

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 2
O R D I N A R I A
MARTES 4 DE ENERO DE 2011

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las diez horas con cuarenta minutos del martes cuatro de enero de dos mil once, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTAS

Proyectos de actas de las sesiones públicas números ciento veintinueve, ordinaria; ciento treinta, ordinaria; seis, Solemne Conjunta de los Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal; y uno, solemne, celebradas, respectivamente, el martes siete, el martes catorce y el miércoles quince de diciembre de dos mil diez y el lunes tres de enero de dos mil once.

Por unanimidad de diez votos el Tribunal Pleno aprobó dichos proyectos.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el martes cuatro de enero de dos mil once:

II.1. 10/2010

Acción de inconstitucionalidad 10/2010 promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz, demandando la invalidez del artículo 140, Apartado A, fracción I, del Código Financiero del Estado de Veracruz. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 140, Apartado A, fracción I, del Código Financiero del Estado de Veracruz, en los términos precisados en el considerando quinto de la presente resolución. TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”*.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz expuso una síntesis del considerando quinto “Estudio de fondo” (páginas

de la doce a la veintidós), en cuanto sustenta la propuesta contenida en los puntos resolutivos, al ser fundados los conceptos de invalidez planteados por el Procurador General de la República, en el sentido de que el artículo 140, Apartado A, fracción I, del Código Financiero del Estado de Veracruz, fija las tarifas para el caso del derecho real de usufructo, su renuncia o extinción, atendiendo a un pago de \$0.80 por cada \$100.00 o fracción que resulte del valor mayor del inmueble y estableciendo que el cálculo de los derechos se hará sobre el 50% del valor que sirva de base; y para el caso de la inscripción de la declaración de lo edificado, modificación, reordenamiento de la construcción de un inmueble se fija un pago de \$0.80 por cada \$100.00 o fracción que resulte del valor mayor del inmueble, violando los principios de equidad y proporcionalidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional, ya que por un mismo servicio, se tendrán que pagar cuotas distintas dependiendo del monto de la operación, no obstante que el despliegue técnico y administrativo sea el mismo respecto del acto de registro, lo que evidencia que el precepto cuestionado, da un trato desigual y desproporcional a los iguales, no obstante que preste el mismo servicio, introduciendo de esa manera un elemento ajeno al servicio prestado, como lo es el monto de la operación relativa.

Agregó que se han tomado en cuenta los precedentes relativos a las acciones de inconstitucionalidad 1/2007 y 107/2007 aprobadas en sus votos, pese a que aún no

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

integraban el Tribunal Pleno los señores Ministros Aguilar Morales y Zaldívar Lelo de Larrea, de manera que estimó importante conocer su criterio al respecto.

Mencionó que debía corregirse el proyecto, toda vez que el artículo 140, apartado A, fracción I, del Código Financiero de la entidad señalaba: “por servicios del Registro Público de la Propiedad y de Comercio”, en tanto que mediante reforma publicada en el Periódico Oficial de la entidad se suprimió la expresión “y de Comercio”.

La señora Ministra Luna Ramos mencionó, en relación con la reforma señalada por el señor Ministro Cossío Díaz, que aun cuando se está combatiendo la fracción I del inciso a), lo cierto es que no se señaló impugnación alguna relacionada con dicha reforma sino con las porciones normativas que fijan las cantidades por cobro de derechos, precisando que efectivamente convendría mencionar que no se trata de un acto legislativo nuevo que amerite la improcedencia o desestimación del juicio, sino únicamente de una modificación que no altera el análisis de fondo. Además propuso que se agregara la tesis derivada del asunto resuelto por el señor Ministro Franco González Salas de rubro “DERECHOS REGISTRALES. LAS LEYES FEDERALES O LOCALES QUE ESTABLECEN LA TARIFA RESPECTIVA SOBRE EL MONTO DEL VALOR DE LA OPERACIÓN QUE DA LUGAR A LA INSCRIPCIÓN VIOLAN

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD”.

El señor Ministro Cossío Díaz aceptó las sugerencias formuladas por la señora Ministra Luna Ramos.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó a favor del proyecto; sin embargo, estimó conveniente tomar en cuenta que el sexto párrafo del apartado A de la fracción impugnada señala: “En ninguno de los casos contenidos en los párrafos de la presente fracción, con excepción de lo previsto en el párrafo tercero, la cantidad a pagar no podrá ser menor a diez salarios mínimos ni mayor de trescientos salarios mínimos”, considerando que la referida porción normativa viola los principios de justicia tributaria, ya que en el caso concreto, la condición es diferente pues se establecen un mínimo y un máximo adicional a lo que señalan los párrafos que violan dichos principios, dado que no se justifican dichos límites en función del servicio que se presta, por lo que sugirió agregar a mayor abundamiento, las consideraciones respectivas.

Estimó necesario determinar qué se hará respecto de la porción normativa que indica: “En el caso de extinción del usufructo por fallecimiento del usufructuario previsto en el artículo 1071, fracción I, del Código Civil, deberá pagarse cinco salarios mínimos...”, la cual es diversa a las anteriores al prever una cantidad fija, pareciendo razonable y el

proyecto propone invalidar todo el precepto impugnado, considerando que debía hacerse una salvedad en relación con la porción normativa correspondiente, pues al respecto es aplicable el argumento en que se basa el proyecto, en sentido contrario, para considerar inválido el precepto respectivo.

El señor Ministro Valls Hernández se manifestó de acuerdo con la propuesta del proyecto estimando conveniente que se respondan los argumentos que se hacen valer relacionados con las violaciones a los artículos 16 y 133 de la Constitución Federal o bien, se adicione un párrafo en el que se indique lo innecesario de analizar esos conceptos de invalidez atendiendo al resultado del estudio.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló no tener inconveniente en adicionar el criterio señalado por la señora Ministra Luna Ramos. En relación con lo precisado por el señor Ministro Franco González Salas respecto del usufructo y los cinco salarios mínimos, estimó que la porción normativa impugnada debía salvarse pues no se encuentra dentro de la condición general. Por último, respecto de la propuesta del señor Ministro Valls Hernández, aceptó agregar al proyecto que al haberse declarado la invalidez del precepto impugnado, resulta innecesario el análisis del resto de los conceptos de invalidez planteados.

Sometida a votación económica la propuesta modificada del proyecto consistente en declarar la invalidez del artículo 140, apartado A, fracción I, del Código Financiero del Estado de Veracruz, salvo por lo que se refiere a los párrafos tercero y 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 Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos indicados.

