

CUARTA SECCION
PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 30/2008, promovida por el Municipio de Llera, Estado de Tamaulipas, así como los Votos Concurrente y Particulares formulados por los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, y José Ramón Cossío Díaz y José Fernando Franco González Salas, respectivamente.

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 30/2008.

ACTOR: MUNICIPIO DE LLERA, ESTADO DE TAMAULIPAS.

MINISTRO PONENTE: JUAN N. SILVA MEZA.

MINISTRO ENCARGADO DEL ENGROSE: JOSE RAMON COSSIO DIAZ.

SECRETARIA: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO.

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 30/2008; 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, **PEDRO DE LA CRUZ VAZQUEZ**, en su carácter de Síndico del Municipio de Llera, 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 numero 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 numero 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 mas 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 uniformen 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 Área 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 Único. 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 Maria 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:

Municipios, 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 Epoca, Tomo XI, 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 concientes 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 si 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.
- (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.

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.

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 30/2008, 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 delinean 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/330/2008, de veintitrés 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 está 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 APROBACIÓN 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 encuentran 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 hacendaría, 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 hacendaría, 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 30/2008 se retornó al señor Ministro Juan N. Silva Meza.

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.

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 Llera, 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 **PEDRO DE LA CRUZ VAZQUEZ**, en su carácter de Síndico del Municipio de Llera, 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 Llera, 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.

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.

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. (...)"

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 del 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 dos a noventa y tres 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 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:

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; (...)”.

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”.

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 de jurisprudencia I/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 causes que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública.

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.

(...).

⁷ Novena Epoca. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII. Junio 2008. Página: 709.

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

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 abrió 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.

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”.

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

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 hubieran 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 comentario.

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.

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

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.

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.

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.

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

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

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 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:

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"**.

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 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“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:

“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 fracción II, párrafo cuarto, cuando señala: "[...] *Corresponde a las legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución [...]*", 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.

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 nueve²⁰, al cambiar sus disposiciones, y al analizar este medio de control constitucional a la luz de su nuevo texto²⁰, 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 Llera del Estado de Tamaulipas y surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive 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.

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 resolutive 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 resolutive 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 con una comisión oficial).

²⁰ 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.

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.

Firman el Ministro Presidente y el Ministro encargado del engrose con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente: **Juan N. Silva Meza.**- Rúbrica.- El Ministro Encargado del Engrose: **José Ramón Cossío Díaz.**- 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 30/2008, promovida por el Municipio de Llera, Estado de Tamaulipas. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a dieciséis de febrero de dos mil once.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 30/2008, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE LLERA, 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 returnó el asunto al señor Ministro Juan N. Silva Meza, 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 Época, 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 30/2008, promovida por el Municipio de Llera, Estado de Tamaulipas. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, México, Distrito Federal, a dieciséis de febrero de dos mil once.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR RELATIVO A LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 30/2008, 31/2008 Y 32/2008, QUE FORMULA EL MINISTRO JOSE RAMON COSSIO DIAZ.

I. ANTECEDENTES.

Los Municipios de Llera, Abasolo y Gómez Farías del Estado de Tamaulipas promovieron, independientemente, controversias constitucionales en las que impugnaron el Decreto LX-4 emitido por la Legislatura del Estado, a través del cual se adicionó un párrafo segundo con siete fracciones al artículo 30 del Código Municipal de la entidad¹.

Los municipios actores se dolían de una invasión a su esfera de competencias ya que cuestionaban porqué el Congreso Local, mediante una ley, les señalaba las directrices aplicables para fijar los salarios de los servidores públicos municipales. Así, en las demandas de controversia constitucional, los municipios básicamente hicieron dos planteamientos: a) violaciones al procedimiento legislativo y b) violación a los artículos 115, fracción IV y 127 de la Constitución Federal, al considerar que el Congreso local no era competente para fijar, bajo un criterio poblacional, los tabuladores que deberían usarse como tope para los salarios de los funcionarios públicos municipales.

II. SENTENCIA DE LA MAYORIA DE LOS INTEGRANTES DEL TRIBUNAL PLENO.

En la sesión pública del Tribunal Pleno celebrada el cuatro de enero de dos mil once, por mayoría de ocho votos de los señores ministros integrantes del Pleno, se resolvieron los asuntos en el sentido de declarar la invalidez del Decreto LX-4 emitido por la Legislatura del Estado de Tamaulipas, mediante el cual se adicionó el mencionado párrafo segundo al artículo 30 del Código Municipal del Estado de Tamaulipas².

Para la resolución de estas controversias, la pregunta que el Tribunal Pleno planteó fue 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?

Las razones que sirvieron de sustento para responder la pregunta planteada y así resolver las controversias fueron, esencialmente, las siguientes:

¹ Los números de controversias que correspondieron a las demandas de cada Municipio, fueron: a) controversia constitucional 30/008 para el Municipio de Llera; b) controversia constitucional 31/2008 para el Municipio de Abasolo y, c) controversia constitucional 32/2008 para el Municipio de Gómez Farías.

El texto del artículo 30, párrafo segundo y sus siete fracciones del Código Municipal del Estado de Tamaulipas, norma impugnada en las controversias, es el siguiente:

"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".

² La mayoría aludida estuvo integrada por los votos de los señores Ministros: Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández Sánchez Cordero, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. Disidentes Cossío Díaz y Franco González Salas.

1. El penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la facultad de los municipios para aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles.

2. Este precepto constitucional remite, expresamente, al diverso artículo 127 constitucional, que también fue reformado el veinticuatro de agosto de dos mil nueve.

3. De una interpretación sistemática de ambos preceptos constitucionales, se advierte que 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.

4. Esta aprobación de los presupuestos de egresos por parte de los Ayuntamientos se debe dar sin intervención alguna de las legislaturas locales.

5. Las remuneraciones que percibirán los servidores públicos municipales deberán ser adecuadas e irrenunciabiles 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.

6. El artículo 116 de la Constitución Federal, fracción II, párrafo cuarto, únicamente faculta a las legislaturas locales para aprobar anualmente los presupuestos de egresos de los Estados y no así los presupuestos de egresos municipales.

7. 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, el artículo 127 constitucional tiene una aplicación directa a los Ayuntamientos, esto es, corresponde directamente a ellos señalar los alcances del propio precepto 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.

8. 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.

9. Así entonces, los Ayuntamientos tienen la libertad de establecer las percepciones de sus funcionarios, siempre constriéndose 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.

10. 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.

11. 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.

III. RAZONES DE LA DISIDENCIA.

No estoy de acuerdo con el sentido de la sentencia, ni con las consideraciones que la sustentan, por las siguientes razones.

El tema a resolver en estos asuntos consiste en determinar si el artículo 30 párrafo segundo de la Ley Municipal para el Estado de Tamaulipas, en el que la Legislatura local estableció montos o topes máximos para los salarios de los integrantes de los Ayuntamientos —bajo un criterio poblacional—, violentaba o no la Constitución Federal.

Para poder hacer un pronunciamiento sobre el tema es conveniente señalar que los artículos involucrados en el análisis del caso son el 115, fracción IV penúltimo párrafo, y el 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los que fueron reformados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, en un paquete de reformas que tenía como finalidad el control de salarios de todos los servidores públicos del Estado mexicano, sin distinción de si pertenecen al nivel federal, local, municipal o del Distrito Federal para alcanzar un orden y una racionalidad en la determinación de los salarios, incluyendo a los servidores públicos integrantes de los Ayuntamientos.

Se corrobora del análisis del procedimiento de reforma constitucional, que la finalidad del poder reformador fue establecer un régimen de limitación a los abusos, irregularidades o excesos en la fijación de los salarios de los servidores públicos. La consecuencia de esta reforma fue que en la Constitución Federal se fijara un marco referencial en el artículo 127 aplicable a todos los órdenes de gobierno y a todos los órganos públicos en el tema de salarios de funcionarios públicos.

En la conformación que se le dio a este nuevo marco constitucional, en la iniciativa original del Presidente de la República se planteaban una especie de concurrencias en las que el Congreso de la Unión iba a tener la facultad de establecer mediante una ley, las bases generales a las que debería ajustarse toda percepción pública a nivel nacional³. Sin embargo, este enfoque se modificó durante las discusiones al dictamen de la Cámara de Senadores —Cámara de Origen—, señalándose que en respeto a la autonomía y al régimen federal, lo más conveniente era que cada uno de los órdenes de gobierno expidiera sus propias leyes —Congreso de la Unión para el nivel federal; Legislaturas locales para el nivel local; y, Asamblea Legislativa del Distrito Federal para esta entidad—⁴.

En este sentido, el Constituyente dejó a cada uno de los órdenes de gobierno un amplio margen de configuración legislativa, lo cual por supuesto, de ningún modo significa que puedan legislar de manera arbitraria, pues esta amplia libertad de configuración legislativa se encuentra limitada por el marco general previsto en el artículo 127 de la Constitución Federal, en cuanto a la materia de salarios de servidores públicos.

Es cierto que el penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional, establece una delegación para que los Ayuntamientos establezcan en sus presupuestos de egresos, entre otras cosas, los tabuladores desglosados de los salarios de sus funcionarios municipales, pero estos siempre, a raíz de la reforma, deberán estar sujetos a los términos establecidos por el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, el artículo 127 constitucional establece que las remuneraciones de los servidores públicos deberán determinarse anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, y deberán ser adecuadas e irrenunciables por el desempeño de la función, empleo, cargo o comisión y proporcionales a sus responsabilidades. Además, establece seis bases generales a las que deberán sujetarse estas remuneraciones, de entre las cuales, destaca la VI en la que, esencialmente, se indica que cada uno de los órganos legislativos de cada uno de los órdenes de gobierno que componen nuestro orden jurídico —Congreso de la Unión, Legislaturas locales y Asamblea Legislativa del Distrito Federal—, está facultado para expedir leyes en el ámbito de sus competencias, para hacer efectivo el contenido del propio artículo 127 y para establecer las sanciones penales y administrativas para las conductas infractoras de las disposiciones del citado precepto.

En este sentido, la facultad prevista en el penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional, consistente en que los Ayuntamientos establezcan en sus presupuestos de egresos los tabuladores desglosados de los salarios de sus funcionarios municipales, se tiene que entender siempre limitada por estas previsiones del 127 de la misma Constitución.

³ Cabe señalar que esta reforma tuvo dos iniciativas; la primera presentada por Senadores de los grupos parlamentarios de la Revolución Democrática, Convergencia y del Trabajo y, la segunda presentada por el Presidente de la República.

La iniciativa del Presidente de la República señalaba al respecto: "... En primer lugar, se propone reformar el artículo 73, fracción XI, de la Constitución para facultar al Congreso de la Unión para establecer, por medio de una ley, las bases generales a las que debe ajustarse toda percepción pública a nivel nacional. Ello, con sujeción a los criterios y principios que se proponen para el artículo 127 también de la Constitución.

La Ley que emita el Congreso de la Unión, en la medida en que definirá directamente el sentido y alcance de disposiciones constitucionales, vinculará por igual a todos los órganos públicos, entendiéndose por éstos a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial federales; los órganos constitucionales autónomos; los tres poderes de los estados y equivalentes en el Distrito Federal, incluidos sus órganos autónomos de carácter local; los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en general, cualquier órgano que realice funciones de Estado.

La atribución que se otorga al Poder Legislativo federal tiene como objetivo establecer bases uniformes para la fijación de remuneraciones, sin violentar la autonomía de las entidades federativas y municipios.

..."

⁴ Así, en el Dictamen de la Cámara de Origen —Cámara de Senadores— se advierte sobre el tema:

"... Respecto a la reforma de la fracción XI del artículo 73 constitucional, propuesta en la iniciativa del Ejecutivo Federal, consideramos que basta con establecer en el propio artículo 127 constitucional los lineamientos generales a los que deberá sujetarse la determinación de las remuneraciones, sin necesidad de que exista una legislación reglamentaria emitida por el Congreso de la Unión para tales efectos que abarque los ámbitos estatal y municipal; en respeto de la autonomía hacendaria de las entidades federativas y los municipios.

...

Asimismo, se estima conveniente establecer que para hacer efectivo lo contenido en el artículo 127 constitucional propuesto en el presente dictamen, así como todos los ordenamientos constitucionales relativos, los órganos legislativos de la Federación y de las entidades federativas deberán expedir, en un término de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto, las leyes respectivas que regulen los salarios de los servidores públicos, por lo que serán las leyes del Congreso de la Unión y de las entidades federativas las que señalen las políticas de salarios, sin que esto le reste el derecho a la Cámara de Diputados de señalar la retribución de un empleo que haya sido creado por ley; lo que se pretende es crear un mecanismo constitucional para que en dichas leyes se preserve el derecho de todo empleado público a recibir una justa remuneración por sus servicios, congruente con las reformas propuestas para el artículo 127 constitucional.

Y también se propone establecer que dicho órganos legislativos deberán expedir las leyes para sancionar penal y administrativamente el incumplimiento de lo establecido en el artículo 127 constitucional.

..."

Así, la pregunta a resolver es la siguiente: ¿Las entidades federativas están facultadas para regular en ley los topes o límites para las políticas salariales de los funcionarios públicos municipales? Esta pregunta, contrario a lo resuelto por el Pleno, pareciera sólo tener una respuesta en sentido afirmativo, a lo que seguiría una segunda pregunta: ¿Es constitucional y razonable que las Legislaturas locales establezcan la proporcionalidad de las responsabilidades de los funcionarios públicos para fijar los límites a los salarios de los funcionarios públicos municipales mediante un criterio poblacional?

En mi opinión, las legislaturas locales tienen facultades, claramente establecidas en la Constitución Federal para expedir leyes en las que fijen cómo deberán regularse las políticas salariales de los servidores públicos locales y municipales. Esto, incluso, es una obligación para las legislaturas locales, ya que se trata de un mandato constitucional previsto expresamente en el artículo 127 de la Constitución Federal (Base VI), el cual a su vez se reiteró en el artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional publicada el veinticuatro de agosto de dos mil nueve⁵.

