo 115 constitucional en el año de mil novecientos noventa y nueve, en donde se estableció.

La segunda fase se produjo por virtud de la reforma constitucional de veinticuatro de agosto de dos mil nueve. La parte medular de este proceso de consolidación para lograr la autonomía municipal consistió en perfeccionar la facultad de programación, presupuestación y la aprobación del presupuesto de egresos, misma que quedó prevista en el penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional que dispone:

“Artículo 115. ...

IV. ...

...

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”.

Como se advierte, la reforma mencionada remite al diverso artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado también el veinticuatro de agosto de dos mil nueve, cuyo tenor es el siguiente:

¹⁵ Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

¹⁶ En cuanto a este punto de la integridad de los recursos municipales, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en el sentido de que los municipios deben percibir efectiva y puntualmente los recursos a que constitucionalmente tienen derecho, y que en el caso de que los Estados no lo hagan así, estarán obligados a pagar los intereses correspondientes que se generen. Este criterio se refleja en la tesis de jurisprudencia 46/2004 de rubro: **“RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONOMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORANEA GENERA INTERESES.”**, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Junio de 2004, página ochocientos ochenta tres.

¹⁷ Este principio de reserva de fuentes de ingresos municipales se sostuvo por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia, al resolver por unanimidad de once votos la controversia constitucional 14/2004 en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro.

¹⁸ Sobre este tema el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia, emitió la tesis de jurisprudencia 122/2004 de rubro: **“PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACION DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACION DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION FEDERAL).”** Sin embargo, en el tratamiento del proyecto, este tema se aborda más adelante.

¹⁹ Todas estas garantías económicas se encuentran básicamente en la fracción IV del artículo 115 de la fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 127.- Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

VI. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo.

Ahora bien, de una interpretación conjunta de ambos preceptos y teniendo presente la tendencia que ha venido sosteniendo este Alto Tribunal en el sentido de que existe un respeto total y absoluto a la libertad hacendaria de los Municipios, así como atendiendo a la pregunta planteada para la resolución del caso, este Tribunal Pleno advierte que:

a) Corresponde a los Ayuntamientos aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles, y en ellos, deberán incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Federal.

b) Esta aprobación de los presupuestos de egresos por parte de los Ayuntamientos, se da sin intervención alguna de las legislaturas locales, es decir, las legislaturas locales no tienen ningún tipo de injerencia en ellos.

c) Las remuneraciones que percibirán los servidores públicos municipales, deberán ser adecuadas e irrenunciables por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión y proporcionales a sus responsabilidades. Asimismo, deberán determinarse anual y equitativamente en los presupuestos de egresos aprobados por los Ayuntamientos, bajo las bases previstas en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales son:

1.- Será remuneración toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales (Base I).

2.- Ningún servidor público podrá recibir remuneración, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente (Base II).

3.- Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente se deba al desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función. La suma de dichas retribuciones no excederá la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente (Base III).

4.- No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no forman parte de la remuneración. Están excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo que desempeñen (Base IV).

5.- Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie (Base V).

6.- Las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del artículo 127 constitucional, así como las disposiciones constitucionales relativas y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo (Base VI).

Por otro lado, no debe perderse de vista que el artículo 116 de la Constitución Federal en su párrafo penúltimo²⁰, cuando señala: *“El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo”*, únicamente faculta a las legislaturas locales para aprobar anualmente los presupuestos de egresos de los Estados y no así los presupuestos de egresos municipales, pues como ya lo señalamos, de conformidad con el penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional, los Ayuntamientos son los competentes para aprobar sus presupuestos de egresos sin intervención alguna de las legislaturas locales.

Tomando en cuenta todo lo anterior, la base VI del artículo 127 constitucional, debe entenderse en el sentido de que si los presupuestos de egresos municipales, por disposición constitucional, están fuera del ámbito de la competencia de las Legislaturas locales, entonces, el artículo 127 constitucional tiene una aplicación directa a los Ayuntamientos, esto es, corresponde directamente a ellos señalar los alcances del artículo 127 sobre el tema específico de las remuneraciones, puesto que son ellos los competentes para determinar los tabuladores desglosados de las remuneraciones de sus servidores públicos, en los presupuestos de egresos que aprueben.

Permitir que las legislaturas locales regulen, en materia de sueldos, los topes para los servidores públicos municipales sería permitir una intromisión en la libre administración hacendaria de los Municipios para la aplicación de su presupuesto.