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el siguiente asunto:

II. 2. 30/2008

Controversia constitucional 30/2008 promovida por el Municipio de Llera, Estado de Tamaulipas, en contra del Congreso y del Gobernador de esa entidad federativa, demandando la invalidez del 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, publicado en el Periódico Oficial estatal el diecisiete de enero de dos mil ocho. En el proyecto formulado por el señor Ministro Juan N. Silva Meza se propuso: *“PRIMERO.- Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se desestima la*

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

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”.

El secretario general de acuerdos informó que en la sesión plenaria celebrada el cuatro de octubre de dos mil diez, por unanimidad de diez votos se aprobaron los considerandos del primero al quinto, relativos, respectivamente, a la competencia del Tribunal Pleno para conocer del asunto, la oportunidad de la presentación de la demanda, la legitimación activa, la legitimación pasiva y las causas de improcedencia; asimismo, que en dicha sesión se desestimó el planteamiento relativo a un vicio del proceso legislativo correspondiente.

El señor Ministro Cossío Díaz recordó que el primer asunto se encontraba listado bajo la ponencia del señor Ministro Presidente Silva Meza, por lo que propuso presentar

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

tanto ése como el listado bajo su ponencia de manera conjunta para efectos de su discusión, además ofreció hacerse cargo de ambos engroses.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia precisó que toda vez que le corresponderían los asuntos de la ponencia del señor Ministro Presidente Silva Meza, al no haberse dictado el acuerdo de retorno, no tenía inconveniente en que el señor Ministro Cossío Díaz asumiera la ponencia y realizara el engrose correspondiente.

El señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que al tratarse de tres asuntos listados respecto del mismo tema, incluyendo el diverso de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, podría darse cuenta de manera conjunta de todos ellos, ante lo cual a consulta del señor Ministro Ortiz Mayagoitia se aprobó que el señor Ministro Cossío Díaz se hiciera cargo de la controversia constitucional 31/2008 y que se diera cuenta simultánea con este asunto y los asuntos listados con los números tres y cuatro de la lista oficial.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz indicó que en el resultando décimo se señala que los temas preliminares relativos a la competencia, oportunidad, legitimación e improcedencia fueron aprobados en sesión previa, por lo que no sería el caso abordarlos nuevamente.

Asimismo, indicó que respecto de las violaciones al procedimiento legislativo, se obtuvo una votación de cinco votos a favor y cuatro en contra, por lo que al no haberse obtenido los ocho votos necesarios para declarar la invalidez del precepto respectivo, no se declararon inválidos los preceptos como resultado de una violación al procedimiento legislativo.

Agregó que corresponde, entonces, analizar el considerando correspondiente a los vicios de fondo. Señaló no compartir la propuesta del proyecto elaborada por una comisión de secretarios. Indicó que se está ante una reforma al Código Municipal que fija topes a los salarios máximos de los integrantes de los Ayuntamientos a partir de criterios poblacionales, de manera que éstos dependerán de la población que tenga cada Municipio.

Precisó que esta situación se responde señalando que la fracción IV del artículo 115 constitucional prevé la existencia de una autonomía por parte de los Ayuntamientos para determinar sus presupuestos con base en sus posibilidades presupuestales a partir de los cuales se genera una condición respecto de la que se considera que se invade la atribución municipal en materia presupuestal.

Agregó que además se alude a lo dispuesto en la fracción II del artículo 127 constitucional, en el sentido de que el Congreso no puede establecer cierto tope salarial al

argumentar que el único existente es el previsto en la fracción II del artículo 127 constitucional relativo al salario del Presidente de la República, de forma tal que a partir de estos argumentos se determinó que se trata de un precepto inconstitucional.

Al respecto, precisó que su criterio es contrario al de la referida comisión, pues estimó que la fracción IV del artículo 115 constitucional alude a una delegación para que el Ayuntamiento pueda establecer los salarios de sus integrantes a partir de sus condiciones presupuestales; sin embargo, con motivo de la reforma al artículo 127 constitucional, se sostuvo que debía hacerse en los términos establecidos en el citado precepto, el cual, cuenta con elementos para los efectos de que cada uno de los órdenes de gobierno que componen el orden jurídico, se encuentre en posibilidad de fijar los salarios o las condiciones salariales de sus integrantes; sin embargo, la referida fracción VI, señala la necesidad de que las Legislaturas de los Estados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Congreso de la Unión intervengan en el ámbito de sus competencias para establecer leyes que hagan efectivo el contenido del artículo y las disposiciones constitucionales relativas.

En ese orden, lo que parecería respecto de la fracción IV del artículo 115 constitucional una delegación absoluta al Ayuntamiento, consideró que se debía cohonestar con la atribución que en el caso concreto tiene la legislatura del

Estado de Tamaulipas para determinar la condición salarial, lo que no sucede en ninguno de los tres proyectos, surgiendo la interrogante respecto a si el contenido del presente artículo es suficiente para permitir a la Legislatura del Estado de Tamaulipas establecer condiciones de tope máximo a los ingresos que reciban los integrantes del Ayuntamiento, considerando que efectivamente lo es, porque en el acápite del citado precepto se sostiene que habrá una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de las funciones, que deberá ser proporcional a las responsabilidades.

En caso de aprobar tal planteamiento, se formularía una segunda pregunta respecto a si es constitucional el criterio poblacional para el efecto de establecer la proporcionalidad de las responsabilidades.

Sentados los cuestionamientos anteriores, surgiría la interrogante relativa a si el criterio poblacional elegido por el legislador de Tamaulipas refleja la proporcionalidad de las responsabilidades a efecto de permitir la propia actividad legislativa; es decir, el ejercicio competencial en términos de las limitaciones a las remuneraciones, estimando que no la refleja pues no se trata de un criterio adecuado, ya que si bien es cierto que existe un indicio del tamaño de las responsabilidades en función del tamaño de la población, consideró que no sería lo mismo, siendo que pueden existir Municipios más grandes o más pequeños que realicen

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

funciones muy semejantes, recordando que no se debían analizar las cargas laborales, sino la proporcionalidad de las responsabilidades, lo que ejemplificó con el caso de los jueces de distintos Distritos.