En este sentido, las Legislaturas locales al ejercer su facultad de configuración legislativa en esta materia, deben observar como límite cada una de las seis bases generales previstas en el artículo 127 de la Constitución Federal.

Es por ello que esta facultad constitucionalmente otorgada a las Legislaturas locales de ningún modo puede considerarse como transgresora de la autonomía municipal, pues es claro que cuando el propio artículo 127 indica “... en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, ...” se refiere a la competencia de las legislaturas locales para introducir criterios para determinar la proporcionalidad de las responsabilidades de los servidores públicos y en esa media establecer el marco de referencia conforme al cual se deberán fijar los límites generales a las políticas salariales, dando así cumplimiento cabal a la reforma constitucional en la materia de salarios y no, como lo señala la sentencia de la mayoría, para fijar directamente los sueldos de los funcionarios municipales.

En efecto, una cosa es el fijar una política de topes o límites a los salarios de los funcionarios municipales conforme a la reforma constitucional, y otra, muy distinta, establecer o fijar directamente los salarios de dichos funcionarios, lo cual sí podría ser transgresor de la autonomía municipal. Esta distinción nunca se admite o siquiera se intuye en la sentencia mayoritaria, y su confusión lleva a la mayoría a tomar una decisión que considero inadecuada dado el texto constitucional vigente.

Reiterando entonces, las Legislaturas locales sí tienen atribuciones para fijar la política de topes o límites a los salarios de los funcionarios municipales en desarrollo de la base VI del artículo 127 constitucional. Criterio que evidentemente es disidente de la resolución tomada por la mayoría de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno, el que, además, cierra la posibilidad de operatividad de la reforma constitucional a la que me he referido, pues al resolverse que las legislaturas locales no están facultadas para expedir las leyes en la materia, es evidente que la reforma constitucional que tuvo como fin establecer un orden y una racionalidad en la determinación de la política salarial de servidores públicos, no logrará alcanzar su finalidad.

De este modo, la resolución del Tribunal Pleno ya no se ocupó de responder la segunda de las interrogantes planteadas, pues evidentemente ello resultaba innecesario dado el sentido del fallo. No obstante ello, de manera muy breve y solo a manera de reflexión cabe preguntarse: ¿Es constitucional y razonable que las Legislaturas locales establezcan la proporcionalidad de las responsabilidades de los funcionarios públicos para fijar los límites a los salarios de los funcionarios públicos municipales bajo un criterio poblacional?

Sobre este punto considero que si bien el criterio poblacional puede ser usado como indicador de responsabilidades, el mismo no es idóneo para la evaluación de la proporcionalidad de las responsabilidades de los servidores públicos en el desempeño de la función, cargo o comisión, y pudiera resultar de algún modo hasta irrazonable, al no ser el número de pobladores un elemento de ningún modo determinante de la intensidad de la responsabilidad de un gobernante y el mismo no puede ser desprendido como criterio de la norma constitucional como, en un momento dado, si lo podrían ser otros indicadores, tales como: el número de competencias o servicios públicos asignados a los municipios, dependiendo de sus capacidades políticas y económicas, a través de los convenios de transferencia establecidos a lo largo de la fracciones del artículo 115 constitucional; o elementos de desempeño basados en la eficacia y efectividad de su manejos de facultades concurrentes con el mismo estado y la federación que encontramos en la fracción V del mismo artículo.

⁵ El artículo cuarto transitorio de la reforma aludida indica:

“ARTICULO CUARTO.- El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, deberán expedir o adecuar la legislación, de conformidad con los términos del presente Decreto, dentro de un plazo de 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor”.

Estos indicadores podrían servir, además como incentivos para el desempeño del propio ayuntamiento y como acicate para que los mismos vayan adoptando más responsabilidades de cara a los ciudadanos que habitan dentro de su territorio. Esto, sin embargo, queda simplemente como una aproximación exploratoria dado el sentido del fallo de la mayoría.

Por todo ello, disiento de la sentencia mayoritaria.

El Ministro **José Ramón Cossío Díaz**.- 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 seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto particular que formula el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, en la sentencia del cuatro de enero de dos mil once, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 30/2008, promovida por el Municipio de Llera, Estado de Tamaulipas. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a dieciséis de febrero de dos mil once.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSE FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 30/2008, 31/2008 Y 32/2008, FALLADAS POR EL TRIBUNAL PLENO EN SESION DEL 4 DE ENERO DE 2011.

En las controversias constitucionales referidas, se impugnó el Decreto LX-4, emitido por la Legislatura del Estado de Tamaulipas, mediante el cual se adicionó un párrafo segundo con siete fracciones, al artículo 30 del Código Municipal de esa entidad federativa.

En la resolución de la mayoría se desestimaron por una parte, los argumentos de invalidez planteados por el Municipio actor referentes a las violaciones al procedimiento legislativo de la norma impugnada; y, por otra, se declaró la invalidez del Decreto reclamado, por considerar que resulta violatorio de los artículos 14, 16, 74, fracción IV, 115 y 134, párrafos primero y cuarto de la Constitución Federal, en tanto que en dicho numeral, bajo un criterio poblacional, se determinan los tabuladores que deberán usarse como tope a los salarios que deben percibir los servidores públicos municipales, materia respecto de la cual, las Legislaturas de los Estados carecen de competencia regulatoria. Así se concluyó que a través de la reforma impugnada se violentó el principio de libre administración hacendaria contenido en el artículo 115, fracción IV de la Ley Fundamental y los límites establecidos en el artículo 127 de la propia Carta Magna.

Disiento del criterio mayoritario, en virtud de que el estudio de constitucionalidad respecto del precepto impugnado debió partir en mi opinión, del análisis sistemático de lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal y 127 de la propia ley fundamental, que como se verá en el desarrollo del voto que ahora formulo, conduce a una conclusión distinta de la alcanzada por el Tribunal Pleno.

Conforme a lo expuesto, me ocuparé en un primer apartado de desentrañar el alcance del principio de libre administración hacendaria contenido en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para después, en uno segundo, abordar el tema fundamental de este voto, que es el relacionado con la facultad de legislar otorgada a las legislaturas estatales en materia de remuneraciones de los servidores públicos; y, finalmente, en un tercer apartado, hacer algunas consideraciones sobre el artículo 30 del Código Municipal de Tamaulipas.

I.- Principio de Libre Administración Hacendaria Municipal.

El actual texto del artículo 115 constitucional tuvo como origen la presentación de nueve iniciativas por diversos Grupos Parlamentarios en la Cámara de Diputados¹, destacando para el caso, la iniciativa presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional el 31 de marzo de 1998, cuya exposición de motivos, en lo que interesa, fue la siguiente:

¹ Las nueve iniciativas mencionadas son las siguientes:

- a) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo el 23 de octubre de 1997.
- b) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 13 de noviembre de 1997.
- c) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo el 11 de diciembre de 1997.
- d) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 31 de marzo de 1998.
- e) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 2 de abril de 1998.
- f) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 23 de abril de 1998.
- g) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el 11 de diciembre de 1998.
- h) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 30 de abril de 1999.
- i) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el 26 de mayo de 1999.

"[...] a) La presente iniciativa introduce el término de autonomía (actualmente dicho término no existe en el texto vigente del artículo 115) como parte de los atributos del municipio y se concibe, como la potestad que dentro de la noción de estado en su amplio sentido, pueden gozar los municipios para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. Este concepto es el sentido del término autonomía, que se propone adicionar al párrafo primero del artículo 115 desarrollándolo en la fracción segunda del citado numeral en su primer párrafo.

b) Con el objeto de garantizar los alcances cuasilegislativos de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, se amplía y se hace explícita la potestad que estos tendrán para expedir bandos de policía y buen gobierno y reglamentos, particularmente los que regulen la organización de la administración pública municipal, respecto de sus órganos administrativos, desconcentrados y descentralizados, la distribución de competencias y facultades entre sus dependencias y el nombramiento de sus titulares que no sean miembros de ayuntamiento como órgano colegiado; así como para normar directa y espontáneamente las materias de su competencia así como procedimientos y servicios; introduciendo para ello un inciso a), de la fracción segunda del artículo 115.

c) Al efecto las facultades reglamentarias amplias de los ayuntamientos y por ello cuasilegislativas, se remiten a un marco jurídico general que expedirán las legislaturas locales, denominado bases normativas municipales conforme a las cuales los ayuntamientos ejercerán sus potestades; pero a diferencia del texto constitucional vigente, el que ahora se propone limita las bases normativas de las legislaturas locales, al establecimiento de principios generales de procedimiento administrativo, garantías de igualdad, transparencia, audiencia, defensa y legalidad, y el que dichas bases deberán estar contenidas en una sola ley. Esta nueva disposición se encuadra en el inciso b) de la propia fracción segunda citada a manera de adición.

d) También se adiciona un inciso c) de la fracción aludida, en donde se impide que en ningún caso las bases normativas municipales que expidan las legislaturas locales, podrán establecer procedimientos de nombramiento o designación de servidores públicos municipales distintos a los propios miembros del ayuntamiento, esto será pues, facultad exclusiva del referido órgano colegiado municipal según el inciso a) ya explicado; así como la prohibición para que las legislaturas determinen la organización interna de la administración pública municipal, al tiempo que no podrá la legislatura constituirse a sí misma ni a ningún otro órgano distinto al ayuntamiento como instancia de decisión o resolución administrativa en lugar del ayuntamiento como órgano de gobierno municipal.

e) Finalmente, se adiciona un inciso d) a dicha fracción II facultando a las legislaturas para establecer en las bases normativas municipales, las decisiones que por su trascendencia, en todo caso deberán ser tomadas por mayoría calificada de los miembros del ayuntamiento, haciendo especial énfasis en la desincorporación de bienes del dominio público municipal, venta de inmuebles o cambio de destino, así como las resoluciones administrativas o relaciones contractuales que comprometan al municipio más allá del término de la gestión del ayuntamiento o consejo municipal que se trate, sin que en ningún caso puedan las legislaturas, como perversamente hoy sucede, ser la instancia de resolución en materia patrimonial o administrativa de los municipios. [...]

h) En relación con esta fracción cuarta, se adiciona un inciso d que establece como parte integrante de las haciendas municipales y por ende bajo su exclusiva administración y ejercicio, cualquier otra aportación adicional que en los presupuestos federales o estatales se determinen en apoyo del cumplimiento de las funciones y la prestación de servicios del estricto, ahora si estricto, ámbito municipal."

Al respecto, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados manifestó en su dictamen de las iniciativas lo siguiente:

[...] Por último, se aclara en un párrafo quinto que la libertad de hacienda implica un ejercicio exclusivo de sus recursos por parte de los ayuntamientos, sin perjuicio de que autoricen a terceros para ello. Lo anterior evita la posibilidad que mediante actos o leyes de los poderes federales o estatales se afecte de cualquier modo la hacienda municipal.

Por lo tanto, serán incompatibles con el nuevo precepto constitucional los actos de cualquier órgano legislativo o ejecutivo distinto al ayuntamiento, que se comprometan o predeterminen cualquier elemento de su presupuesto de egresos, incluso dietas o salarios de los miembros de los ayuntamientos o sus funcionarios, puesto que para cualquier caso, es una disposición presupuestal propia del ayuntamiento en el hoy exclusivo ejercicio de administrar su hacienda."

Ahora bien, el texto del artículo 115 constitucional, específicamente en las fracciones II, III y IV, establece que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley; que las leyes expedidas por las legislaturas de los estados deberán establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo; que los municipios tendrán a su cargo, entre otras cosas, las funciones y servicios públicos que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de estos, así como su capacidad administrativa y financiera, en la que destaca la relativa a aprobar su presupuesto de egresos. No obstante, el principio de libre administración hacendaria quedó acotado a la observancia de las leyes federales y estatales.

En este sentido, los municipios cuentan con la prerrogativa de libre administración hacendaria para el manejo de sus recursos; sin embargo, esta libertad no es absoluta en la medida en que, según lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el manejo de dichos recursos debe sujetarse a lo dispuesto en las leyes que para tal efecto expidan las legislaturas estatales.

La intención del Constituyente Permanente fue dotar a los municipios de autonomía para el manejo de los recursos necesarios para el desempeño de las funciones y servicios públicos que la propia Constitución Federal les determina, pero de ello no se puede desprender que el ejercicio de esta autonomía y libertad sea absoluto sin apego a las demás disposiciones constitucionales y legales². Por ello, dicha prerrogativa significa

² Al respecto véase la tesis de jurisprudencia de rubro "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL La reforma al artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, sustituyó el concepto de "bases normativas" utilizado en el texto anterior, por el de "leyes en materia municipal", modificación terminológica que atendió al propósito del Órgano Reformador de ampliar el ámbito competencial de los Municipios y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos. En consecuencia, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, "las bases generales de la administración pública municipal" sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas; las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos; las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los municipios; las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal; el periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción; la rendición de informes por parte del Cabildo; la regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, entre otras. En ese tenor, se concluye que los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último." Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXII, octubre de 2005, tesis P./J. 129/2005, página 2067.

Asimismo, la tesis de jurisprudencia de rubro "LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTICULO 115, FRACCION II, SEGUNDO PARRAFO, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El Órgano Reformador de la Constitución en 1999 modificó el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un doble propósito: delimitar el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del Municipio en determinados aspectos, según se advierte del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en el cual se dispone que el contenido de las ahora denominadas "leyes estatales en materia municipal" debe orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno de ellos, lo que se traduce en que la competencia reglamentaria municipal abarque exclusivamente los aspectos fundamentales para su desarrollo. Esto es, al preverse que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, se buscó establecer un equilibrio competencial en el que prevaleciera la regla de que un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las atribuciones que constitucionalmente le corresponden; de manera que al Estado compete sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos sus Municipios, y a éstos corresponde dictar sus normas específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales." Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXII, octubre de 2005, tesis P./J. 133/2005, página 2068.