Los Ayuntamientos tienen la libertad de establecer las percepciones de sus funcionarios, siempre constriñéndose a las exigencias y límites del artículo 127 constitucional. Así, cuando la fracción VI del artículo 127 constitucional señala que las legislaturas locales en el ámbito de sus competencias expedirán leyes para hacer efectivo el contenido del propio artículo, lo que hacen es exigirle a las legislaturas una normatividad que vea por el cumplimiento de los principios generales previstos en el citado artículo 127 y, de ningún modo, debe entenderse como una posibilidad para que la legislatura del Estado intervenga para señalar las percepciones mismas.

El hecho de que los Ayuntamientos sean los directamente facultados para fijar los salarios de sus funcionarios municipales, de ningún modo permite una actuación arbitraria de los ayuntamientos ya que el hecho de que estos parámetros no estén previstos en la ley, no significa que los Ayuntamientos no deberán observar algún parámetro de racionalidad o que puedan establecer percepciones sin ningún sentido, pues como ya dijimos, sí existen los lineamientos que deberán observar los Ayuntamientos y que son precisamente los principios establecidos en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁰ VII.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Así, las únicas competencias que en esta materia conservan las legislaturas locales, son las relativas a sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en el propio artículo 127 constitucional, pues toda sanción debe estar prevista en ley.

Por lo tanto, este Tribunal Pleno estima que la legislatura local violó lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, al expedir el Decreto LX-4 por el que reformó el artículo 30 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, pues dicho precepto determina en las siete fracciones de su segundo párrafo, bajo un criterio poblacional, los tabuladores que deberán usarse como tope a los salarios que deben percibir los servidores públicos municipales, materia respecto de la cual, como ya lo hemos expresado, las legislaturas locales carecen de competencia para regular. Además, ello no sólo representa una violación al artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, sino también al artículo 127, ambos de la Constitución Federal, pues si bien, esté último, tenía un texto diverso al momento de la impugnación y por ello no fue señalado como violado por el actor, lo cierto es que con motivo de su reforma en agosto dos mil nueve, al cambiar sus disposiciones, y al analizar este medio de control constitucional a la luz de su nuevo texto²¹, también resulta transgredido.

Habiendo resultado fundados los argumentos de invalidez hechos valer por la actora, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 30, en su párrafo segundo y sus siete fracciones, del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas.

OCTAVO.- Efectos. De conformidad con lo dispuesto en el último párrafo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el numeral 42, tercer párrafo de su Ley Reglamentaria, la presente resolución en la que se declara la invalidez de una norma general emitida por el Congreso del Estado de Tamaulipas, controvertida por un Municipio, sólo puede tener efectos relativos a las partes en el litigio. Así entonces, la invalidez declarada únicamente tendrá efectos respecto del Municipio de Abasolo, del Estado de Tamaulipas y surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente sentencia al Poder Legislativo Local.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.- Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se desestima la controversia constitucional en cuanto a los argumentos de invalidez planteados por el municipio actor, referentes a las violaciones al procedimiento legislativo de la norma impugnada, en términos del considerando sexto de esta ejecutoria.

TERCERO.- Se declara la invalidez del Decreto LX-4 emitido por la Sexagésima Legislatura del H. Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas mediante el cual se adiciona un párrafo segundo con siete fracciones al artículo 30 del Código Municipal del Estado de Tamaulipas, en términos de lo señalado por el considerando séptimo del presente fallo.

CUARTO.- Esta sentencia surtirá efectos para el Municipio actor, en términos del considerando octavo.

Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

²¹ Al respecto resulta aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 51/2003, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ANALISIS DE LA VALIDEZ DE LOS ACTOS IMPUGNADOS DEBE REALIZARSE CONFORME A LAS CONDICIONES JURIDICAS IMPERANTES AL MOMENTO DE PRODUCIRSE EL FALLO. Si durante la tramitación de una controversia constitucional las condiciones jurídicas pertinentes para su resolución sufren alguna modificación, el análisis de la validez de los actos y disposiciones impugnados deberá realizarse a la luz de esas nuevas condiciones. Lo anterior es así, en razón de la naturaleza y características especiales que revisten este tipo de juicios, pues en ellos se tutela primordialmente la regularidad constitucional de actos y disposiciones generales, antes que el interés particular de quienes fungen como partes; además, las sentencias que se dictan no tienen efectos retroactivos, salvo en materia penal, conforme al artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Analizar la validez de los actos o disposiciones impugnados con base en legislación superada u obsoleta llevaría al dictado de sentencias inconsistentes con la realidad, que podrían representar dificultades para su debida cumplimentación, además de que la emisión de un fallo en estas condiciones conduciría, en la generalidad de los casos, a que la parte actora, de insistir en la invalidez del acto impugnado, tuviera que promover un nuevo juicio en contra del mismo acto para que éste se juzgara conforme al nuevo contexto normativo, lo cual, además de ser contrario al principio de economía procesal, sólo llevaría a un juicio improcedente por extemporaneidad, lo que generaría un estado de indefensión en su perjuicio y atentaría contra el bien jurídico tutelado en estos juicios". Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVIII, septiembre de 2003, página 1056.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, en cuanto a que es procedente la controversia constitucional; la señora Ministra Luna Ramos votó en contra.

Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, en cuanto a que es fundada la controversia constitucional; los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo Segundo:

Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Silva Meza votaron a favor de declarar la invalidez del procedimiento legislativo que dio origen al Decreto número LX-4, mediante el cual se adicionó un párrafo segundo con siete fracciones al artículo 30 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas por violaciones al procedimiento legislativo; en tanto que los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales y Presidente Ortiz Mayagoitia, se pronunciaron en contra de la propuesta y por entrar al análisis del fondo del asunto (No asistió el señor ministro Cossío Díaz estuvo ausente por estar cumpliendo una comisión oficial).

Por lo tanto, dada la votación de cinco votos a favor de la propuesta de invalidez por vicios en el procedimiento legislativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 42, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, se desestimó el concepto de invalidez, al no haberse obtenido una mayoría calificada de ocho votos.

En relación con el punto resolutivo Tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, en virtud de que las legislaturas locales no tienen competencia para establecer políticas salariales consistentes en los topes a las remuneraciones de los integrantes de los Ayuntamientos; los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas votaron en contra y reservaron su derecho para formular voto de minoría; y la señora Ministra Luna Ramos reservó el suyo para formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo Cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

El Ministro Presidente, **Juan N. Silva Meza**.- Rúbrica.- La Ministra Ponente, **Olga Sánchez Cordero de García Villegas**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuarenta y cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del cuatro de enero de dos mil once, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 31/2008, promovida por el Municipio de Abasolo, Estado de Tamaulipas. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a diez de febrero de dos mil once.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS EN LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 31/2008, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE ABASOLO, ESTADO DE TAMAULIPAS.

Disiento del criterio sustentando por la mayoría, porque considero que durante la tramitación del presente asunto surgieron cuestiones que hacen improcedente la controversia constitucional.

Para justificar mi postura es importante considerar, primero, los hechos relevantes que sucedieron en el presente negocio:

1. El diecisiete de enero de dos mil ocho se reformó el artículo 30 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, relativo a las remuneraciones de los miembros de los ayuntamientos;

2. El veintinueve de febrero del mismo año, el municipio actor promovió la presente controversia constitucional en contra de esa reforma;

3. El veinticuatro de agosto de dos mil nueve fueron reformados los artículos 127, 115, 116, 122 y 123, de la Constitución Federal, en relación con los salarios de los funcionarios públicos;

4. El veintiocho de septiembre de dos mil diez se retornó el asunto a la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, para la elaboración del proyecto de sentencia.

5. En sesión de cuatro de octubre siguiente, el Tribunal Pleno desestimó la controversia, por cuanto a los conceptos de invalidez relacionados con el proceso legislativo y dio por aprobados los temas previos al análisis de fondo;

6. El dos de noviembre de dos mil diez se publicó el Decreto 60-1083 que reforma la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, para establecer, entre otras disposiciones, que ningún servidor público podrá recibir remuneraciones mayores a las que percibe el Gobernador.

Los preceptos de la Constitución del Estado de Tamaulipas que fueron reformados, en lo conducente disponen:

“Artículo 70. [...]”

Asimismo, dicha iniciativa deberá incluir dentro de su proyecto de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos; en caso de que se omita fijar la remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere previsto el Presupuesto anterior o la ley que estableció el empleo.

En todo caso, dicho señalamiento deberá respetar las bases previstas en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los órganos de poder del Estado, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, así como los órganos autónomos reconocidos por esta Constitución, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas se regirán por las previsiones de esta Constitución y las leyes de la materia.

“Artículo 133. [...]”