Por ende, consideró que efectivamente se está ante el vicio señalado, pero por razones diferentes a las que sostiene el proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea precisó que en la sesión del cuatro de octubre del año dos mil diez propuso que en los asuntos en los cuales no se alcanzó la mayoría calificada se dejaran las razones de la mayoría que alegaban la invalidez procesal, considerando relevante que en el texto de la sentencia se precise que una mayoría del Tribunal Pleno tiene estos criterios para calificar como relevantes las violaciones procesales, estimando que aparentemente hubo conformidad con esa propuesta, solicitando su inclusión en el engrose de esta resolución, lo cual fue aceptado por el Pleno y por el señor Ministro Cossío Díaz.

El señor Ministro Aguirre Anguiano estimó necesario reflexionar sobre qué órgano es el competente para razonar lo proporcional de los sueldos respectivos, estimando que el Congreso del Estado no tiene atribuciones para ello, lo que debe corresponder a los Ayuntamientos, que deben respetar las taxativas constitucionales relativas al quantum de los

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

emolumentos, por lo que en cuanto al órgano facultado para señalar en un Municipio los ingresos de los servidores públicos, consideró que lo es el propio Ayuntamiento, estimando que si el Congreso se arroga esa atribución ello resulta discutible.

El señor Ministro Franco González Salas señaló tener una posición parecida a la que sostuvo el señor Ministro Cossío Díaz. Precisó que lo juzgado es si un artículo de la ley municipal que establece el máximo de salarios para los integrantes de un Ayuntamiento violenta la Constitución, recordando que originalmente en el proyecto no se contemplaba la reforma a los artículos 115 y 127 constitucionales, sin que la reforma de aquel precepto se aborde en el nuevo proyecto. Recordó que la reforma constitucional en comento es restrictiva y surgió con la finalidad de establecer un orden y una racionalidad en la fijación de los salarios de los servidores públicos, entre los que se encuentran los integrantes de los Municipios.

Ante ello consideró que la argumentación es insuficiente e inexacta, aunado a que se está en un tipo de resoluciones de precedentes y es la primera ocasión en que se aborda el tema por lo que la argumentación debe ser más consistente.

Precisó que la argumentación es insuficiente porque no se tomaron en cuenta las razones expresadas en la reforma

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

constitucional cuya finalidad fue establecer limitaciones a un régimen de abusos, irregularidades o excesos en la fijación de los salarios y su consecuencia fue fijar en la Constitución un marco de referencia en el artículo 127 constitucional que atañe a todos los órdenes de gobierno y a todos los órganos públicos.

Agregó que lo anterior se modificó durante el proceso legislativo en el que se señaló que respecto de la autonomía y al régimen federal, cada uno de los órganos de gobierno, es decir, el Congreso de la Unión para el nivel federal y las legislaturas locales para el nivel local, deberían expedir las leyes respectivas, existiendo una referencia relevante en el artículo 115 constitucional en cuanto a que se debe tomar en cuenta lo previsto en el diverso 127, por lo que el Constituyente dejó a las legislaturas locales un amplio margen de libertad de configuración legislativa la cual no pueden ejercer de manera arbitraria pero sí les permite legislar en materia de salarios atendiendo a lo señalado en el artículo 127 constitucional, máxime que en la exposición de motivos de la reforma en comento existen expresiones de las que se advierte que el propósito de la reforma es que las legislaturas locales fijen la política salarial, lo que estimó fundamental para construir un marco argumentativo referente para los casos que se presenten en la materia.

Señaló que la argumentación es inexacta en tanto que parte del hecho de que el límite es el salario del Presidente

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

de la República, pues el primer límite consiste en que los sueldos deben ser proporcionales a sus responsabilidades, lo que implica que no será una libre determinación sino que deberá existir relación racional en función con las responsabilidades de los servidores públicos para la fijación de sus salarios. Recordó que en la iniciativa se presentó un párrafo que se refería a lo anterior el cual se suprimió tomando en cuenta que ya se encontraba previamente definido que el salario de los funcionarios debía ser proporcional a sus responsabilidades, dejando la expresión existente en el texto anterior del artículo 127 constitucional.

Agregó que la fracción III del artículo 127 constitucional también establece como límite el hecho de que ningún servidor público podrá tener remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, además del relativo a cuando se trata de puestos diferentes los que pueda tener un servidor público, por lo que es inexacto que el referente pueda ser el salario del Presidente de la República pues si fuera así no se atendería a la proporcionalidad que refiere el texto fundamental y, por ende, se cumpliría con ese precepto por el simple hecho de que a ningún servidor público se le remunerara con un salario superior al del Presidente de la República.

Estimó que además el problema radica en que no se fija en el proyecto un estándar o parámetro que sirva para orientar las decisiones de las legislaturas locales, por lo que

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

se sumó a la reserva señalada por el señor Ministro Cossío Díaz considerando que las legislaturas sí tienen facultades claramente establecidas en la Constitución para fijar la regulación de las políticas salariales, lo que es su obligación conforme al artículo 127 constitucional. Además, estimó que el número de pobladores es un indicador relevante sobre las responsabilidades de un servidor público sin menoscabo de que existan otros factores como son la seguridad, las condiciones orográficas y geográficas que pueden establecer una situación diferente, por lo que se manifestó con reservas en cuanto a que el número de pobladores sea el parámetro que fije el máximo del sueldo que puedan tener los integrantes de los municipios, pues si bien tiende a uniformar los niveles salariales no es suficiente para cumplir con el marco constitucional para contar con un marco razonable respecto de la proporción de la responsabilidad de los servidores públicos en ciertas circunstancias, por lo que se pronunció en contra del proyecto.

La señora Ministra Luna Ramos consideró que debían abordarse algunas cuestiones como las relativas a las reformas a la Constitución local, precisando su cronología, ya que el diecisiete de enero de dos mil ocho se reformó el artículo 30 del Código Municipal impugnado; el veintinueve de febrero del mismo año se promovió la presente controversia constitucional; el veinticuatro de agosto de dos mil nueve se reformaron los artículos 127, 115, 116, 122 y 123 de la Constitución Federal; el cuatro de octubre de dos

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

mil diez, el Tribunal Pleno desestimó la presente controversia constitucional respecto de los conceptos de invalidez relacionados con el proceso legislativo y aprobándose los temas previos, incluyendo el de procedencia y el veintiocho de septiembre de ese año se retornó el asunto al señor Ministro Presidente Silva Meza.

Agregó que el dos de noviembre de dos mil diez se publicó el Decreto LX-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 del Gobernador.