De igual forma la tesis de jurisprudencia de rubro "MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA. A raíz de la reforma constitucional de 1999 se amplió la esfera competencial de los Municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; derivado de aquélla, los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias: a) el reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los Gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenorice y en las que encuentre su justificación y medida; y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos -lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado-, pero tienen el derecho, derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II." Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXII, octubre de 2005, tesis P./J. 132/2005, página 2069.

que los municipios están en libertad de administrar libremente su hacienda sin la injerencia de otros poderes, autoridades u órganos en las decisiones particulares, pero con apego a las disposiciones que al efecto expidan las legislaturas locales, respetando siempre lo establecido en la Constitución Federal.

Es en este contexto se dio la reforma del veinticuatro de agosto de dos mil nueve que ahora nos ocupa, mediante la cual se adicionó el penúltimo párrafo a la fracción IV del artículo 115, Constitucional de la cual me ocuparé en el siguiente apartado.

II.- COMPETENCIA DE LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA LEGISLAR EN MATERIA DE REMUNERACIONES.

Con motivo de la aludida reforma constitucional, el texto del artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedó redactado en los siguientes términos:

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

IV.-

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 del contenido del precepto de la norma fundamental, la adición del penúltimo párrafo quedo circunscrita a la fracción IV del artículo 115 de la Constitución que establece el principio de libre administración hacendaria municipal cuyo alcance ya he comentado.

Por tal motivo, la reforma constitucional que ahora nos ocupa, no puede desvincularse del contexto que ha ido gestando la actual configuración del precepto.

Bajo esta perspectiva destaca que en la iniciativa de adición tanto del precepto que nos ocupa como del diverso artículo 127 de la propia norma fundamental³, reformado mediante el mismo decreto, se dijo en lo que interesa, lo siguiente:

[...] La política del sueldos en la administración pública, los poderes legislativo y judicial de la Federación, así como en las entidades públicas de todo género y los poderes de las entidades federativas e, incluso, en los ayuntamientos ha sido, hasta ahora, la discrecionalidad, es decir, la ausencia de una auténtica política que ordene un sistema de percepciones adecuado a la realidad económica del país y de las finanzas públicas. A través de las leyes y de los presupuestos de egresos sería posible establecer criterios y crear, así, una política de sueldos públicos, pero es necesario fijar una percepción máxima para todas las esferas públicas de México, tanto de la federación como de las entidades federativas y los municipios, así como para toda clase de instituciones y organismos públicos de cualquier naturaleza jurídica.

[...] En realidad, el establecimiento de un tope máximo en los sueldos es indispensable debido a que muchas remuneraciones son actualmente demasiado altas y a que, en numerosas dependencias y organismos, el sueldo es adicionado con otras percepciones que también se deciden con total discrecionalidad y muchas veces en violación de los presupuestos. ...Para establecer la base de una política de sueldos de carácter nacional es preciso modificar la Constitución, pues no existe otra forma de lograr que los estados y municipios deban acatar un tope máximo de percepciones.

La presente iniciativa contiene la propuesta de fijar un sueldo neto máximo para todos los servidores públicos del país, incluidos los funcionarios de organismos, empresas e instituciones de cualquier género. Dicho sueldo incluiría toda otra percepción en dinero o en especie, de tal manera que se pueda combatir el uso de recursos públicos para gastos que, en realidad, son de carácter personal.

Se estima que, bajo las condiciones reinantes en el país y que, previsiblemente, no cambiarán totalmente durante algunos lustros, este sueldo tope es suficiente, decoroso, moderado, equilibrado, aunque para algunos podría ser todavía alto. Sin embargo, estamos hablando de un máximo y de ninguna manera de una media nacional. Si los más altos jefes ganan la cantidad señalada, se entiende que los subordinados ganarán menos. [...]

³ INICIATIVA DE ADICION AL ARTICULO 127 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA, CONVERGENCIA Y PARTIDO DEL TRABAJO EN EL SENADO DE LA REPUBLICA

Por otra parte, de la Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, destaca lo siguiente:

[...] Este proyecto pretende ajustar el marco constitucional que sustenta las remuneraciones de todos los servidores públicos del país -en los ámbitos federal, estatal y municipal-, a fin de crear un justo y verdadero equilibrio entre la realidad económica que viven los gobernados y el eficiente desempeño del cargo con la remuneración que reciben sus gobernantes.

El Ejecutivo federal a mi cargo está consciente del imperativo de que los servidores públicos dispongan de una remuneración adecuada y suficiente que les permita cubrir sus propias necesidades y las de sus familias. Pero al mismo tiempo debemos reconocer que la función pública debe estar orientada por un principio de vocación de servicio hacia la Nación y, por ello, las remuneraciones por el trabajo desempeñado deben mantenerse ajenas a todo exceso. Es en este contexto que se inscribe la presente iniciativa.

Contenido de la iniciativa-. En primer lugar, se propone reformar el artículo 73, fracción XI, de la Constitución para facultar al Congreso de la Unión para establecer, por medio de una ley, las bases generales a las que debe ajustarse toda percepción pública a nivel nacional. Ello, con sujeción a los criterios y principios que se proponen para el artículo 127 también de la Constitución.

La Ley que emita el Congreso de la Unión, en la medida en que definirá directamente el sentido y alcance de disposiciones constitucionales, vinculará por igual a todos los órganos públicos, entendiéndose por éstos a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial federales; los órganos constitucionales autónomos; los tres poderes de los estados y equivalentes en el Distrito Federal, incluidos sus órganos autónomos de carácter local; los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en general, cualquier órgano que realice funciones de Estado. La atribución que se otorga al Poder Legislativo federal tiene como objetivo establecer bases uniformes para la fijación de remuneraciones, sin violentar la autonomía de las entidades federativas y municipios.

Por otra parte, se propone también modificar de manera substancial el artículo 127 de la propia Constitución.

[...] en la iniciativa se recoge, por un lado, el actual principio de que los servidores públicos percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función; pero, por otro lado, se establece que los límites mínimos y máximos de tales remuneraciones se deberán precisar, año con año, en los respectivos presupuestos de egresos. Adicionalmente se elevan a rango constitucional los principios a los que habrá de sujetarse la asignación de remuneraciones, como lo serían, la equidad, igualdad, desempeño, fiscalización, rendición de cuentas y transparencia. Al efecto, en la iniciativa de ley, se desarrollan y se otorga de un contenido concreto a cada uno de tales principios. Cabe señalar que el establecimiento de los criterios que definan los rangos sobre los cuales debe determinarse la remuneración en el artículo 127 de la Constitución es un paso de innegable importancia en el proceso de transparencia en el ejercicio del poder. Dichas regulaciones permitirán a los órganos encargados de fiscalizar el gasto y a los ciudadanos en general, tener conocimiento de los parámetros dentro de los cuales oscilan los ingresos de sus servidores.

Una parte fundamental de la propuesta de reforma consiste en que existan comités de expertos, tanto en el ámbito federal, como en el ámbito local, que participen en la fijación de las remuneraciones de los servidores públicos y los tabuladores que deben regularlos. Esto tiene como finalidad permitir la participación de la sociedad en un tema que le es particularmente sensible y, al mismo tiempo, contar con criterios técnicos en la elaboración de los manuales de remuneraciones, que incluyen los tabuladores de los trabajadores al servicio del Estado. Por último y a efecto de que exista a nivel constitucional un parámetro definido, se propone que ninguna remuneración de los servidores públicos sea superior al monto máximo autorizado en el Presupuesto federal para la remuneración del Jefe del Estado. Con ello, los distintos órganos públicos contarán con un tope máximo de referencia que evite que, bajo argumentaciones relativas al manejo autónomo de los presupuestos, se adopten sueldos y prestaciones desmedidos.

Del contenido de las iniciativas que culminaron con el decreto de reforma constitucional, deriva que la intención del Poder Reformador fue la de establecer en sede constitucional, los principios a los que habría de sujetarse la asignación de remuneraciones, haciendo congruente un sistema que opere tanto en el ámbito federal, como en el ámbito local a efecto de que los órdenes de gobierno participen en la fijación de las remuneraciones de los servidores públicos y los tabuladores que deben regularlos, sujetándose a las bases previstas en el artículo 127 de la Norma Fundamental

Para lograr tal objetivo, la iniciativa consideró en primer término, reformar el artículo 73, fracción XI, de la Constitución para facultar al Congreso de la Unión para establecer, por medio de una ley, las bases generales a las que debía ajustarse toda percepción pública a nivel nacional, la cual resultaría vinculatoria a todos los órganos públicos, entendiéndose por éstos a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial federales; los órganos constitucionales autónomos; los tres poderes de los estados y equivalentes en el Distrito Federal, incluidos sus órganos autónomos de carácter local; los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en general, cualquier órgano que realice funciones de Estado

Sin embargo, las Comisiones Dictaminadoras de la Cámara de Senadores acotaron esa atribución para cada uno de los órdenes de gobierno en los términos siguientes:

[...]

Respecto a la reforma de la fracción XI del artículo 73 constitucional, propuesta en la iniciativa del Ejecutivo Federal, consideramos que basta con establecer en el propio artículo 127 constitucional los lineamientos generales a los que deberá sujetarse la determinación de las remuneraciones, sin necesidad de que exista una legislación reglamentaria emitida por el Congreso de la Unión para tales efectos que abarque los ámbitos estatal y municipal; en respeto de la autonomía hacendaria de las entidades federativas y los municipios.

Estas comisiones coinciden con el ánimo de modificar el artículo 127 de nuestra Carta Magna, en el sentido de ampliar el ámbito de aplicación de dicha norma fundamental, ya que en éste, en su texto vigente, únicamente prevé las características de las remuneraciones que deberán recibir el Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y en forma genérica los demás servidores públicos; por lo que conviene precisar que estos lineamientos y criterios sobre las remuneraciones por el desempeño de cualquier función, empleo, cargo o comisión en el servicio público resultan aplicables a todo servidor público, funcionario, empleado y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, 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.

[...] Estas comisiones dictaminadoras estamos conscientes de que una reforma de este tipo obligará a estos tres órdenes de gobierno a establecer las remuneraciones para cada nivel, puesto o categoría, por lo que debe hacerse con apego a los principios federales que rigen nuestra Carta Magna, así como respetando la autonomía de los estados y de los municipios, la independencia entre poderes y la capacidad de gestión de los entes autónomos y administraciones públicas paraestatales y paramunicipales.

[...] Asimismo, se estima conveniente establecer que para hacer efectivo lo contenido en el artículo 127 constitucional propuesto en el presente dictamen, así como todos los ordenamientos constitucionales relativos, los órganos legislativos de la Federación y de las entidades federativas deberán expedir, en un término de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto, las leyes respectivas que regulen los salarios de los servidores públicos, por lo que serán las leyes del Congreso de la Unión y de las entidades federativas las que señalen las políticas de salarios [...]

Del contenido de los trabajos parlamentarios deriva claramente que el Poder Reformador de la Constitución confirió a las legislaturas de los Estados, la atribución de expedir leyes que regulen los salarios de los servidores públicos y les impuso la obligación de acatar tal mandato en el término de 180 días naturales, estableciendo para ello "las políticas de salarios". Es decir, que como se sostiene en la decisión que comparto en esta parte, la forma de regular los salarios de los funcionarios municipales, por parte de las legislaturas estatales, es expidiendo leyes en las que se determinen las políticas que los rijan.

Consecuentemente, la atribución de los municipios contenida en el penúltimo párrafo adicionado con motivo de la reforma, debe interpretarse en el contexto expresamente delimitado en la Norma Fundamental pues de otra manera, no resultaría congruente el sistema que en materia de remuneraciones de los servidores públicos, quedó consagrado a nivel nacional en el artículo 127 Constitucional.

El principio de libre administración hacendaria a que se refiere la fracción IV del artículo 115 Constitucional, queda incólume en la medida en que las leyes señalen las políticas para que fijen los salarios y los Municipios se encuentren facultados para aprobar los presupuestos de egresos con base en los ingresos previamente aprobados por las legislaturas locales en los que deberán incluir, en sujeción a las políticas determinadas en las leyes del Estado y a los principios que prevé el artículo 127 de la propia Constitución, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales.

Debe tenerse presente que la facultad de las legislaturas estatales para fijar en las leyes las políticas para fijar los salarios de los servidores públicos estatales y municipales no es concurrente; finalmente el Constituyente Permanente determinó que dicha facultad fuera exclusiva del Congreso de la Unión y de las Legislaturas Locales, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Esa intención del Poder Reformador quedó claramente plasmada en la fracción VI del artículo invocado en último término, en cuanto dispone que el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus atribuciones, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido de ese artículo y las disposiciones constitucionales relativas, así como para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en ese precepto⁴, lo que fue expresamente señalado en el dictamen de la Cámara de Origen en el proceso de reforma constitucional, como se puede constatar de las transcripciones de las partes relativas al tema, anteriormente consignadas en este voto.

Así, resulta de gran relevancia el contenido de esta disposición en tanto en que a través de ella, se confiere en forma expresa, una nueva competencia al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, para legislar en materia federal y local, respectivamente, así como a la Asamblea Legislativa por lo que atañe al Distrito Federal, en materia de políticas de remuneraciones de los servidores públicos.

En esta línea argumentativa, se insiste, resulta evidente que no hay una facultad concurrente como inicialmente lo planteó el Ejecutivo Federal, en virtud de que al ser materia de análisis en el Senado de la República, esa propuesta fue modificada con el propósito de respetar los distintos órdenes de gobierno.

Por los motivos hasta aquí expuestos, me aparto de la resolución de la mayoría, en razón de que como ha quedado explicitado a través de estas consideraciones, la conclusión a la que se arriba en la ejecutoria en el sentido de que *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 elusión por simulación de lo establecido en el propio artículo 127 Constitucional...* Así como que *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 sus presupuestos*, contradice el texto expreso del artículo 127, fracción VI, de la Constitución Federal y el contexto en el que el Poder Constituyente y el Reformador de la Constitución ha concebido al principio de libre administración hacendaria municipal; además de que con esa decisión se torna ineficaz el sistema que a nivel nacional buscó implementarse a través de la reforma de veintinueve de agosto de dos mil nueve.