La legislatura aprobará las leyes de ingresos de los Municipios, revisará y fiscalizará 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 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución.[...]”

“Artículo 160. [...]”

Los servidores públicos del Estado, de los Municipios, de las entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y las paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, así como cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividad (sic) oficiales;

II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Gobernador del Estado en el presupuesto correspondiente;

III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Gobernador del Estado en el presupuesto correspondiente;

IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado;

V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie; y

VI. El Congreso del Estado expedirá la ley para hacer efectivo el contenido del presente artículo; asimismo, realizará las adecuaciones que correspondan para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo.

Como puede advertirse, la Legislatura del Estado de Tamaulipas modificó determinados artículos de su Constitución local, para hacerlos acordes al actual contenido de la Constitución Federal.

Los artículos Segundo y Tercero Transitorios del decreto que reformó la Constitución de Tamaulipas, ordenan:

“ARTICULO SEGUNDO. Las prevenciones que se aprueban con el presente Decreto deberán verse reflejadas en el ejercicio fiscal que iniciará el 1 de enero de 2011. Al efecto, se deberán efectuar los ajustes necesarios a la legislación secundaria para garantizar su cumplimiento.”

“ARTICULO TERCERO.- En un plazo no mayor a 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, se deberán efectuar las reformas que permitan sancionar penal y administrativamente las conductas de los servidores públicos cuya finalidad sea eludir lo dispuesto en el presente Decreto.”

En los preceptos transitorios está contenido el imperativo para que en el presupuesto de egresos para el ejercicio dos mil once se tome en consideración la reforma constitucional local.

En mi opinión, la ley municipal que se está analizando ya no pudo aplicarse en el presupuesto de este año, porque el artículo Segundo Transitorio de la reforma está ordenando que en este ejercicio fiscal, que empieza a partir del primero de enero, tienen que tomarse en cuenta las previsiones establecidas en el Decreto que reformó la Constitución del Estado.

Esto es, por disposición expresa de una norma de mayor jerarquía, para el nuevo presupuesto de egresos debe considerarse el texto de los artículos constitucionales reformados (que difieren, desde luego, del criterio “poblacional” establecido en el artículo 30 de la ley municipal); con lo que la disposición que aquí se impugna ha dejado de tener vigor.

Existe, así, un marco constitucional Federal y local diferente al que imperaba en el momento en el que se promovió la controversia constitucional que se analiza y que torna improcedente la acción.

Efectivamente, como expuse en el punto 1 de la narración de hechos, la reforma que se está combatiendo del artículo 30 del Código Municipal, se realizó el diecisiete de enero de dos mil ocho; en ella se estableció un criterio poblacional para la determinación de salarios de los funcionarios municipales, en función de cómo estaba regulado ese aspecto, tanto en la Constitución Federal, como en la local.

Es decir, la norma municipal surge antes de la reforma constitucional federal de veinticuatro de agosto de dos mil nueve.

En el proyecto presentado a este Alto Tribunal se analiza el artículo 30 de la ley municipal impugnada, a la luz de lo dispuesto en una norma constitucional cuya vigencia es posterior.

Este Tribunal Pleno, en sesión de diez de marzo de dos mil nueve, al resolver el Recurso de Reclamación 2/2009, estableció que no existe la posibilidad de plantear la contradicción de las leyes anteriores a una reforma constitucional, por su contravención al nuevo. Dentro de las consideraciones que sustentan el fallo, se expusieron las siguientes:

“La actividad del Congreso local es lo que los accionantes quieren que se juzgue para obtener una declaración de invalidez de las normas que deben considerarse tácita o expresamente derogadas, al haber sobrevenido una reforma constitucional que las dejó sin apoyo en la Norma Fundamental.

Esa apreciación se funda en la circunstancia de que los promotores de la acción de lo que en realidad se duelen es de que a la fecha en que presentaron su escrito inicial aún no se hayan aprobado o promulgado otras disposiciones que sustituyan a las normas impugnadas, y si tildan de inconstitucionales a éstas es debido a que en su opinión ya no armonizan con el Texto constitucional a partir de la reforma o adición.

El pronunciamiento de inconstitucional que se pide, pasa por tanto necesariamente por la declaración previa de que el Congreso del Estado de Sinaloa ha incumplido con un deber constitucional de ajustar su legislación a la Norma Fundamental, ya que no se solicita que los preceptos reclamados sean contrastados con el texto de ésta que se encontraba vigente cuando se emitieron los mismos, sino con la ley que hoy rige.