Posteriormente dio lectura a los artículos 70, 133 y 160 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, destacando que adapta determinados numerales a la reforma constitucional del artículo 127, sin que se haya elaborado reforma legal al Código Municipal, surgiendo la interrogante relativa a una derogación tácita, la cual sometió a consideración de los señores Ministros respecto del artículo segundo transitorio que señala: “Las prevenciones que se aprueben con el presente Decreto deberán verse reflejadas en el ejercicio fiscal que inicia el primero de enero de dos mil once”; lo que implicaría que el presupuesto que entra en vigor a partir de este año debía tomar en consideración lo establecido por la reforma constitucional estatal al sostener “Al efecto, se deberán efectuar los ajustes necesarios a la legislación secundaria para garantizar su

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

cumplimiento”, precisando que es distinto que se emita la legislación para garantizar su cumplimiento, a que se encuentre la orden respectiva en el referido artículo transitorio para que en el presupuesto de egresos para el presente ejercicio fiscal se tome en consideración la reforma constitucional local como acorde con la federal.

Además, se refirió al contenido del artículo tercero transitorio que señala: “En un plazo no mayor de ciento ochenta 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 el presupuesto en el presente Decreto,” lo que le generaba dudas respecto a si con esto podría considerarse que se está ante una derogación tácita, lo que implicaría que la ley impugnada en el presente asunto ya no hubiera tenido razón de ser aplicada en el presente ejercicio fiscal, porque el artículo segundo transitorio refiere a que en éste deberían tomarse en cuenta las previsiones establecidas en la Constitución mediante el referido Decreto en el que se reforman, proponiendo que se discutiera de manera previa, ya que la determinación relativa a la cesación de efectos se modificaría si se contara con un marco constitucional local diferente al que imperaba al momento de promoverse la presente controversia constitucional.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia manifestó no compartir la moción de la señora Ministra Luna Ramos ya que existe un Código Municipal que establece determinadas reglas sin que se tenga conocimiento sobre si éstas se contraponen con la ley que sobre la materia expida el Congreso local, al reproducirse el contenido del diverso artículo 127 constitucional poniendo como límite máximo de salarios de los servidores públicos del Estado el sueldo del Gobernador y no del Presidente de la República, considerando que la reforma constitucional referida no provoca cesación de efectos ni cambio de situación jurídica ya que las reglas para que los Municipios fijen sus sueldos sin contrariar las reglas de la ley secundaria se prevén en un Código Municipal, por lo que no hay motivo de improcedencia derivado de la reforma constitucional local referida, agradeciendo a la señora Ministra Luna Ramos el seguimiento a la evolución de la normativa en comento.

Agregó que el Pleno sostuvo hace algunos años la tesis de rubro: “MUNÍCIPES. LA LEGISLATURA ESTATAL CARECE DE FACULTADES PARA PROBAR SUS REMUNERACIONES. ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ADICIONADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTITRÉS DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE”, la cual interrumpía el diverso criterio relativo a que las legislaturas podían fijar los sueldos, al aprobarse la adición de la fracción IV del

artículo 115 constitucional en el sentido de que los recursos que integran la hacienda municipal deben ejercerse de manera directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen, por lo que la programación, presupuestación y aprobación del presupuesto de egresos del Municipio son facultades exclusivas de éste.

Señaló que existen novedades ya que la reforma de dos mil nueve al artículo 115 constitucional establece en la fracción IV: “Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles y deberán incluir en los mismos las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución”.

Ante ello, manifestó que su primera duda consiste en si estando en presencia de una Constitución local que establece reglas diferentes a las previstas en el artículo 127 constitucional, esta Suprema Corte debe atender a lo previsto en este numeral. Estimó que conforme al texto de la Constitución General de la República debe estimarse, primero, que el Municipio aprueba su presupuesto desglosando los tabuladores de las remuneraciones que percibirán los servidores públicos municipales; segundo, que el artículo 116 constitucional únicamente se refiere a que corresponde a las legislaturas locales la aprobación anual del presupuesto de egresos del Estado; y tercero, que el artículo 127, párrafo segundo, constitucional, indica: “Dicha

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

remuneración -entre ellas las de los servidores públicos municipales- será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases”.

Concluyó que en los presupuestos de egresos federales, estatales y municipales debe darse la aplicación directa de lo previsto en el artículo 127 constitucional.

Por ende, consideró que de una interpretación sistémica de los artículos 127, 116 y 115 constitucionales se concluye que la legislatura estatal no puede determinar los sueldos de los servidores públicos municipales, porque éstos se establecen en los presupuestos de egresos municipales, los cuales no pueden afectarse por las legislaturas estatales, pues únicamente aquéllos deben cuadrar con las leyes de ingresos municipales aprobadas por las legislaturas locales, considerando fuera de las posibilidades de éstas el dar las bases para la fijación de los sueldos municipales, pues de este punto se ocupa el artículo 127 constitucional, por lo que su punto de vista es que se debe declarar la invalidez de la porción normativa impugnada por carencia de facultades de la legislatura local para fijar las reglas sobre sueldos municipales.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó coincidir totalmente con el señor Ministro Ortiz Mayagoitia. Reconoció la importancia del tema introducido por la señora

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

Ministra Luna Ramos en cuanto a la derogación tácita, estimando que a ésta no la conoce, sino a la derogación difusa, sin que en el caso se haya utilizado la fórmula de diafragma abierto, sino la consistente en que las normas deberán ajustarse, por lo que si esto no se realiza habrá un incumplimiento pero no una pérdida de vigencia.

En cuanto al tema de fondo recordó que el artículo 127 constitucional señala que la remuneración debe ser adecuada, proporcional e irrenunciable y determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos bajo determinadas taxativas y dio lectura a lo previsto en el artículo 115, fracción IV, inciso c), penúltimo párrafo, constitucional así como al artículo 116, fracción II, párrafo quinto, de la Norma Fundamental.

El señor Ministro Cossío Díaz felicitó a la señora Ministra Luna Ramos dado que consiguió la respectiva reforma a la Constitución local, máxime que en la Red Jurídica de este Alto Tribunal no aparece la reforma a la que aludió, por lo que exhortó a la Presidencia de esta Suprema Corte para que se adopten las medidas necesarias para su actualización.

Estimó que tienen razón los señores Ministros Ortiz Mayagoitia y Aguirre Anguiano respecto a que no se está en una condición de derogación tácita, considerando que se trata de modalidades; además de que el órgano reformador

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

no está llevando a cabo una derogación de los preceptos legales que integran el artículo 30 del Código Municipal de la entidad, por lo que consideró que se podrían hacer algunos ajustes en el argumento, sin declarar sin materia el asunto.