III.- ARTICULO 30 DEL CODIGO MUNICIPAL DE TAMAULIPAS. CRITERIO POBLACIONAL COMO PARAMETRO DE PROPORCIONALIDAD EN MATERIA SALARIAL.

Una vez explicitada la facultad de las legislaturas locales para legislar en materia de remuneraciones de los servidores públicos, el Tribunal Pleno debió proceder al análisis de lo dispuesto en el artículo 30 del Código Municipal del Estado de Tamaulipas⁵, por ser dicho numeral el que se combate en el caso concreto.

⁴ Art. 127.- ...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.

⁵ ARTICULO 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 económica 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 establecerá 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.

Del contenido del precepto del código municipal en la aludida entidad federativa, se advierte que a través de dicha disposición, la Legislatura Local determinó por una parte, que 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 económica de los Municipios; y, por otra, que la remuneración a que tendrán derecho los síndicos y regidores de los Ayuntamientos del Estado se establecerá con el equivalente al salario mínimo vigente en el área geográfica correspondiente, en un parámetro máximo que desglosa en seis fracciones, las cuales tienen como denominador, la población con que cuenta cada uno de los Municipios.

Ahora bien, por una parte, el Pleno debió haber definido, por lo menos en principio y a la luz del caso concreto, si se cumplía con el extremo constitucional en torno al alcance de la facultad de las legislaturas estatales para hacer efectivo el contenido y los parámetros establecidos en el artículo 127 Constitucional⁶. Por supuesto no escapa a mi argumento ponderar que la mayoría partió de una premisa totalmente diferente a la que sostengo, respecto del sistema que debe regir en materia de remuneraciones de todos los servidores públicos del país -en los ámbitos federal, estatal y municipal-.

Por ello, el elemento consistente en el factor poblacional en que se funda el precepto del Código Municipal debió someterse a ese escrutinio; sin embargo, al haber concluido la mayoría que la legislatura local carece de competencia para legislar en materia de topes salariales, será en otra oportunidad en la que probablemente pueda hacerse esa reflexión.

Respetuosamente,

El Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- 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 once fojas útiles, concuerdan fiel y exactamente con su original que corresponde al voto particular que formula el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en la sentencia del cuatro de enero de dos mil once, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 30/2008, promovida por el Municipio de Llera, Estado de Tamaulipas. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintiuno de febrero de dos mil once.- Rúbrica.

VOTOS Particulares que formulan los Ministros José Fernando Franco González Salas y José Ramón Cossío Díaz en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 31/2008, promovida por el Municipio de Abasolo, Estado de Tamaulipas.

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

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSE FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 30/2008, 31/2008 Y 32/2008, FALLADAS POR EL TRIBUNAL PLENO EN SESION DEL 4 DE ENERO DE 2011.

En las controversias constitucionales referidas, se impugnó el Decreto LX-4, emitido por la Legislatura del Estado de Tamaulipas, mediante el cual se adicionó un párrafo segundo con siete fracciones, al artículo 30 del Código Municipal de esa entidad federativa.

⁶ Art. 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.

En la resolución de la mayoría se desestimaron por una parte, los argumentos de invalidez planteados por el Municipio actor referentes a las violaciones al procedimiento legislativo de la norma impugnada; y, por otra, se declaró la invalidez del Decreto reclamado, por considerar que resulta violatorio de los artículos 14, 16, 74, fracción IV, 115 y 134, párrafos primero y cuarto de la Constitución Federal, en tanto que en dicho numeral, bajo un criterio poblacional, se determinan los tabuladores que deberán usarse como tope a los salarios que deben percibir los servidores públicos municipales, materia respecto de la cual, las Legislaturas de los Estados carecen de competencia regulatoria. Así se concluyó que a través de la reforma impugnada se violentó el principio de libre administración hacendaria contenido en el artículo 115, fracción IV de la Ley Fundamental y los límites establecidos en el artículo 127 de la propia Carta Magna.

Disiento del criterio mayoritario, en virtud de que el estudio de constitucionalidad respecto del precepto impugnado debió partir en mi opinión, del análisis sistemático de lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal y 127 de la propia ley fundamental, que como se verá en el desarrollo del voto que ahora formulo, conduce a una conclusión distinta de la alcanzada por el Tribunal Pleno.

Conforme a lo expuesto, me ocuparé en un primer apartado de desentrañar el alcance del principio de libre administración hacendaria contenido en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para después, en uno segundo, abordar el tema fundamental de este voto, que es el relacionado con la facultad de legislar otorgada a las legislaturas estatales en materia de remuneraciones de los servidores públicos; y, finalmente, en un tercer apartado, hacer algunas consideraciones sobre el artículo 30 del Código Municipal de Tamaulipas.

I.- Principio de Libre Administración Hacendaria Municipal.

El actual texto del artículo 115 constitucional tuvo como origen la presentación de nueve iniciativas por diversos Grupos Parlamentarios en la Cámara de Diputados¹, destacando para el caso, la iniciativa presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional el 31 de marzo de 1998, cuya exposición de motivos, en lo que interesa, fue la siguiente:

“[...] a) La presente iniciativa introduce el término de autonomía (actualmente dicho término no existe en el texto vigente del artículo 115) como parte de los atributos del municipio y se concibe, como la potestad que dentro de la noción de estado en su amplio sentido, pueden gozar los municipios para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. Este concepto es el sentido del término autonomía, que se propone adicionar al párrafo primero del artículo 115 desarrollándolo en la fracción segunda del citado numeral en su primer párrafo.

b) Con el objeto de garantizar los alcances cuasilegislativos de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, se amplía y se hace explícita la potestad que estos tendrán para expedir bandos de policía y buen gobierno y reglamentos, particularmente los que regulen la organización de la administración pública municipal, respecto de sus órganos administrativos, desconcentrados y descentralizados, la distribución de competencias y facultades entre sus dependencias y el nombramiento de sus titulares que no sean miembros de ayuntamiento como órgano colegiado; así como para normar directa y espontáneamente las materias de su competencia así como procedimientos y servicios; introduciendo para ello un inciso a), de la fracción segunda del artículo 115.

c) Al efecto las facultades reglamentarias amplias de los ayuntamientos y por ello cuasilegislativas, se remiten a un marco jurídico general que expedirán las legislaturas locales, denominado bases normativas municipales conforme a las cuales los ayuntamientos ejercerán sus potestades; pero a diferencia del texto constitucional vigente,

¹ Las nueve iniciativas mencionadas son las siguientes:

- a) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo el 23 de octubre de 1997.
- b) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 13 de noviembre de 1997.
- c) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo el 11 de diciembre de 1997.
- d) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 31 de marzo de 1998.
- e) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 2 de abril de 1998.
- f) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 23 de abril de 1998.
- g) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el 11 de diciembre de 1998.
- h) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 30 de abril de 1999.
- i) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el 26 de mayo de 1999.

el que ahora se propone limita las bases normativas de las legislaturas locales, al establecimiento de principios generales de procedimiento administrativo, garantías de igualdad, transparencia, audiencia, defensa y legalidad, y el que dichas bases deberán estar contenidas en una sola ley. Esta nueva disposición se encuadra en el inciso b) de la propia fracción segunda citada a manera de adición.

d) También se adiciona un inciso c) de la fracción aludida, en donde se impide que en ningún caso las bases normativas municipales que expidan las legislaturas locales, podrán establecer procedimientos de nombramiento o designación de servidores públicos municipales distintos a los propios miembros del ayuntamiento, esto será pues, facultad exclusiva del referido órgano colegiado municipal según el inciso a) ya explicado; así como la prohibición para que las legislaturas determinen la organización interna de la administración pública municipal, al tiempo que no podrá la legislatura constituirse a sí misma ni a ningún otro órgano distinto al ayuntamiento como instancia de decisión o resolución administrativa en lugar del ayuntamiento como órgano de gobierno municipal.

e) Finalmente, se adiciona un inciso d) a dicha fracción II facultando a las legislaturas para establecer en las bases normativas municipales, las decisiones que por su trascendencia, en todo caso deberán ser tomadas por mayoría calificada de los miembros del ayuntamiento, haciendo especial énfasis en la desincorporación de bienes del dominio público municipal, venta de inmuebles o cambio de destino, así como las resoluciones administrativas o relaciones contractuales que comprometan al municipio más allá del término de la gestión del ayuntamiento o consejo municipal que se trate, sin que en ningún caso puedan las legislaturas, como perversamente hoy sucede, ser la instancia de resolución en materia patrimonial o administrativa de los municipios. [...]

h) En relación con esta fracción cuarta, se adiciona un inciso d que establece como parte integrante de las haciendas municipales y por ende bajo su exclusiva administración y ejercicio, cualquier otra aportación adicional que en los presupuestos federales o estatales se determinen en apoyo del cumplimiento de las funciones y la prestación de servicios del estricto, ahora si estricto, ámbito municipal."

Al respecto, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados manifestó en su dictamen de las iniciativas lo siguiente:

[...] Por último, se aclara en un párrafo quinto que la libertad de hacienda implica un ejercicio exclusivo de sus recursos por parte de los ayuntamientos, sin perjuicio de que autoricen a terceros para ello. Lo anterior evita la posibilidad que mediante actos o leyes de los poderes federales o estatales se afecte de cualquier modo la hacienda municipal.

Por lo tanto, serán incompatibles con el nuevo precepto constitucional los actos de cualquier órgano legislativo o ejecutivo distinto al ayuntamiento, que se comprometan o predeterminen cualquier elemento de su presupuesto de egresos, incluso dietas o salarios de los miembros de los ayuntamientos o sus funcionarios, puesto que para cualquier caso, es una disposición presupuestal propia del ayuntamiento en el hoy exclusivo ejercicio de administrar su hacienda."

Ahora bien, el texto del artículo 115 constitucional, específicamente en las fracciones II, III y IV, establece que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley; que las leyes expedidas por las legislaturas de los estados deberán establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo; que los municipios tendrán a su cargo, entre otras cosas, las funciones y servicios públicos que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de estos, así como su capacidad administrativa y financiera, en la que destaca la relativa a aprobar su presupuesto de egresos. No obstante, el principio de libre administración hacendaria quedó acotado a la observancia de las leyes federales y estatales.

En este sentido, los municipios cuentan con la prerrogativa de libre administración hacendaria para el manejo de sus recursos; sin embargo, esta libertad no es absoluta en la medida en que, según lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el manejo de dichos recursos debe sujetarse a lo dispuesto en las leyes que para tal efecto expidan las legislaturas estatales.

La intención del Constituyente Permanente fue dotar a los municipios de autonomía para el manejo de los recursos necesarios para el desempeño de las funciones y servicios públicos que la propia Constitución Federal les determina, pero de ello no se puede desprender que el ejercicio de esta autonomía y libertad sea absoluto sin apego a las demás disposiciones constitucionales y legales². Por ello, dicha prerrogativa significa que los municipios están en libertad de administrar libremente su hacienda sin la injerencia de otros poderes, autoridades u órganos en las decisiones particulares, pero con apego a las disposiciones que al efecto expidan las legislaturas locales, respetando siempre lo establecido en la Constitución Federal.

Es en este contexto se dio la reforma del veinticuatro de agosto de dos mil nueve que ahora nos ocupa, mediante la cual se adicionó el penúltimo párrafo a la fracción IV del artículo 115, Constitucional de la cual me ocuparé en el siguiente apartado.

II.- COMPETENCIA DE LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA LEGISLAR EN MATERIA DE REMUNERACIONES.

Con motivo de la aludida reforma constitucional, el texto del artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedó redactado en los siguientes términos:

² Al respecto véase la tesis de jurisprudencia de rubro "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL La reforma al artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, sustituyó el concepto de "bases normativas" utilizado en el texto anterior, por el de "leyes en materia municipal", modificación terminológica que atendió al propósito del Órgano Reformador de ampliar el ámbito competencial de los Municipios y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos. En consecuencia, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, "las bases generales de la administración pública municipal" sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas; las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos; las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los municipios; las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal; el periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción; la rendición de informes por parte del Cabildo; la regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, entre otras. En ese tenor, se concluye que los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último." Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXII, octubre de 2005, tesis P./J. 129/2005, página 2067.

Asimismo, la tesis de jurisprudencia de rubro "LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTICULO 115, FRACCION II, SEGUNDO PARRAFO, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El Órgano Reformador de la Constitución en 1999 modificó el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un doble propósito: delimitar el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del Municipio en determinados aspectos, según se advierte del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en el cual se dispone que el contenido de las ahora denominadas "leyes estatales en materia municipal" debe orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno de ellos, lo que se traduce en que la competencia reglamentaria municipal abarque exclusivamente los aspectos fundamentales para su desarrollo. Esto es, al preverse que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, se buscó establecer un equilibrio competencial en el que prevaleciera la regla de que un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las atribuciones que constitucionalmente le corresponden; de manera que al Estado compete sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos sus Municipios, y a éstos corresponde dictar sus normas específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales." Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXII, octubre de 2005, tesis P./J. 133/2005, página 2068.

De igual forma la tesis de jurisprudencia de rubro "MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA. A raíz de la reforma constitucional de 1999 se amplió la esfera competencial de los Municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; derivado de aquella, los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias: a) el reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los Gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenorice y en las que encuentre su justificación y medida; y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos -lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado-, pero tienen el derecho, derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II." Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXII, octubre de 2005, tesis P./J. 132/2005, página 2069.

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

IV.-

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 del contenido del precepto de la norma fundamental, la adición del penúltimo párrafo quedo circunscrita a la fracción IV del artículo 115 de la Constitución que establece el principio de libre administración hacendaria municipal cuyo alcance ya he comentado.

Por tal motivo, la reforma constitucional que ahora nos ocupa, no puede desvincularse del contexto que ha ido gestando la actual configuración del precepto.