En otras palabras, lo que se pide a este Alto Tribunal es que proceda a analizar si tales disposiciones riñen o no con el texto presente de la Norma Fundamental, y que la decisión en caso de ser favorable al punto de vista de la promotora de la acción, expulse del orden jurídico a tales preceptos, no por su oposición con el contenido de la Constitución Federal en vigor en la época en que fueron aprobadas y promulgadas, sino porque ha sobrevenido su contradicción con ella a partir de que fue reformada y adicionada.

De aceptar esta forma de interpretar la procedencia del medio de control constitucional en estudio, se inauguraría un nuevo modelo de enjuiciamiento de las leyes a través del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, ya que hasta ahora se ha admitido que su impugnación sólo pueda cometerse por su posible contradicción con la Constitución Federal, cuando los órganos que intervinieron en el correspondiente proceso legislativo, presuntamente incurrieron en incongruencias con esta última; en cambio, lo que ahora se plantea es la proposición opuesta; es decir, que la Norma Fundamental es la que coloca a la legislación secundaria en condiciones de incompatibilidad con ella misma, lo cual equivale a atribuir al Poder Reformador de la Constitución, que él es quien produce la invalidez en abstracto de la aprobación y promulgación de las leyes secundarias, conclusión que, desde luego, es inaceptable, porque en todo caso lo que el Constituyente Permanente propicia es que no se apliquen tales leyes disconformes con las reformas y adiciones a la Constitución, pero nunca su invalidez general desvinculada de un acto concreto de aplicación.

En efecto, cuando se somete a una norma general al análisis abstracto de su regularidad constitucional, vía acción de inconstitucionalidad, se examina si el producto elaborado por los órganos que la aprobaron y promulgaron, se ajustó o no al Texto constitucional. Para ese propósito se brinda a los sujetos legitimados la oportunidad de accionar sin necesidad de existir un acto de concreción de la norma controvertida, ya que el análisis que se emprenda debe ser desprovisto de toda vinculación de la forma como se aplica la misma, esto quiere decir, que el examen jurídico que realiza este Alto Tribunal solamente comprende el resultado del proceso legislativo y que el acto en que en su caso llegue a invalidarse, es precisamente el producto de los órganos que intervinieron en la aprobación y promulgación de la norma con el objeto de remediar su incongruencia con el Texto constitucional o con la interpretación de la Ley Suprema.

Estos órganos que intervinieron en la aprobación y promulgación, son quienes tienen la oportunidad de aportar a este Alto Tribunal el informe relativo para que, si así lo consideran pertinente, puedan defender su actuación, pues es obvio que merecen tener la oportunidad de hacerlo en la medida en que la materia de enjuiciamiento en la acción de inconstitucionalidad es justamente el ejercicio de su función en la parte relativa; sin embargo, bajo el enfoque que pretenden tanto el órgano que aprobó como el que promulgó las normas controvertidas, se vería privado de toda oportunidad de defender su actuación, ya que si lo que se les cuestiona es el desapego a las disposiciones de rango constitucional cuyo texto era inexistente cuando se desarrolló el proceso legislativo en el que intervinieron, se les estaría exigiendo fundamentos y motivos del ejercicio de su función, imposibles de cumplir pues si dejó de observar algún mandato de la Norma constitucional, fue simplemente por la circunstancia de que el mismo ni siquiera existía en la época en que fue aprobada y promulgada la norma cuestionada; esto confirma la premisa de que en casos como el presente, lo que se cuestiona, - aquí era también una omisión absoluta, y que la postura que sostienen los legisladores recurrentes llegaría al extremo de admitir que el Poder Reformador de la Constitución al modificarla genera la posibilidad de impugnar todas las normas generales secundarias preexistentes que ya no son acordes con aquélla, no solamente por su indebida aplicación, sino también para obtener, a través de la acción, la declaración de invalidez con los efectos más generales que permite nuestro sistema. Esta postura de los recurrentes significa, además, introducir al método de análisis de constitucionalidad de las normas generales un factor ajeno al modelo abstracto instituido por las acciones, como sería el relativo a la determinación acerca de cuándo operó la conclusión del ámbito temporal de validez de la

legislación secundaria, aspecto que sería el único determinante para poder emitir la declaración de inconstitucionalidad; la declaración, de si una norma general secundaria, ha sido tácita expresamente derogada, implica esencialmente el análisis del momento en el que se pretende aplicar la misma, de forma tal que el órgano jurisdiccional ha de ponderar el grado de vigencia.”