Señaló diferir de la interpretación realizada por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia ya que la tesis a la que dio lectura no tomó en cuenta el texto que ahora remite al artículo 127 constitucional, ya que en el texto anterior del párrafo último de la fracción IV del artículo 115 constitucional no tenía salida para efectos de la aprobación de los presupuestos por parte de los Ayuntamientos, estimando que debía analizarse la remisión al artículo 127 constitucional.

Consideró que de la lectura del artículo 127 constitucional se fortalece la posición de algunos y se disminuyen las contrarias, señalando que la parte final indica que la remuneración es precisamente la que “deberá ser proporcional a las responsabilidades”, recordando que la fracción VI señala que el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente numeral.

En relación con el artículo 30 del Código Municipal, consideró que existe diferencia entre establecer topes y establecer sueldos, considerando que no puede estimarse

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

de inconstitucional lo primero, sino que únicamente puede determinarse si es o no correcto el criterio que lo rija.

Mencionó que la autonomía municipal que se tiene actualmente es distinta a la que se tenía en mil novecientos noventa y nueve, ante lo cual solicitó que únicamente se aborde en este momento la competencia del órgano, considerando que el legislador local la tiene para determinar la responsabilidad atendiendo a una interpretación sistemática y completa para establecer la proporcionalidad en relación con las responsabilidades, lo que genera una indicación en el sentido de que el Congreso local no puede fijar los tabuladores pero sí los criterios de razonabilidad.

La señora Ministra Luna Ramos agradeció la felicitación por haber consultado la página de internet del Estado de Tamaulipas. Además, estimó conveniente someter a votación el tema que planteó relativo a la improcedencia de esta controversia constitucional.

Señaló que sería conveniente determinar la procedencia o improcedencia de la controversia constitucional, estimando personalmente que existe un problema de procedencia, ya que independientemente del término que se le dé a la consecuencia, legislativamente existen fórmulas respecto a que lo que se oponga está derogado y, en el caso concreto, solicitó se tomara en consideración que el artículo 30 anterior al combatido tenía

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

un criterio diferente para determinar los sueldos conforme a principios de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto público municipal, así como a la situación económica de los Municipios, indicando que en el nuevo artículo se agrega que se hará tomando en consideración un criterio poblacional.

Mencionó que el segundo transitorio señala: “Las prevenciones que se aprueban en el presente Decreto deberán verse reflejadas en el ejercicio fiscal que inicia el primero de enero de dos mil once, al efecto se deberán efectuar los ajustes necesarios a la legislación secundaria para garantizar su cumplimiento”, lo que implica que el criterio poblacional que se tomó en la norma impugnada ya no se aplicará, por lo cual se da una derogación difusa o tácita de lo que se prevé en la norma impugnada, por lo que en este ejercicio ya rige la reforma constitucional y no el criterio poblacional.

Por tanto, propuso que se vote para que en caso de quedar con la minoría obligada por la mayoría, pueda externar su opinión en el fondo del asunto.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que la fracción VI del artículo 127 constitucional referido por el señor Ministro Cossío Díaz indica: “El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa, en el ámbito de sus respectivas competencias expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo”,

el cual señala que 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, no los criterios de racionalidad.

Respecto a lo previsto en los artículos 115 y 116 constitucionales, agregó que los criterios que no contradicen, considerando que la racionalidad y la proporcionalidad corresponde manejarlos al que propone el ingreso y el tabulador por disposición de la Constitución.

El señor Ministro Presidente Silva Meza solicitó se tomara votación respecto del tema de procedencia a que se refirió la señora Ministra Luna Ramos.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló no compartir lo indicado por la señora Ministra Luna Ramos ya que consideró que no se está ante una derogación de la norma, sino que en todo caso, se estaría ante un problema de conflicto de normas en las que su aplicación está por encima de la Constitución Local, sin que se pudiera generar un conflicto de normas si la norma no existiera. Por ende, al existir la norma, ésta debe contar con ciertos condicionamientos de su aplicación respecto de las nuevas disposiciones de la Constitución Local.

Sometida a votación la propuesta relativa a que las reformas a la Constitución Política del Estado de Tamaulipas

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

realizadas mediante el Decreto LX-1083 expedido por el Congreso de Tamaulipas no afectan la procedencia de estas tres controversias constitucionales se aprobó 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. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza reconoció la relevancia de la participación del señor Ministro Cossío Díaz siendo necesario determinar qué se debe entender por la expresión “en el ámbito de sus competencias” prevista en el artículo 127 constitucional, al señalar: “El Congreso de la Unión, la Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias expedirán las leyes para hacer efectivo el presente artículo”, precisando que sostuvo que el presupuesto de egresos municipal se encuentra constitucionalmente fuera del ámbito de la competencia de los Congresos locales, indicando que las competencias que conservan éstos para sí respecto de las remuneraciones municipales son las relativas a sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen incumplimiento o elusión por simulación de lo establecido en el citado numeral, lo que es distinto a establecer topes a los municipios en materia de sueldos, por lo cual señaló coincidir con la posición del señor Ministro Aguirre Anguiano.

El señor Ministro Franco González Salas reconoció la relevancia de la postura del señor Ministro Ortiz Mayagoitia. Estimó necesario atender a lo previsto en el artículo 127 constitucional en sus términos, para lo cual dio lectura a su fracción VI, que establece: “El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas 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 a lo establecido en este artículo”.

Señaló que no se puede vaciar de contenido al precepto constitucional en comento máxime que en el respectivo proceso de reforma al propio artículo 127 constitucional se prevé que los Estados deberán establecer las políticas salariales incluso, para sus Municipios, siendo necesario determinar si las Legislaturas locales tienen competencia para definir cómo se dará eficacia a ese precepto constitucional en el ámbito municipal, sin menoscabo de que posteriormente se fijen estándares razonables atendiendo a las particularidades de cada Estado de la República.

En ese tenor se manifestó en contra de vaciar de contenido al citado precepto constitucional y porque las legislaturas locales sí tienen facultad para establecer el marco de referencia conforme al que se deben fijar las políticas salariales, considerando importante que se sostenga de esta manera, para no caer en una simulación.

El señor Ministro Presidente Silva Meza estimó atendible el argumento, manifestando que el Tribunal Pleno debía pronunciarse respecto de la tesis citada.