Bajo esta perspectiva destaca que en la iniciativa de adición tanto del precepto que nos ocupa como del diverso artículo 127 de la propia norma fundamental³, reformado mediante el mismo decreto, se dijo en lo que interesa, lo siguiente:

[...] La política del sueldos en la administración pública, los poderes legislativo y judicial de la Federación, así como en las entidades públicas de todo género y los poderes de las entidades federativas e, incluso, en los ayuntamientos ha sido, hasta ahora, la discrecionalidad, es decir, la ausencia de una auténtica política que ordene un sistema de percepciones adecuado a la realidad económica del país y de las finanzas públicas. A través de las leyes y de los presupuestos de egresos sería posible establecer criterios y crear, así, una política de sueldos públicos, pero es necesario fijar una percepción máxima para todas las esferas públicas de México, tanto de la federación como de las entidades federativas y los municipios, así como para toda clase de instituciones y organismos públicos de cualquier naturaleza jurídica.

[...] En realidad, el establecimiento de un tope máximo en los sueldos es indispensable debido a que muchas remuneraciones son actualmente demasiado altas y a que, en numerosas dependencias y organismos, el sueldo es adicionado con otras percepciones que también se deciden con total discrecionalidad y muchas veces en violación de los presupuestos. ...Para establecer la base de una política de sueldos de carácter nacional es preciso modificar la Constitución, pues no existe otra forma de lograr que los estados y municipios deban acatar un tope máximo de percepciones.

La presente iniciativa contiene la propuesta de fijar un sueldo neto máximo para todos los servidores públicos del país, incluidos los funcionarios de organismos, empresas e instituciones de cualquier género. Dicho sueldo incluiría toda otra percepción en dinero o en especie, de tal manera que se pueda combatir el uso de recursos públicos para gastos que, en realidad, son de carácter personal.

Se estima que, bajo las condiciones reinantes en el país y que, previsiblemente, no cambiarán totalmente durante algunos lustros, este sueldo tope es suficiente, decoroso, moderado, equilibrado, aunque para algunos podría ser todavía alto. Sin embargo, estamos hablando de un máximo y de ninguna manera de una media nacional. Si los más altos jefes ganan la cantidad señalada, se entiende que los subordinados ganarán menos. [...]

Por otra parte, de la Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, destaca lo siguiente:

[...] Este proyecto pretende ajustar el marco constitucional que sustenta las remuneraciones de todos los servidores públicos del país -en los ámbitos federal, estatal y municipal-, a fin de crear un justo y verdadero equilibrio entre la realidad económica que viven los gobernados y el eficiente desempeño del cargo con la remuneración que reciben sus gobernantes.

El Ejecutivo federal a mi cargo está consciente del imperativo de que los servidores públicos dispongan de una remuneración adecuada y suficiente que les permita cubrir sus propias necesidades y las de sus familias. Pero al mismo tiempo debemos reconocer que la función pública debe estar orientada por un principio de vocación de servicio hacia la Nación y, por ello, las remuneraciones por el trabajo desempeñado deben mantenerse ajenas a todo exceso. Es en este contexto que se inscribe la presente iniciativa.

³ INICIATIVA DE ADICION AL ARTICULO 127 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA, CONVERGENCIA Y PARTIDO DEL TRABAJO EN EL SENADO DE LA REPUBLICA

Contenido de la iniciativa-. En primer lugar, se propone reformar el artículo 73, fracción XI, de la Constitución para facultar al Congreso de la Unión para establecer, por medio de una ley, las bases generales a las que debe ajustarse toda percepción pública a nivel nacional. Ello, con sujeción a los criterios y principios que se proponen para el artículo 127 también de la Constitución.

La Ley que emita el Congreso de la Unión, en la medida en que definirá directamente el sentido y alcance de disposiciones constitucionales, vinculará por igual a todos los órganos públicos, entendiéndose por éstos a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial federales; los órganos constitucionales autónomos; los tres poderes de los estados y equivalentes en el Distrito Federal, incluidos sus órganos autónomos de carácter local; los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en general, cualquier órgano que realice funciones de Estado. La atribución que se otorga al Poder Legislativo federal tiene como objetivo establecer bases uniformes para la fijación de remuneraciones, sin violentar la autonomía de las entidades federativas y municipios.

Por otra parte, se propone también modificar de manera substancial el artículo 127 de la propia Constitución.

[...] en la iniciativa se recoge, por un lado, el actual principio de que los servidores públicos percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función; pero, por otro lado, se establece que los límites mínimos y máximos de tales remuneraciones se deberán precisar, año con año, en los respectivos presupuestos de egresos. Adicionalmente se elevan a rango constitucional los principios a los que habrá de sujetarse la asignación de remuneraciones, como lo serían, la equidad, igualdad, desempeño, fiscalización, rendición de cuentas y transparencia. Al efecto, en la iniciativa de ley, se desarrollan y se otorga de un contenido concreto a cada uno de tales principios. Cabe señalar que el establecimiento de los criterios que definan los rangos sobre los cuales debe determinarse la remuneración en el artículo 127 de la Constitución es un paso de innegable importancia en el proceso de transparencia en el ejercicio del poder. Dichas regulaciones permitirán a los órganos encargados de fiscalizar el gasto y a los ciudadanos en general, tener conocimiento de los parámetros dentro de los cuales oscilan los ingresos de sus servidores.

Una parte fundamental de la propuesta de reforma consiste en que existan comités de expertos, tanto en el ámbito federal, como en el ámbito local, que participen en la fijación de las remuneraciones de los servidores públicos y los tabuladores que deben regularlos. Esto tiene como finalidad permitir la participación de la sociedad en un tema que le es particularmente sensible y, al mismo tiempo, contar con criterios técnicos en la elaboración de los manuales de remuneraciones, que incluyen los tabuladores de los trabajadores al servicio del Estado. Por último y a efecto de que exista a nivel constitucional un parámetro definido, se propone que ninguna remuneración de los servidores públicos sea superior al monto máximo autorizado en el Presupuesto federal para la remuneración del Jefe del Estado. Con ello, los distintos órganos públicos contarán con un tope máximo de referencia que evite que, bajo argumentaciones relativas al manejo autónomo de los presupuestos, se adopten sueldos y prestaciones desmedidos.

Del contenido de las iniciativas que culminaron con el decreto de reforma constitucional, deriva que la intención del Poder Reformador fue la de establecer en sede constitucional, los principios a los que habría de sujetarse la asignación de remuneraciones, haciendo congruente un sistema que opere tanto en el ámbito federal, como en el ámbito local a efecto de que los órdenes de gobierno participen en la fijación de las remuneraciones de los servidores públicos y los tabuladores que deben regularlos, sujetándose a las bases previstas en el artículo 127 de la Norma Fundamental

Para lograr tal objetivo, la iniciativa consideró en primer término, reformar el artículo 73, fracción XI, de la Constitución para facultar al Congreso de la Unión para establecer, por medio de una ley, las bases generales a las que debía ajustarse toda percepción pública a nivel nacional, la cual resultaría vinculatoria a todos los órganos públicos, entendiéndose por éstos a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial federales; los órganos constitucionales autónomos; los tres poderes de los estados y equivalentes en el Distrito Federal, incluidos sus órganos autónomos de carácter local; los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en general, cualquier órgano que realice funciones de Estado

Sin embargo, las Comisiones Dictaminadoras de la Cámara de Senadores acotaron esa atribución para cada uno de los órdenes de gobierno en los términos siguientes:

[...]

Respecto a la reforma de la fracción XI del artículo 73 constitucional, propuesta en la iniciativa del Ejecutivo Federal, consideramos que hasta con establecer en el propio artículo 127 constitucional los lineamientos generales a los que deberá sujetarse la determinación de las remuneraciones, sin necesidad de que exista una legislación reglamentaria emitida por el Congreso de la Unión para tales efectos que abarque los ámbitos estatal y municipal; en respeto de la autonomía hacendaria de las entidades federativas y los municipios.

Estas comisiones coinciden con el ánimo de modificar el artículo 127 de nuestra Carta Magna, en el sentido de ampliar el ámbito de aplicación de dicha norma fundamental, ya que en éste, en su texto vigente, únicamente prevé las características de las remuneraciones que deberán recibir el Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y en forma genérica los demás servidores públicos; por lo que conviene precisar que estos lineamientos y criterios sobre las remuneraciones por el desempeño de cualquier función, empleo, cargo o comisión en el servicio público resultan aplicables a todo servidor público, funcionario, empleado y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, 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.

[...] Estas comisiones dictaminadoras estamos conscientes de que una reforma de este tipo obligará a estos tres órdenes de gobierno a establecer las remuneraciones para cada nivel, puesto o categoría, por lo que debe hacerse con apego a los principios federales que rigen nuestra Carta Magna, así como respetando la autonomía de los estados y de los municipios, la independencia entre poderes y la capacidad de gestión de los entes autónomos y administraciones públicas paraestatales y paramunicipales.

[...] Asimismo, se estima conveniente establecer que para hacer efectivo lo contenido en el artículo 127 constitucional propuesto en el presente dictamen, así como todos los ordenamientos constitucionales relativos, los órganos legislativos de la Federación y de las entidades federativas deberán expedir, en un término de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto, las leyes respectivas que regulen los salarios de los servidores públicos, por lo que serán las leyes del Congreso de la Unión y de las entidades federativas las que señalen las políticas de salarios [...]

Del contenido de los trabajos parlamentarios deriva claramente que el Poder Reformador de la Constitución confirió a las legislaturas de los Estados, la atribución de expedir leyes que regulen los salarios de los servidores públicos y les impuso la obligación de acatar tal mandato en el término de 180 días naturales, estableciendo para ello "las políticas de salarios". Es decir, que como se sostiene en la decisión que comparto en esta parte, la forma de regular los salarios de los funcionarios municipales, por parte de las legislaturas estatales, es expidiendo leyes en las que se determinen las políticas que los rijan.

Consecuentemente, la atribución de los municipios contenida en el penúltimo párrafo adicionado con motivo de la reforma, debe interpretarse en el contexto expresamente delimitado en la Norma Fundamental pues de otra manera, no resultaría congruente el sistema que en materia de remuneraciones de los servidores públicos, quedó consagrado a nivel nacional en el artículo 127 Constitucional.

El principio de libre administración hacendaria a que se refiere la fracción IV del artículo 115 Constitucional, queda incólume en la medida en que las leyes señalen las políticas para que fijen los salarios y los Municipios se encuentren facultados para aprobar los presupuestos de egresos con base en los ingresos previamente aprobados por las legislaturas locales en los que deberán incluir, en sujeción a las políticas determinadas en las leyes del Estado y a los principios que prevé el artículo 127 de la propia Constitución, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales.

Debe tenerse presente que la facultad de las legislaturas estatales para fijar en las leyes las políticas para fijar los salarios de los servidores públicos estatales y municipales no es concurrente; finalmente el Constituyente Permanente determinó que dicha facultad fuera exclusiva del Congreso de la Unión y de las Legislaturas Locales, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Esa intención del Poder Reformador quedó claramente plasmada en la fracción VI del artículo invocado en último término, en cuanto dispone que el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus atribuciones, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido de ese artículo y las disposiciones constitucionales relativas, así como para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en ese precepto⁴, lo que fue expresamente señalado en el dictamen de la Cámara de Origen en el proceso de reforma constitucional, como se puede constatar de las transcripciones de las partes relativas al tema, anteriormente consignadas en este voto.

Así, resulta de gran relevancia el contenido de esta disposición en tanto en que a través de ella, se confiere en forma expresa, una nueva competencia al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, para legislar en materia federal y local, respectivamente, así como a la Asamblea Legislativa por lo que atañe al Distrito Federal, en materia de políticas de remuneraciones de los servidores públicos.

En esta línea argumentativa, se insiste, resulta evidente que no hay una facultad concurrente como inicialmente lo planteó el Ejecutivo Federal, en virtud de que al ser materia de análisis en el Senado de la República, esa propuesta fue modificada con el propósito de respetar los distintos órdenes de gobierno.

⁴ Art. 127.- ...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.

Por los motivos hasta aquí expuestos, me aparto de la resolución de la mayoría, en razón de que como ha quedado explicitado a través de estas consideraciones, la conclusión a la que se arriba en la ejecutoria en el sentido de que *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 elusión por simulación de lo establecido en el propio artículo 127 Constitucional...* Así como que *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 sus presupuestos*, contradice el texto expreso del artículo 127, fracción VI, de la Constitución Federal y el contexto en el que el Poder Constituyente y el Reformador de la Constitución ha concebido al principio de libre administración hacendaria municipal; además de que con esa decisión se torna ineficaz el sistema que a nivel nacional buscó implementarse a través de la reforma de veintinueve de agosto de dos mil nueve.

III.- ARTICULO 30 DEL CODIGO MUNICIPAL DE TAMAULIPAS. CRITERIO POBLACIONAL COMO PARAMETRO DE PROPORCIONALIDAD EN MATERIA SALARIAL.

Una vez explicitada la facultad de las legislaturas locales para legislar en materia de remuneraciones de los servidores públicos, el Tribunal Pleno debió proceder al análisis de lo dispuesto en el artículo 30 del Código Municipal del Estado de Tamaulipas⁵, por ser dicho numeral el que se combate en el caso concreto.

Del contenido del precepto del código municipal en la aludida entidad federativa, se advierte que a través de dicha disposición, la Legislatura Local determinó por una parte, que 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 económica de los Municipios; y, por otra, que la remuneración a que tendrán derecho los síndicos y regidores de los Ayuntamientos del Estado se establecerá con el equivalente al salario mínimo vigente en el área geográfica correspondiente, en un parámetro máximo que desglosa en seis fracciones, las cuales tienen como denominador, la población con que cuenta cada uno de los Municipios.

Ahora bien, por una parte, el Pleno debió haber definido, por lo menos en principio y a la luz del caso concreto, si se cumplía con el extremo constitucional en torno al alcance de la facultad de las legislaturas estatales para hacer efectivo el contenido y los parámetros establecidos en el artículo 127 Constitucional⁶.

⁵ ARTICULO 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 económica 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 establecerá 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.

⁶ Art. 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.