De lo anterior se aprecia que el Pleno ha sostenido expresamente que no se puede plantear la inconstitucionalidad de las leyes, cuando el problema es que con el pasar del tiempo ya no están conformes con la Constitución, pues su contenido debe analizarse contrastándolo con el texto vigente en el momento en que se emitieron aquéllas.

El análisis de inconstitucionalidad “sobrevenida” equivale a obligar a lo imposible al órgano legislativo que emitió una ley, pues por lógica está impedido para conocer una reforma constitucional que aún no se expide.

En el caso ocurre exactamente esta situación, pues se pretende contrastar el texto del artículo 30 de la Ley Orgánica Municipal de Tamaulipas, con el texto de los diversos preceptos de la Constitución Federal que entraron en vigor con posterioridad a la emisión de dicha norma municipal, sin tomar en cuenta, además, que en la fecha en la que se resolvió la presente controversia constitucional la Constitución local ya había sido reformada para establecer que ningún servidor público podría recibir en el Estado de Tamaulipas remuneraciones mayores a las que percibe el Gobernador, y sin considerar tampoco que para el ejercicio fiscal de 2011 ya deberían verse reflejadas en el ámbito administrativo estatal dicha restricción, conforme se dispuso expresamente en las normas transitorias de la reforma a la Constitución tamaulipeca.

Por tanto, en la especie cobraba aplicación la jurisprudencia 51/2003 del Tribunal Pleno, que se transcribe a continuación, y que obliga a examinar las controversias constitucionales conforme la situación jurídica imperante al momento en que se resuelven, lo cual en el caso significaba que debía atenderse a que en el máximo ordenamiento local se había dispuesto un tope a las remuneraciones distinto del que se refería al criterio poblacional que se había cuestionado en la demanda, más aún que la norma posterior se contenía en una disposición de mayor jerarquía a la reclamada:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ANALISIS DE LA VALIDEZ DE LOS ACTOS IMPUGNADOS DEBE REALIZARSE CONFORME A LAS CONDICIONES JURIDICAS IMPERANTES AL MOMENTO DE PRODUCIRSE EL FALLO. Si durante la tramitación de una controversia constitucional las condiciones jurídicas pertinentes para su resolución sufren alguna modificación, el análisis de la validez de los actos y disposiciones impugnados deberá realizarse a la luz de esas nuevas condiciones. Lo anterior es así, en razón de la naturaleza y características especiales que revisten este tipo de juicios, pues en ellos se tutela primordialmente la regularidad constitucional de actos y disposiciones generales, antes que el interés particular de quienes fungen como partes; además, las sentencias que se dictan no tienen efectos retroactivos, salvo en materia penal, conforme al artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Analizar la validez de los actos o disposiciones impugnados con base en legislación superada u obsoleta llevaría al dictado de sentencias inconsistentes con la realidad, que podrían representar dificultades para su debida cumplimentación, además de que la emisión de un fallo en estas condiciones conduciría, en la generalidad de los casos, a que la parte actora, de insistir en la invalidez del acto impugnado, tuviera que promover un nuevo juicio en contra del mismo acto para que éste se juzgara conforme al nuevo contexto normativo, lo cual, además de ser contrario al principio de economía procesal, sólo llevaría a un juicio improcedente por extemporaneidad, lo que generaría un estado de indefensión en su perjuicio y atentaría contra el bien jurídico tutelado en estos juicios.”

Novena Epoca, Pleno, jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVIII, septiembre de 2003, página 1056.

Es por ello que me aparto del criterio de la mayoría y considero que en el caso debió declararse que sobrevino la improcedencia de la controversia constitucional por cesación de efectos de la norma reclamada, por las razones que expuse en párrafos anteriores, aunque obligada por el voto de la mayoría, me pronuncié en cuanto al fondo de la cuestión planteada en el sentido de que las legislaturas locales no tenían competencia para establecer las políticas salariales, consistentes en los topes a las remuneraciones de los integrantes de los Ayuntamientos.

La Ministra, **Margarita Beatriz Luna Ramos.- Rúbrica.**

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de siete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente que formula la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, en la sentencia del cuatro de enero de dos mil once, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 31/2008, promovida por el Municipio de Abasolo, Estado de Tamaulipas. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a diez de febrero de dos mil once.- Rúbrica.