Recordó que los proyectos se elaboraron con el criterio contrario sustentado en texto expreso, por lo que se reviviría una discusión con el pronunciamiento de los nuevos miembros del Tribunal Pleno, respecto de la que en aquel momento estuvo de acuerdo y ahora está en desacuerdo, señalando que la cuestión que debía atenderse versa sobre si las legislaturas estatales tienen o no facultades para aprobar las remuneraciones municipales.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó que de plantearse de esa manera la pregunta, todos los señores Ministros estarían de acuerdo en que la respuesta sería negativa, por lo que consideró importante plantearla en sentido de precisar si las Legislaturas de los Estados, la Asamblea Legislativa o el Congreso de la Unión no tienen atribuciones para aprobar los tabuladores y aprobar los salarios en los casos en los que estén exceptuados cierto

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

tipo de órganos, como en el caso de los Ayuntamientos por parte de los Congresos de los Estados, estimando que el problema radica en si pueden establecerse a efecto de darle sentido al artículo 127 constitucional algunos criterios en materia de remuneraciones, en particular el que se refiere a que esta remuneración deberá ser proporcional a las responsabilidades.

Por ende, señaló que tanto su postura como la del señor Ministro Franco González Salas consiste en que no está aprobándose el tabulador ni el sueldo, sino algunos criterios generales cuya constitucionalidad tendrá que analizarse bajo parámetros diversos, además de los contenidos en el artículo 127 constitucional que fueron reproducidos en el artículo 160 de la Constitución del Estado, surgiendo la interrogante respecto a si puede el Congreso del Estado introducir criterios para determinar la proporcionalidad de las responsabilidades y, en esa medida, establecer límites generales, abstractos e impersonales en cuanto a la remuneración que no sean la determinación específica de algún monto de los ingresos.

El señor Ministro Aguirre Anguiano dio lectura a lo previsto en el artículo 115, fracción IV, inciso c), constitucional para encontrar el sujeto de la oración, estimando que esto podría aclarar la interrogante planteada al señalar: “Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios con base en sus

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

ingresos aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles”, precisando que 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 Federal”.

En ese orden, señaló que debía determinarse quién debía sujetarse, si los Ayuntamientos o las Legislaturas de los Estados, indicando que si se tratara de los Ayuntamientos, implicaría que a éstos correspondería señalar los alcances del artículo 127 constitucional sobre el tema específico de las remuneraciones, para analizar posteriormente lo relativo a las demás limitaciones a que se refiere dicho numeral.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que la reforma combatida se llevó a cabo el diecisiete de enero de dos mil ocho; estableciendo un criterio poblacional para la determinación de los salarios de los funcionarios, en función de la Constitución Federal y de la Constitución local vigentes en ese momento, ante lo cual el proyecto que se está modificando implicaría que el criterio establecido se está juzgando de acuerdo a lo que se prevé en una reforma posterior.

Recordó que al fallarse un recurso de reclamación por este Tribunal Pleno, se determinó que el asunto debía

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

analizarse a la luz de las normas actuales de la Constitución, cuando la reforma que se estaba impugnando era anterior, para lo cual dio lectura a las consideraciones respectivas.

Agregó que en el referido precedente se sostuvo que el análisis de constitucionalidad sobrevenida era como casi obligar a lo imposible al Congreso del Estado que emitió una ley cuando no existía todavía la reforma constitucional a la luz de la cual se está juzgando, por lo que de acuerdo con las razones expresadas, se manifestó en contra del proyecto.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia propuso someter a votación si las Legislaturas de los Estados tienen competencia para establecer políticas salariales en cuanto a remuneraciones municipales y para fijar los topes respectivos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reconoció la relevancia del tema materia de análisis, recordando que los precedentes a que se ha hecho alusión eran anteriores a la reforma constitucional que se analiza.

Consideró relevantes los argumentos de los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas, así como también los de los señores Ministros Ortiz Mayagoitia y Aguirre Anguiano, señalando que se está ante una cuestión de sutileza que se complica con la manera en que fue

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

formulada la pregunta, cuestionándose qué se entenderá como políticas salariales, si la posibilidad de fijar simplemente topes que pueden referirse a los Ayuntamientos o si se deberá entender que ningún servidor público podrá ganar un salario mayor que el que corresponde al Gobernador del Estado, lo que no podría considerarse en principio como inconstitucional.

Estimó que es necesario interpretar de manera conjunta los preceptos constitucionales respectivos. Señaló que el artículo 127 constitucional faculta a las Legislaturas locales en el ámbito de sus respectivas competencias, por lo que no da per se una facultad, sino que da una atribución que puede ejercerse en las competencias previamente conferidas, siendo obvio que la segunda atribución relativa a sanciones penales únicamente puede ejercerse por las referidas legislaturas ya que aquéllas están sujetas al principio de reserva de la ley. En cambio, en el artículo 115, fracción IV, párrafo último, de la propia Constitución, se deja en el ámbito de los Ayuntamientos aprobar los presupuestos respectivos, por lo que si las legislaturas locales fijaran límites diferenciados de topes de los diferentes servidores públicos de los Ayuntamientos, se atribuirían competencias que no les otorga la Constitución, contraviniendo lo previsto en el artículo 127 constitucional, estimando que el artículo 115 de la Norma Fundamental diferencia la facultad de las Legislaturas y de los Ayuntamientos haciendo directamente

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

aplicable lo previsto en el diverso 127 a través de una legislación estatal.

Por tanto, estimó que, en principio, se está ante una norma inconstitucional al ir más allá de las atribuciones de las legislaturas; sin embargo, consideró que una política general en la que se estableciera que ningún servidor público ganará un salario mayor al del Gobernador no generaría problemas de constitucionalidad, pero recordó que las legislaturas locales no pueden fijar los salarios de los funcionarios municipales, por lo que el establecer límites específicos con criterios razonables o no a dichos funcionarios es violatorio de la autonomía municipal, por ello se manifestó en el mismo sentido que los señores Ministros Ortiz Mayagoitia y Aguirre Anguiano, agregando que se podría a través de esos límites obtener un subterfugio para que las Legislaturas locales intervengan indebidamente en una competencia reservada constitucionalmente a los Ayuntamientos.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que la interpretación realizada por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea genera interrogantes en cuanto a qué se refiere el artículo 127 constitucional cuando alude al ámbito de sus competencias, considerando que no lo hace a las competencias otorgadas previamente, sino a que el Congreso de la Unión, las Legislaturas locales y la Asamblea Legislativa legislaran, respectivamente, a nivel federal, local

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

y del Distrito Federal, para hacer efectivo lo establecido en ese numeral constitucional.