Por supuesto no escapa a mi argumento ponderar que la mayoría partió de una premisa totalmente diferente a la que sostengo, respecto del sistema que debe regir en materia de remuneraciones de todos los servidores públicos del país -en los ámbitos federal, estatal y municipal-.

Por ello, el elemento consistente en el factor poblacional en que se funda el precepto del Código Municipal debió someterse a ese escrutinio; sin embargo, al haber concluido la mayoría que la legislatura local carece de competencia para legislar en materia de topes salariales, será en otra oportunidad en la que probablemente pueda hacerse esa reflexión.

Respetuosamente,

El Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- 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 once fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto particular que formula el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, 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 veintiuno de febrero de dos mil once.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR RELATIVO A LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 30/2008, 31/2008 Y 32/2008, QUE FORMULA EL MINISTRO JOSE RAMON COSSIO DIAZ.

I. ANTECEDENTES.

Los Municipios de Llera, Abasolo y Gómez Farías del Estado de Tamaulipas promovieron, independientemente, controversias constitucionales en las que impugnaron el Decreto LX-4 emitido por la Legislatura del Estado, a través del cual se adicionó un párrafo segundo con siete fracciones al artículo 30 del Código Municipal de la entidad¹.

Los municipios actores se dolían de una invasión a su esfera de competencias ya que cuestionaban porqué el Congreso Local, mediante una ley, les señalaba las directrices aplicables para fijar los salarios de los servidores públicos municipales. Así, en las demandas de controversia constitucional, los municipios básicamente hicieron dos planteamientos: a) violaciones al procedimiento legislativo y b) violación a los artículos 115, fracción IV y 127 de la Constitución Federal, al considerar que el Congreso local no era competente para fijar, bajo un criterio poblacional, los tabuladores que deberían usarse como tope para los salarios de los funcionarios públicos municipales.

II. SENTENCIA DE LA MAYORIA DE LOS INTEGRANTES DEL TRIBUNAL PLENO.

En la sesión pública del Tribunal Pleno celebrada el cuatro de enero de dos mil once, por mayoría de ocho votos de los señores ministros integrantes del Pleno, se resolvieron los asuntos en el sentido de declarar la invalidez del Decreto LX-4 emitido por la Legislatura del Estado de Tamaulipas, mediante el cual se adicionó el mencionado párrafo segundo al artículo 30 del Código Municipal del Estado de Tamaulipas².

Para la resolución de estas controversias, la pregunta que el Tribunal Pleno planteó fue 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?

¹ Los números de controversias que correspondieron a las demandas de cada Municipio, fueron: a) controversia constitucional 30/008 para el Municipio de Llera; b) controversia constitucional 31/2008 para el Municipio de Abasolo y, c) controversia constitucional 32/2008 para el Municipio de Gómez Farías.

El texto del artículo 30, párrafo segundo y sus siete fracciones del Código Municipal del Estado de Tamaulipas, norma impugnada en las controversias, es el siguiente:

"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".

² La mayoría aludida estuvo integrada por los votos de los señores Ministros: Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández Sánchez Cordero, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. Disidentes Cossío Díaz y Franco González Salas.

Las razones que sirvieron de sustento para responder la pregunta planteada y así resolver las controversias fueron, esencialmente, las siguientes:

1. El penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la facultad de los municipios para aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles.

2. Este precepto constitucional remite, expresamente, al diverso artículo 127 constitucional, que también fue reformado el veinticuatro de agosto de dos mil nueve.

3. De una interpretación sistemática de ambos preceptos constitucionales, se advierte que 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.

4. Esta aprobación de los presupuestos de egresos por parte de los Ayuntamientos se debe dar sin intervención alguna de las legislaturas locales.

5. 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.

6. El artículo 116 de la Constitución Federal, fracción II, párrafo cuarto, únicamente faculta a las legislaturas locales para aprobar anualmente los presupuestos de egresos de los Estados y no así los presupuestos de egresos municipales.

7. 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, el artículo 127 constitucional tiene una aplicación directa a los Ayuntamientos, esto es, corresponde directamente a ellos señalar los alcances del propio precepto 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.

8. 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.

9. Así entonces, 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.

10. 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.

11. 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.

III. RAZONES DE LA DISIDENCIA.

No estoy de acuerdo con el sentido de la sentencia, ni con las consideraciones que la sustentan, por las siguientes razones.

El tema a resolver en estos asuntos consiste en determinar si el artículo 30 párrafo segundo de la Ley Municipal para el Estado de Tamaulipas, en el que la Legislatura local estableció montos o topes máximos para los salarios de los integrantes de los Ayuntamientos —bajo un criterio poblacional—, violentaba o no la Constitución Federal.

Para poder hacer un pronunciamiento sobre el tema es conveniente señalar que los artículos involucrados en el análisis del caso son el 115, fracción IV penúltimo párrafo, y el 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los que fueron reformados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, en un paquete de reformas que tenía como finalidad el control de salarios de todos los servidores públicos del Estado mexicano, sin distinción de si pertenecen al nivel federal, local, municipal o del Distrito Federal para alcanzar un orden y una racionalidad en la determinación de los salarios, incluyendo a los servidores públicos integrantes de los Ayuntamientos.

Se corrobora del análisis del procedimiento de reforma constitucional, que la finalidad del poder reformador fue establecer un régimen de limitación a los abusos, irregularidades o excesos en la fijación de los salarios de los servidores públicos. La consecuencia de esta reforma fue que en la Constitución Federal se fijara un marco referencial en el artículo 127 aplicable a todos los órdenes de gobierno y a todos los órganos públicos en el tema de salarios de funcionarios públicos.

En la conformación que se le dio a este nuevo marco constitucional, en la iniciativa original del Presidente de la República se planteaban una especie de concurrencias en las que el Congreso de la Unión iba a tener la facultad de establecer mediante una ley, las bases generales a las que debería ajustarse toda percepción pública a nivel nacional³. Sin embargo, este enfoque se modificó durante las discusiones al dictamen de la Cámara de Senadores —Cámara de Origen—, señalándose que en respeto a la autonomía y al régimen federal, lo más conveniente era que cada uno de los órdenes de gobierno expidiera sus propias leyes —Congreso de la Unión para el nivel federal; Legislaturas locales para el nivel local; y, Asamblea Legislativa del Distrito Federal para esta entidad—⁴.

En este sentido, el Constituyente dejó a cada uno de los órdenes de gobierno un amplio margen de configuración legislativa, lo cual por supuesto, de ningún modo significa que puedan legislar de manera arbitraria, pues esta amplia libertad de configuración legislativa se encuentra limitada por el marco general previsto en el artículo 127 de la Constitución Federal, en cuanto a la materia de salarios de servidores públicos.

Es cierto que el penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional, establece una delegación para que los Ayuntamientos establezcan en sus presupuestos de egresos, entre otras cosas, los tabuladores desglosados de los salarios de sus funcionarios municipales, pero estos siempre, a raíz de la reforma, deberán estar sujetos a los términos establecidos por el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, el artículo 127 constitucional establece que las remuneraciones de los servidores públicos deberán determinarse anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, y deberán ser adecuadas e irrenunciables por el desempeño de la función, empleo, cargo o comisión y proporcionales a sus responsabilidades. Además, establece seis bases generales a las que deberán sujetarse estas remuneraciones, de entre las cuales, destaca la VI en la que, esencialmente, se indica que cada uno de los órganos legislativos de cada uno de los órdenes de gobierno que componen nuestro orden jurídico —Congreso de la Unión, Legislaturas locales y Asamblea Legislativa del Distrito Federal—, está facultado para expedir leyes en el ámbito de sus competencias, para hacer efectivo el contenido del propio artículo 127 y para establecer las sanciones penales y administrativas para las conductas infractoras de las disposiciones del citado precepto.

³ Cabe señalar que esta reforma tuvo dos iniciativas; la primera presentada por Senadores de los grupos parlamentarios de la Revolución Democrática, Convergencia y del Trabajo y, la segunda presentada por el Presidente de la República.

La iniciativa del Presidente de la República señalaba al respecto: " ... En primer lugar, se propone reformar el artículo 73, fracción XI, de la Constitución para facultar al Congreso de la Unión para establecer, por medio de una ley, las bases generales a las que debe ajustarse toda percepción pública a nivel nacional. Ello, con sujeción a los criterios y principios que se proponen para el artículo 127 también de la Constitución.

La Ley que emita el Congreso de la Unión, en la medida en que definirá directamente el sentido y alcance de disposiciones constitucionales, vinculará por igual a todos los órganos públicos, entendiéndose por éstos a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial federales; los órganos constitucionales autónomos; los tres poderes de los estados y equivalentes en el Distrito Federal, incluidos sus órganos autónomos de carácter local; los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en general, cualquier órgano que realice funciones de Estado.

La atribución que se otorga al Poder Legislativo federal tiene como objetivo establecer bases uniformes para la fijación de remuneraciones, sin violentar la autonomía de las entidades federativas y municipios.

..."

⁴ Así, en el Dictamen de la Cámara de Origen —Cámara de Senadores— se advierte sobre el tema:

"... Respecto a la reforma de la fracción XI del artículo 73 constitucional, propuesta en la iniciativa del Ejecutivo Federal, consideramos que basta con establecer en el propio artículo 127 constitucional los lineamientos generales a los que deberá sujetarse la determinación de las remuneraciones, sin necesidad de que exista una legislación reglamentaria emitida por el Congreso de la Unión para tales efectos que abarque los ámbitos estatal y municipal; en respeto de la autonomía hacendaria de las entidades federativas y los municipios.

...

Asimismo, se estima conveniente establecer que para hacer efectivo lo contenido en el artículo 127 constitucional propuesto en el presente dictamen, así como todos los ordenamientos constitucionales relativos, los órganos legislativos de la Federación y de las entidades federativas deberán expedir, en un término de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto, las leyes respectivas que regulen los salarios de los servidores públicos, por lo que serán las leyes del Congreso de la Unión y de las entidades federativas las que señalen las políticas de salarios, sin que esto le reste el derecho a la Cámara de Diputados de señalar la retribución de un empleo que haya sido creado por ley; lo que se pretende es crear un mecanismo constitucional para que en dichas leyes se preserve el derecho de todo empleado público a recibir una justa remuneración por sus servicios, congruente con las reformas propuestas para el artículo 127 constitucional.

Y también se propone establecer que dicho órganos legislativos deberán expedir las leyes para sancionar penal y administrativamente el incumplimiento de lo establecido en el artículo 127 constitucional.

..."

En este sentido, la facultad prevista en el penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional, consistente en que los Ayuntamientos establezcan en sus presupuestos de egresos los tabuladores desglosados de los salarios de sus funcionarios municipales, se tiene que entender siempre limitada por estas previsiones del 127 de la misma Constitución.

Así, la pregunta a resolver es la siguiente: ¿Las entidades federativas están facultadas para regular en ley los topes o límites para las políticas salariales de los funcionarios públicos municipales? Esta pregunta, contrario a lo resuelto por el Pleno, pareciera sólo tener una respuesta en sentido afirmativo, a lo que seguiría una segunda pregunta: ¿Es constitucional y razonable que las Legislaturas locales establezcan la proporcionalidad de las responsabilidades de los funcionarios públicos para fijar los límites a los salarios de los funcionarios públicos municipales mediante un criterio poblacional?

En mi opinión, las legislaturas locales tienen facultades, claramente establecidas en la Constitución Federal para expedir leyes en las que fijen cómo deberán regularse las políticas salariales de los servidores públicos locales y municipales. Esto, incluso, es una obligación para las legislaturas locales, ya que se trata de un mandato constitucional previsto expresamente en el artículo 127 de la Constitución Federal (Base VI), el cual a su vez se reiteró en el artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional publicada el veinticuatro de agosto de dos mil nueve⁵.

En este sentido, las Legislaturas locales al ejercer su facultad de configuración legislativa en esta materia, deben observar como límite cada una de las seis bases generales previstas en el artículo 127 de la Constitución Federal.

Es por ello que esta facultad constitucionalmente otorgada a las Legislaturas locales de ningún modo puede considerarse como transgresora de la autonomía municipal, pues es claro que cuando el propio artículo 127 indica "... en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, ..." se refiere a la competencia de las legislaturas locales para introducir criterios para determinar la proporcionalidad de las responsabilidades de los servidores públicos y en esa media establecer el marco de referencia conforme al cual se deberán fijar los límites generales a las políticas salariales, dando así cumplimiento cabal a la reforma constitucional en la materia de salarios y no, como lo señala la sentencia de la mayoría, para fijar directamente los sueldos de los funcionarios municipales.

En efecto, una cosa es el fijar una política de topes o límites a los salarios de los funcionarios municipales conforme a la reforma constitucional, y otra, muy distinta, establecer o fijar directamente los salarios de dichos funcionarios, lo cual sí podría ser transgresor de la autonomía municipal. Esta distinción nunca se admite o siquiera se intuye en la sentencia mayoritaria, y su confusión lleva a la mayoría a tomar una decisión que considero inadecuada dado el texto constitucional vigente.

Reiterando entonces, las Legislaturas locales sí tienen atribuciones para fijar la política de topes o límites a los salarios de los funcionarios municipales en desarrollo de la base VI del artículo 127 constitucional. Criterio que evidentemente es disidente de la resolución tomada por la mayoría de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno, el que, además, cierra la posibilidad de operatividad de la reforma constitucional a la que me he referido, pues al resolverse que las legislaturas locales no están facultadas para expedir las leyes en la materia, es evidente que la reforma constitucional que tuvo como fin establecer un orden y una racionalidad en la determinación de la política salarial de servidores públicos, no logrará alcanzar su finalidad.

De este modo, la resolución del Tribunal Pleno ya no se ocupó de responder la segunda de las interrogantes planteadas, pues evidentemente ello resultaba innecesario dado el sentido del fallo. No obstante ello, de manera muy breve y solo a manera de reflexión cabe preguntarse: ¿Es constitucional y razonable que las Legislaturas locales establezcan la proporcionalidad de las responsabilidades de los funcionarios públicos para fijar los límites a los salarios de los funcionarios públicos municipales bajo un criterio poblacional?