Precisó que pese a que le parece muy interesante el argumento, no está de acuerdo con el mismo.

El señor Ministro Valls Hernández señaló que con atención ha escuchado los argumentos que se han dado en la sesión y fijó su posición. Para tal fin realizó una lectura cuidadosa del párrafo último de la fracción IV del artículo 115 constitucional considerando que al tenor de este numeral son los Ayuntamientos los que determinarán los tabuladores desglosados de las remuneraciones de sus servidores públicos, por lo que se adhiere a la posición de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Ortiz Mayagoitia y Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se sumó a los argumentos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Ortiz Mayagoitia, Zaldívar Lelo de Larrea y Valls Hernández, manifestando su preocupación respecto a que el Constituyente haya establecido de manera precisa que los Ayuntamientos administrarán libremente su hacienda, señalando que conforme a la norma, los presupuestos de egresos serán aprobados por los propios 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 constitucional, considerando que se estaría ante una intromisión de las Legislaturas de los Estados si se señalaran topes o normas que limiten esta atribución, toda vez que los Municipios deben administrar libremente su hacienda.

El señor Ministro Aguilar Morales consideró que lo previsto en el artículo 127 constitucional no implica una limitación para los Ayuntamientos en la determinación de las percepciones, ya que éstos cuentan con libertad para establecer sus percepciones siempre y cuando se constriñan a las exigencias y límites del artículo 127 constitucional.

Agregó que cuando la fracción VI del artículo 127 constitucional prevé que las Legislaturas locales en el ámbito de sus competencias expedirán leyes para hacer efectivo el contenido del referido numeral, exige a las Legislaturas de los Estados una normatividad que vea por el cumplimiento de los principios previstos en el artículo 127 constitucional, y no la intervención de la Legislatura local para señalar las percepciones mismas, considerando que las Legislaturas locales sólo pueden emitir una legislación que establezca los principios generales del artículo 127 y sancione su incumplimiento.

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó estar de acuerdo con lo expresado por los señores Ministros Aguirre Anguiano y Ortiz Mayagoitia. Recordó que este

Pleno ha reconocido una plena libertad hacendaria para los Ayuntamientos, sin menoscabo de reconocer que el legislador cuenta con una amplia libertad para desarrollar el contenido del artículo 127 constitucional; sin embargo, estimó que tal libertad no puede fijar un tope a las remuneraciones diverso al previsto en dicho numeral, por lo que se manifestó en el sentido de que no contarían las legislaturas con la competencia para fijar esa clase de topes.

El señor Ministro Cossío Díaz fijó la posición del proyecto como se está sosteniendo, en el sentido de que pese a haber sido partícipe del criterio de libertad hacendaria, el propio Constituyente introdujo el principio de la racionalidad del gasto público y la determinación de los salarios, recordando las diferencias sociales y económicas de nuestro país, por lo que consideró que podría ser tan o más importante el tema de la racionalidad del gasto, que el tema de las competencias municipales.

Por otro lado, agregó que en el dictamen de la Cámara de origen de la reforma al artículo 127 constitucional se señaló: “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 ciento ochenta 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”, insistiendo que es distinto considerar que se afecta la autonomía municipal y en particular, la hacienda pública municipal, porque el Congreso del Estado fije un salario, a considerar que el Congreso, a través de disposiciones generales, abstractas e impersonales fije una política de salarios.

En ese tenor, consideró que el hecho de que el Constituyente se haya tomado la tarea de racionalizar gastos y de establecer políticas generales de austeridad y de control presupuestal para fijar una política general de salarios, implica que se trata de un asunto, tan o más importante que la posibilidad que tienen los propios Ayuntamientos de fijarse salarios excesivos o mínimos o máximos para los integrantes de sus Ayuntamientos.

Por ende, propuso que se votara a favor o en contra del proyecto modificado, señalando que se haría cargo del engrose reservando su derecho para formular voto particular.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que no existe una contradicción entre la libertad hacendaria municipal y la política de racionalidad del gasto público, pues

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

lo que sucede es que estas políticas de austeridad se darán a través de los presupuestos aprobados por los Ayuntamientos, por lo que se trata de una vía de emisión normativa diversa. En cuanto al dictamen al que se ha dado lectura señaló que éste no puede estar por encima del texto expreso del artículo 115 constitucional, que hace de aplicación inmediata los parámetros y principios establecidos en el artículo 127 constitucional, por lo que se manifestó en contra de la propuesta del proyecto.

El señor Ministro Luis María Aguilar Morales manifestó que no quisiera que su voto se entendiera en el sentido de que los Ayuntamientos tienen la libertad para determinarlo, pues parecería que automáticamente habría una arbitrariedad de los Ayuntamientos al establecer las percepciones.

Agregó que el hecho de que no se encuentren en la ley no implica que no tengan ningún parámetro de racionalidad ni que se pueda presumir que los Municipios o los Ayuntamientos vayan a establecer percepciones sin ningún sentido, toda vez que dichas determinaciones se prevén en los artículos 127 y 115 constitucionales.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia recordó que el señor Ministro Cossío Díaz solicitó que en lugar de llevar a cabo las dos votaciones propuestas únicamente se votara a favor o en contra del proyecto modificado, precisando que éste

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

reconoce la competencia de las legislaturas estatales para trazar políticas salariales municipales y los topes correspondientes y después declarar la invalidez por un mal ejercicio de esta atribución.

Agregó que algunos señores Ministros en la primera parte estarían en desacuerdo respecto a que la legislatura no cuente con atribuciones para fijar las políticas salariales municipales y el tope de salarios a los servidores públicos municipales.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó pertinente llevar a cabo las dos votaciones: la primera, a favor o en contra del proyecto en relación con la competencia pues aparentemente no se alcanzaría en este sentido la mayoría calificada, pero sí habría una mayoría calificada por la invalidez aunque por otras razones.