Sobre este punto considero que si bien el criterio poblacional puede ser usado como indicador de responsabilidades, el mismo no es idóneo para la evaluación de la proporcionalidad de las responsabilidades de los servidores públicos en el desempeño de la función, cargo o comisión, y pudiera resultar de algún modo hasta irrazonable, al no ser el número de pobladores un elemento de ningún modo determinante de la intensidad de la responsabilidad de un gobernante y el mismo no puede ser desprendido como criterio de la norma constitucional como, en un momento dado, si lo podrían ser otros indicadores, tales como: el número de competencias o servicios públicos asignados a los municipios, dependiendo de sus capacidades políticas y económicas, a través de los convenios de transferencia establecidos a lo largo de la fracciones del artículo 115 constitucional; o elementos de desempeño basados en la eficacia y efectividad de su manejo de facultades concurrentes con el mismo estado y la federación que encontramos en la fracción V del mismo artículo.

⁵ El artículo cuarto transitorio de la reforma aludida indica:

"ARTICULO CUARTO.- El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, deberán expedir o adecuar la legislación, de conformidad con los términos del presente Decreto, dentro de un plazo de 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor".

Estos indicadores podrían servir, además como incentivos para el desempeño del propio ayuntamiento y como acicate para que los mismos vayan adoptando más responsabilidades de cara a los ciudadanos que habitan dentro de su territorio. Esto, sin embargo, queda simplemente como una aproximación exploratoria dado el sentido del fallo de la mayoría.

Por todo ello, disiento de la sentencia mayoritaria.

El Ministro **José Ramón Cossío Díaz**.- 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 seis fojas útiles, concuerdan fiel y exactamente con su original que corresponde al voto particular que formula el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, 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 veintiuno de febrero de dos mil once.- Rúbrica.

VOTO Particular que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 32/2008, promovida por el Municipio de Gómez Farías, Estado de Tamaulipas.

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

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSE FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 30/2008, 31/2008 Y 32/2008, FALLADAS POR EL TRIBUNAL PLENO EN SESION DEL 4 DE ENERO DE 2011.

En las controversias constitucionales referidas, se impugnó el Decreto LX-4, emitido por la Legislatura del Estado de Tamaulipas, mediante el cual se adicionó un párrafo segundo con siete fracciones, al artículo 30 del Código Municipal de esa entidad federativa.

En la resolución de la mayoría se desestimaron por una parte, los argumentos de invalidez planteados por el Municipio actor referentes a las violaciones al procedimiento legislativo de la norma impugnada; y, por otra, se declaró la invalidez del Decreto reclamado, por considerar que resulta violatorio de los artículos 14, 16, 74, fracción IV, 115 y 134, párrafos primero y cuarto de la Constitución Federal, en tanto que en dicho numeral, bajo un criterio poblacional, se determinan los tabuladores que deberán usarse como tope a los salarios que deben percibir los servidores públicos municipales, materia respecto de la cual, las Legislaturas de los Estados carecen de competencia regulatoria. Así se concluyó que a través de la reforma impugnada se violentó el principio de libre administración hacendaria contenido en el artículo 115, fracción IV de la Ley Fundamental y los límites establecidos en el artículo 127 de la propia Carta Magna.

Disiento del criterio mayoritario, en virtud de que el estudio de constitucionalidad respecto del precepto impugnado debió partir en mi opinión, del análisis sistemático de lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal y 127 de la propia ley fundamental, que como se verá en el desarrollo del voto que ahora formulo, conduce a una conclusión distinta de la alcanzada por el Tribunal Pleno.

Conforme a lo expuesto, me ocuparé en un primer apartado de desentrañar el alcance del principio de libre administración hacendaria contenido en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para después, en uno segundo, abordar el tema fundamental de este voto, que es el relacionado con la facultad de legislar otorgada a las legislaturas estatales en materia de remuneraciones de los servidores públicos; y, finalmente, en un tercer apartado, hacer algunas consideraciones sobre el artículo 30 del Código Municipal de Tamaulipas.

I.- Principio de Libre Administración Hacendaria Municipal.

El actual texto del artículo 115 constitucional tuvo como origen la presentación de nueve iniciativas por diversos Grupos Parlamentarios en la Cámara de Diputados¹, destacando para el caso, la iniciativa presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional el 31 de marzo de 1998, cuya exposición de motivos, en lo que interesa, fue la siguiente:

¹ Las nueve iniciativas mencionadas son las siguientes:

- a) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo el 23 de octubre de 1997.
- b) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 13 de noviembre de 1997.
- c) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo el 11 de diciembre de 1997.
- d) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 31 de marzo de 1998.
- e) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 2 de abril de 1998.
- f) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 23 de abril de 1998.
- g) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el 11 de diciembre de 1998.
- h) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 30 de abril de 1999.
- i) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el 26 de mayo de 1999.

"[...] a) La presente iniciativa introduce el término de autonomía (actualmente dicho término no existe en el texto vigente del artículo 115) como parte de los atributos del municipio y se concibe, como la potestad que dentro de la noción de estado en su amplio sentido, pueden gozar los municipios para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. Este concepto es el sentido del término autonomía, que se propone adicionar al párrafo primero del artículo 115 desarrollándolo en la fracción segunda del citado numeral en su primer párrafo.

b) Con el objeto de garantizar los alcances cuasilegislativos de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, se amplía y se hace explícita la potestad que estos tendrán para expedir bandos de policía y buen gobierno y reglamentos, particularmente los que regulen la organización de la administración pública municipal, respecto de sus órganos administrativos, desconcentrados y descentralizados, la distribución de competencias y facultades entre sus dependencias y el nombramiento de sus titulares que no sean miembros de ayuntamiento como órgano colegiado; así como para normar directa y espontáneamente las materias de su competencia así como procedimientos y servicios; introduciendo para ello un inciso a), de la fracción segunda del artículo 115.

c) Al efecto las facultades reglamentarias amplias de los ayuntamientos y por ello cuasilegislativas, se remiten a un marco jurídico general que expedirán las legislaturas locales, denominado bases normativas municipales conforme a las cuales los ayuntamientos ejercerán sus potestades; pero a diferencia del texto constitucional vigente, el que ahora se propone limita las bases normativas de las legislaturas locales, al establecimiento de principios generales de procedimiento administrativo, garantías de igualdad, transparencia, audiencia, defensa y legalidad, y el que dichas bases deberán estar contenidas en una sola ley. Esta nueva disposición se encuadra en el inciso b) de la propia fracción segunda citada a manera de adición.

d) También se adiciona un inciso c) de la fracción aludida, en donde se impide que en ningún caso las bases normativas municipales que expidan las legislaturas locales, podrán establecer procedimientos de nombramiento o designación de servidores públicos municipales distintos a los propios miembros del ayuntamiento, esto será pues, facultad exclusiva del referido órgano colegiado municipal según el inciso a) ya explicado; así como la prohibición para que las legislaturas determinen la organización interna de la administración pública municipal, al tiempo que no podrá la legislatura constituirse a sí misma ni a ningún otro órgano distinto al ayuntamiento como instancia de decisión o resolución administrativa en lugar del ayuntamiento como órgano de gobierno municipal.

e) Finalmente, se adiciona un inciso d) a dicha fracción II facultando a las legislaturas para establecer en las bases normativas municipales, las decisiones que por su trascendencia, en todo caso deberán ser tomadas por mayoría calificada de los miembros del ayuntamiento, haciendo especial énfasis en la desincorporación de bienes del dominio público municipal, venta de inmuebles o cambio de destino, así como las resoluciones administrativas o relaciones contractuales que comprometan al municipio más allá del término de la gestión del ayuntamiento o consejo municipal que se trate, sin que en ningún caso puedan las legislaturas, como perversamente hoy sucede, ser la instancia de resolución en materia patrimonial o administrativa de los municipios. [...]

h) En relación con esta fracción cuarta, se adiciona un inciso d que establece como parte integrante de las haciendas municipales y por ende bajo su exclusiva administración y ejercicio, cualquier otra aportación adicional que en los presupuestos federales o estatales se determinen en apoyo del cumplimiento de las funciones y la prestación de servicios del estricto, ahora si estricto, ámbito municipal."

Al respecto, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados manifestó en su dictamen de las iniciativas lo siguiente:

[...] Por último, se aclara en un párrafo quinto que la libertad de hacienda implica un ejercicio exclusivo de sus recursos por parte de los ayuntamientos, sin perjuicio de que autoricen a terceros para ello. Lo anterior evita la posibilidad que mediante actos o leyes de los poderes federales o estatales se afecte de cualquier modo la hacienda municipal.

Por lo tanto, serán incompatibles con el nuevo precepto constitucional los actos de cualquier órgano legislativo o ejecutivo distinto al ayuntamiento, que se comprometan o predeterminen cualquier elemento de su presupuesto de egresos, incluso dietas o salarios de los miembros de los ayuntamientos o sus funcionarios, puesto que para cualquier caso, es una disposición presupuestal propia del ayuntamiento en el hoy exclusivo ejercicio de administrar su hacienda."

Ahora bien, el texto del artículo 115 constitucional, específicamente en las fracciones II, III y IV, establece que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley; que las leyes expedidas por las legislaturas de los estados deberán establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo; que los municipios tendrán a su cargo, entre otras cosas, las funciones y servicios públicos que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de estos, así como su capacidad administrativa y financiera, en la que destaca la relativa a aprobar su presupuesto de egresos. No obstante, el principio de libre administración hacendaria quedó acotado a la observancia de las leyes federales y estatales.

En este sentido, los municipios cuentan con la prerrogativa de libre administración hacendaria para el manejo de sus recursos; sin embargo, esta libertad no es absoluta en la medida en que, según lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el manejo de dichos recursos debe sujetarse a lo dispuesto en las leyes que para tal efecto expidan las legislaturas estatales.

La intención del Constituyente Permanente fue dotar a los municipios de autonomía para el manejo de los recursos necesarios para el desempeño de las funciones y servicios públicos que la propia Constitución Federal les determina, pero de ello no se puede desprender que el ejercicio de esta autonomía y libertad sea absoluto sin apego a las demás disposiciones constitucionales y legales². Por ello, dicha prerrogativa significa

² Al respecto véase la tesis de jurisprudencia de rubro "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL La reforma al artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, sustituyó el concepto de "bases normativas" utilizado en el texto anterior, por el de "leyes en materia municipal", modificación terminológica que atendió al propósito del Órgano Reformador de ampliar el ámbito competencial de los Municipios y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos. En consecuencia, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, "las bases generales de la administración pública municipal" sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas; las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos; las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los municipios; las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal; el periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción; la rendición de informes por parte del Cabildo; la regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, entre otras. En ese tenor, se concluye que los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último." Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXII, octubre de 2005, tesis P./J. 129/2005, página 2067.

Asimismo, la tesis de jurisprudencia de rubro "LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTICULO 115, FRACCION II, SEGUNDO PARRAFO, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El Órgano Reformador de la Constitución en 1999 modificó el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un doble propósito: delimitar el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del Municipio en determinados aspectos, según se advierte del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en el cual se dispone que el contenido de las ahora denominadas "leyes estatales en materia municipal" debe orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno de ellos, lo que se traduce en que la competencia reglamentaria municipal abarque exclusivamente los aspectos fundamentales para su desarrollo. Esto es, al preverse que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, se buscó establecer un equilibrio competencial en el que prevaleciera la regla de que un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las atribuciones que constitucionalmente le corresponden; de manera que al Estado compete sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos sus Municipios, y a éstos corresponde dictar sus normas específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales." Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXII, octubre de 2005, tesis P./J. 133/2005, página 2068.

De igual forma la tesis de jurisprudencia de rubro "MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA. A raíz de la reforma constitucional de 1999 se amplió la esfera competencial de los Municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; derivado de aquélla, los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias: a) el reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los Gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenorice y en las que encuentre su justificación y medida; y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos -lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado-, pero tienen el derecho, derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II." Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXII, octubre de 2005, tesis P./J. 132/2005, página 2069.

que los municipios están en libertad de administrar libremente su hacienda sin la injerencia de otros poderes, autoridades u órganos en las decisiones particulares, pero con apego a las disposiciones que al efecto expidan las legislaturas locales, respetando siempre lo establecido en la Constitución Federal.

Es en este contexto se dio la reforma del veinticuatro de agosto de dos mil nueve que ahora nos ocupa, mediante la cual se adicionó el penúltimo párrafo a la fracción IV del artículo 115, Constitucional de la cual me ocuparé en el siguiente apartado.

II.- COMPETENCIA DE LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA LEGISLAR EN MATERIA DE REMUNERACIONES.

Con motivo de la aludida reforma constitucional, el texto del artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedó redactado en los siguientes términos:

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

IV.-

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 del contenido del precepto de la norma fundamental, la adición del penúltimo párrafo quedo circunscrita a la fracción IV del artículo 115 de la Constitución que establece el principio de libre administración hacendaria municipal cuyo alcance ya he comentado.

Por tal motivo, la reforma constitucional que ahora nos ocupa, no puede desvincularse del contexto que ha ido gestando la actual configuración del precepto.

Bajo esta perspectiva destaca que en la iniciativa de adición tanto del precepto que nos ocupa como del diverso artículo 127 de la propia norma fundamental³, reformado mediante el mismo decreto, se dijo en lo que interesa, lo siguiente:

[...] La política del sueldos en la administración pública, los poderes legislativo y judicial de la Federación, así como en las entidades públicas de todo género y los poderes de las entidades federativas e, incluso, en los ayuntamientos ha sido, hasta ahora, la discrecionalidad, es decir, la ausencia de una auténtica política que ordene un sistema de percepciones adecuado a la realidad económica del país y de las finanzas públicas. A través de las leyes y de los presupuestos de egresos sería posible establecer criterios y crear, así, una política de sueldos públicos, pero es necesario fijar una percepción máxima para todas las esferas públicas de México, tanto de la federación como de las entidades federativas y los municipios, así como para toda clase de instituciones y organismos públicos de cualquier naturaleza jurídica.

[...] En realidad, el establecimiento de un tope máximo en los sueldos es indispensable debido a que muchas remuneraciones son actualmente demasiado altas y a que, en numerosas dependencias y organismos, el sueldo es adicionado con otras percepciones que también se deciden con total discrecionalidad y muchas veces en violación de los presupuestos. ...Para establecer la base de una política de sueldos de carácter nacional es preciso modificar la Constitución, pues no existe otra forma de lograr que los estados y municipios deban acatar un tope máximo de percepciones.

La presente iniciativa contiene la propuesta de fijar un sueldo neto máximo para todos los servidores públicos del país, incluidos los funcionarios de organismos, empresas e instituciones de cualquier género. Dicho sueldo incluiría toda otra percepción en dinero o en especie, de tal manera que se pueda combatir el uso de recursos públicos para gastos que, en realidad, son de carácter personal.

Se estima que, bajo las condiciones reinantes en el país y que, previsiblemente, no cambiarán totalmente durante algunos lustros, este sueldo tope es suficiente, decoroso, moderado, equilibrado, aunque para algunos podría ser todavía alto. Sin embargo, estamos hablando de un máximo y de ninguna manera de una media nacional. Si los más altos jefes ganan la cantidad señalada, se entiende que los subordinados ganarán menos. [...]

³ INICIATIVA DE ADICION AL ARTICULO 127 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA, CONVERGENCIA Y PARTIDO DEL TRABAJO EN EL SENADO DE LA REPUBLICA

Por otra parte, de la Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, destaca lo siguiente:

[...] Este proyecto pretende ajustar el marco constitucional que sustenta las remuneraciones de todos los servidores públicos del país -en los ámbitos federal, estatal y municipal-, a fin de crear un justo y verdadero equilibrio entre la realidad económica que viven los gobernados y el eficiente desempeño del cargo con la remuneración que reciben sus gobernantes.

El Ejecutivo federal a mi cargo está consciente del imperativo de que los servidores públicos dispongan de una remuneración adecuada y suficiente que les permita cubrir sus propias necesidades y las de sus familias. Pero al mismo tiempo debemos reconocer que la función pública debe estar orientada por un principio de vocación de servicio hacia la Nación y, por ello, las remuneraciones por el trabajo desempeñado deben mantenerse ajenas a todo exceso. Es en este contexto que se inscribe la presente iniciativa.

Contenido de la iniciativa-. En primer lugar, se propone reformar el artículo 73, fracción XI, de la Constitución para facultar al Congreso de la Unión para establecer, por medio de una ley, las bases generales a las que debe ajustarse toda percepción pública a nivel nacional. Ello, con sujeción a los criterios y principios que se proponen para el artículo 127 también de la Constitución.

La Ley que emita el Congreso de la Unión, en la medida en que definirá directamente el sentido y alcance de disposiciones constitucionales, vinculará por igual a todos los órganos públicos, entendiéndose por éstos a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial federales; los órganos constitucionales autónomos; los tres poderes de los estados y equivalentes en el Distrito Federal, incluidos sus órganos autónomos de carácter local; los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en general, cualquier órgano que realice funciones de Estado. La atribución que se otorga al Poder Legislativo federal tiene como objetivo establecer bases uniformes para la fijación de remuneraciones, sin violentar la autonomía de las entidades federativas y municipios.

Por otra parte, se propone también modificar de manera substancial el artículo 127 de la propia Constitución.

[...] en la iniciativa se recoge, por un lado, el actual principio de que los servidores públicos percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función; pero, por otro lado, se establece que los límites mínimos y máximos de tales remuneraciones se deberán precisar, año con año, en los respectivos presupuestos de egresos. Adicionalmente se elevan a rango constitucional los principios a los que habrá de sujetarse la asignación de remuneraciones, como lo serían, la equidad, igualdad, desempeño, fiscalización, rendición de cuentas y transparencia. Al efecto, en la iniciativa de ley, se desarrollan y se otorga de un contenido concreto a cada uno de tales principios. Cabe señalar que el establecimiento de los criterios que definan los rangos sobre los cuales debe determinarse la remuneración en el artículo 127 de la Constitución es un paso de innegable importancia en el proceso de transparencia en el ejercicio del poder. Dichas regulaciones permitirán a los órganos encargados de fiscalizar el gasto y a los ciudadanos en general, tener conocimiento de los parámetros dentro de los cuales oscilan los ingresos de sus servidores.

Una parte fundamental de la propuesta de reforma consiste en que existan comités de expertos, tanto en el ámbito federal, como en el ámbito local, que participen en la fijación de las remuneraciones de los servidores públicos y los tabuladores que deben regularlos. Esto tiene como finalidad permitir la participación de la sociedad en un tema que le es particularmente sensible y, al mismo tiempo, contar con criterios técnicos en la elaboración de los manuales de remuneraciones, que incluyen los tabuladores de los trabajadores al servicio del Estado. Por último y a efecto de que exista a nivel constitucional un parámetro definido, se propone que ninguna remuneración de los servidores públicos sea superior al monto máximo autorizado en el Presupuesto federal para la remuneración del Jefe del Estado. Con ello, los distintos órganos públicos contarán con un tope máximo de referencia que evite que, bajo argumentaciones relativas al manejo autónomo de los presupuestos, se adopten sueldos y prestaciones desmedidos.

Del contenido de las iniciativas que culminaron con el decreto de reforma constitucional, deriva que la intención del Poder Reformador fue la de establecer en sede constitucional, los principios a los que habría de sujetarse la asignación de remuneraciones, haciendo congruente un sistema que opere tanto en el ámbito federal, como en el ámbito local a efecto de que los órdenes de gobierno participen en la fijación de las remuneraciones de los servidores públicos y los tabuladores que deben regularlos, sujetándose a las bases previstas en el artículo 127 de la Norma Fundamental

Para lograr tal objetivo, la iniciativa consideró en primer término, reformar el artículo 73, fracción XI, de la Constitución para facultar al Congreso de la Unión para establecer, por medio de una ley, las bases generales a las que debía ajustarse toda percepción pública a nivel nacional, la cual resultaría vinculatoria a todos los órganos públicos, entendiéndose por éstos a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial federales; los órganos constitucionales autónomos; los tres poderes de los estados y equivalentes en el Distrito Federal, incluidos sus órganos autónomos de carácter local; los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en general, cualquier órgano que realice funciones de Estado

Sin embargo, las Comisiones Dictaminadoras de la Cámara de Senadores acotaron esa atribución para cada uno de los órdenes de gobierno en los términos siguientes:

[...]

Respecto a la reforma de la fracción XI del artículo 73 constitucional, propuesta en la iniciativa del Ejecutivo Federal, consideramos que basta con establecer en el propio artículo 127 constitucional los lineamientos generales a los que deberá sujetarse la determinación de las remuneraciones, sin necesidad de que exista una legislación reglamentaria emitida por el Congreso de la Unión para tales efectos que abarque los ámbitos estatal y municipal; en respeto de la autonomía hacendaria de las entidades federativas y los municipios.

Estas comisiones coinciden con el ánimo de modificar el artículo 127 de nuestra Carta Magna, en el sentido de ampliar el ámbito de aplicación de dicha norma fundamental, ya que en éste, en su texto vigente, únicamente prevé las características de las remuneraciones que deberán recibir el Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y en forma genérica los demás servidores públicos; por lo que conviene precisar que estos lineamientos y criterios sobre las remuneraciones por el desempeño de cualquier función, empleo, cargo o comisión en el servicio público resultan aplicables a todo servidor público, funcionario, empleado y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, 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.

[...] Estas comisiones dictaminadoras estamos conscientes de que una reforma de este tipo obligará a estos tres órdenes de gobierno a establecer las remuneraciones para cada nivel, puesto o categoría, por lo que debe hacerse con apego a los principios federales que rigen nuestra Carta Magna, así como respetando la autonomía de los estados y de los municipios, la independencia entre poderes y la capacidad de gestión de los entes autónomos y administraciones públicas paraestatales y paramunicipales.

[...] Asimismo, se estima conveniente establecer que para hacer efectivo lo contenido en el artículo 127 constitucional propuesto en el presente dictamen, así como todos los ordenamientos constitucionales relativos, los órganos legislativos de la Federación y de las entidades federativas deberán expedir, en un término de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto, las leyes respectivas que regulen los salarios de los servidores públicos, por lo que serán las leyes del Congreso de la Unión y de las entidades federativas las que señalen las políticas de salarios [...]

Del contenido de los trabajos parlamentarios deriva claramente que el Poder Reformador de la Constitución confirió a las legislaturas de los Estados, la atribución de expedir leyes que regulen los salarios de los servidores públicos y les impuso la obligación de acatar tal mandato en el término de 180 días naturales, estableciendo para ello "las políticas de salarios". Es decir, que como se sostiene en la decisión que comparto en esta parte, la forma de regular los salarios de los funcionarios municipales, por parte de las legislaturas estatales, es expidiendo leyes en las que se determinen las políticas que los rijan.

Consecuentemente, la atribución de los municipios contenida en el penúltimo párrafo adicionado con motivo de la reforma, debe interpretarse en el contexto expresamente delimitado en la Norma Fundamental pues de otra manera, no resultaría congruente el sistema que en materia de remuneraciones de los servidores públicos, quedó consagrado a nivel nacional en el artículo 127 Constitucional.

El principio de libre administración hacendaria a que se refiere la fracción IV del artículo 115 Constitucional, queda incólume en la medida en que las leyes señalen las políticas para que fijen los salarios y los Municipios se encuentren facultados para aprobar los presupuestos de egresos con base en los ingresos previamente aprobados por las legislaturas locales en los que deberán incluir, en sujeción a las políticas determinadas en las leyes del Estado y a los principios que prevé el artículo 127 de la propia Constitución, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales.

Debe tenerse presente que la facultad de las legislaturas estatales para fijar en las leyes las políticas para fijar los salarios de los servidores públicos estatales y municipales no es concurrente; finalmente el Constituyente Permanente determinó que dicha facultad fuera exclusiva del Congreso de la Unión y de las Legislaturas Locales, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Esa intención del Poder Reformador quedó claramente plasmada en la fracción VI del artículo invocado en último término, en cuanto dispone que el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus atribuciones, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido de ese artículo y las disposiciones constitucionales relativas, así como para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en ese precepto⁴, lo que fue expresamente señalado en el dictamen de la Cámara de Origen en el proceso de reforma constitucional, como se puede constatar de las transcripciones de las partes relativas al tema, anteriormente consignadas en este voto.

Así, resulta de gran relevancia el contenido de esta disposición en tanto en que a través de ella, se confiere en forma expresa, una nueva competencia al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, para legislar en materia federal y local, respectivamente, así como a la Asamblea Legislativa por lo que atañe al Distrito Federal, en materia de políticas de remuneraciones de los servidores públicos.

En esta línea argumentativa, se insiste, resulta evidente que no hay una facultad concurrente como inicialmente lo planteó el Ejecutivo Federal, en virtud de que al ser materia de análisis en el Senado de la República, esa propuesta fue modificada con el propósito de respetar los distintos órdenes de gobierno.

Por los motivos hasta aquí expuestos, me aparto de la resolución de la mayoría, en razón de que como ha quedado explicitado a través de estas consideraciones, la conclusión a la que se arriba en la ejecutoria en el sentido de que *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 elusión por simulación de lo establecido en el propio artículo 127 Constitucional...* Así como que *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 sus presupuestos*, contradice el texto expreso del artículo 127, fracción VI, de la Constitución Federal y el contexto en el que el Poder Constituyente y el Reformador de la Constitución ha concebido al principio de libre administración hacendaria municipal; además de que con esa decisión se torna ineficaz el sistema que a nivel nacional buscó implementarse a través de la reforma de veintinueve de agosto de dos mil nueve.

⁴ Art. 127.- ...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.

III.- ARTICULO 30 DEL CODIGO MUNICIPAL DE TAMAULIPAS. CRITERIO POBLACIONAL COMO PARAMETRO DE PROPORCIONALIDAD EN MATERIA SALARIAL.

Una vez explicitada la facultad de las legislaturas locales para legislar en materia de remuneraciones de los servidores públicos, el Tribunal Pleno debió proceder al análisis de lo dispuesto en el artículo 30 del Código Municipal del Estado de Tamaulipas⁵, por ser dicho numeral el que se combate en el caso concreto.

Del contenido del precepto del código municipal en la aludida entidad federativa, se advierte que a través de dicha disposición, la Legislatura Local determinó por una parte, que 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 económica de los Municipios; y, por otra, que la remuneración a que tendrán derecho los síndicos y regidores de los Ayuntamientos del Estado se establecerá con el equivalente al salario mínimo vigente en el área geográfica correspondiente, en un parámetro máximo que desglosa en seis fracciones, las cuales tienen como denominador, la población con que cuenta cada uno de los Municipios.

Ahora bien, por una parte, el Pleno debió haber definido, por lo menos en principio y a la luz del caso concreto, si se cumplía con el extremo constitucional en torno al alcance de la facultad de las legislaturas estatales para hacer efectivo el contenido y los parámetros establecidos en el artículo 127 Constitucional⁶. Por supuesto no escapa a mi argumento ponderar que la mayoría partió de una premisa totalmente diferente a la que sostengo, respecto del sistema que debe regir en materia de remuneraciones de todos los servidores públicos del país -en los ámbitos federal, estatal y municipal-.

Por ello, el elemento consistente en el factor poblacional en que se funda el precepto del Código Municipal debió someterse a ese escrutinio; sin embargo, al haber concluido la mayoría que la legislatura local carece de competencia para legislar en materia de topes salariales, será en otra oportunidad en la que probablemente pueda hacerse esa reflexión.

Respetuosamente,

El Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- 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 once fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto particular que formula el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en la sentencia del cuatro de enero de dos mil once, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 32/2008, promovida por el Municipio de Gómez Farías, Estado de Tamaulipas. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintiuno de febrero de dos mil once.- Rúbrica.

⁵ ARTICULO 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 económica 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 establecerá 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.

⁶ Art. 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.