Agregó que podría parecer que votar en contra del proyecto implicaría votar a favor de la validez, lo que consideró que se debía evitar, porque la mayoría, salvo el caso de la señora Ministra, se ha manifestado por la invalidez de la norma pero por diferentes razones.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que su propuesta partía de la doble votación propuesta por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, lamentando que se hubiera prestado a confusión.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que el dictamen de la Cámara de origen en la propuesta que tuvo como consecuencia la reforma constitucional, cuenta con expresiones que se deben desarrollar en algún momento en la ley que prevé la norma del artículo Cuarto Transitorio, indicando que no existen tales leyes, sino únicamente la reforma al 115 constitucional, en el que el sujeto de la oración es el Ayuntamiento, por lo que es éste el que debe observar las limitaciones del artículo 127 constitucional; manifestándose en ese sentido a favor del proyecto modificado en cuanto a los propositivos y en contra de las consideraciones abordadas a lo largo de la presente sesión.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó de acuerdo con ambas preguntas, precisando que si la mayoría votara en contra de la primera, no valdría la pena continuar con la segunda relativa al parámetro válido que debe establecer la legislatura, por lo que propuso que en principio se votara la primera pregunta.

El señor Ministro Franco González Salas consideró que el asunto debía votarse como lo proponen los señores Ministros Cossío Díaz y Aguilar Morales estimando que con esa votación se resuelve el problema; precisando que tanto él como el señor Ministro ponente sostendrían su posición y formularían voto para argumentar las consideraciones necesarias por las que se separaron del proyecto.

Sometida a consideración la propuesta, 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 el sentido de que las Legislaturas locales no tienen competencia para establecer las 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.

El señor Ministro Presidente Silva Meza señaló que dicha determinación llevaría a la decisión final en relación a la declaratoria de invalidez, por lo que para el engrose respectivo debían tomarse en cuenta tales consideraciones.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó que no estaría de acuerdo en que se tomara su voto en cuenta para la invalidez de la norma porque sus razones son muy distintas, de manera que prefirió formular voto de minoría con el señor Ministro Cossío Díaz, ante lo cual la señora Ministra Luna Ramos estimó que estaría por la invalidez y que al tener razones distintas, formularía voto concurrente.

El señor Ministro Cossío Díaz aclaró que no se había votado el proyecto sino únicamente la primera pregunta propuesta relativa a la competencia, considerando que la

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

segunda pregunta ya no se formularía toda vez que la primera alcanzó la mayoría calificada de ocho votos.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó su conformidad con lo señalado por los señores Ministros Franco González Salas y Cossío Díaz en el sentido de que no se trata de distintas razones respecto de un mismo tema, sino de dos cuestiones diversas, ante lo cual la señora Ministra Luna Ramos precisó que ninguno de los señores Ministros que votaron en contra están por la constitucionalidad del precepto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó que de no haber alcanzado la mayoría calificada en la primera pregunta, se hubieran enfrentado al problema de elaborar una segunda pregunta en la cual hubiera podido llegarse en el fondo, a una mayoría calificada.

Ante la votación obtenida consideró que lo correcto es la invalidez obtenida por ocho votos como se llevó la discusión en el Pleno, comprendiendo la postura contraria, porque con frecuencia se hacen votos concurrentes; sin embargo, debido al desarrollo de la sesión, consideró importante reservar esta diferencia en cuanto a la causa de invalidez.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia reconoció la ventaja de que se aclarara la situación para no aceptar que se está

ante una unanimidad en el sentido y no con las razones, estimado que la votación de una mayoría de ocho votos en un sentido y dos en otro le da bastante claridad a la decisión, lo que fue reconocido también por el señor Ministro Valls Hernández.

La señora Ministra Luna Ramos se manifestó en desacuerdo con la decisión considerando que no se votan argumentos, sino el sentido de la invalidez del precepto con el que están de acuerdo los señores Ministros Franco González Salas y Cossío Díaz.

El señor Ministro Franco González Salas aclaró su postura recordando que se está resolviendo una controversia constitucional, toda vez que lo que se vuelve obligatorio conforme a la Ley Reglamentaria son los criterios que se contienen en la resolución; por lo cual tanto el señor Ministro Cossío Díaz como él podrían inclusive ni siquiera entrar al segundo aspecto, pues eso será manifestar las razones por las cuáles consideran que la legislatura sí tiene competencia; estimándolo diferente a los otros medios de impugnación.

El señor Ministro Cossío Díaz consideró que respecto a los efectos se presenta una confusión en cuanto a si éstos deben permanecer o no, en tanto que si se analizan los actos reclamados, se impugna únicamente el artículo 30 del Código Municipal de la entidad, por lo que estimó que basta con que se produzca el efecto anulatorio, pues las

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

consecuencias serían las condiciones fácticas que no constan en autos, de manera que consideró que bastaría con la anulación, proponiendo corregir el considerando octavo.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto consistente en que la declaración de invalidez del precepto impugnado surtirá efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia 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 Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

El señor Ministro Presidente Silva Meza solicitó al secretario general de acuerdos dar cuenta conjunta con los dos asuntos siguientes:

II. 3. 32/2008

Controversia constitucional 32/2008 promovida por el Municipio de Gómez Farías, Estado de Tamaulipas, en contra del Congreso y del Gobernador de esa entidad federativa, demandando la invalidez del Decreto número LX-4, por el que se adicionó un párrafo segundo con siete fracciones al artículo 30 del Código Municipal para el Estado

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

de Tamaulipas, publicado en el Periódico Oficial estatal el 17 de enero de 2008. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz se propuso: *“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”.*

II. 4. 31/2008

Controversia constitucional 31/2008 promovida por el Municipio de Abasolo, Estado de Tamaulipas, en contra del Congreso y del Gobernador de esa entidad federativa, demandando la invalidez del 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, publicado en el Periódico Oficial estatal el 17 de enero de 2008. En el proyecto formulado por la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se propone:

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

“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; y, CUARTO. Esta sentencia surtirá efectos para el Municipio actor, en términos del considerando octavo”.

El señor Ministro Aguilar Morales mencionó una errata en la página cuarenta de la controversia constitucional 32/2008, la cual aceptó corregir el señor Ministro ponente Cossío Díaz.

La señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho para formular voto concurrente, al encontrarse de acuerdo con la invalidez del Decreto reclamado.

Los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas reservaron el suyo para formular voto de minoría.

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

Sometida a votación la propuesta consistente en ratificar las votaciones expresadas en la controversia constitucional 30/2008, 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, por lo que la respectiva declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de las sentencias respectivas.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que los asuntos se resolvieron en los términos señalados.

A las trece horas el señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso y la sesión se reanudó a las trece horas con veinte minutos.

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el siguiente asunto:

II. 5. 38/2010

Controversia constitucional 38/2010 promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad federativa y otras autoridades, demandando la invalidez del Decreto número 68 que contiene la modificación y adición del artículo 201 de la Ley de

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de la entidad número 75 de cuatro de junio de dos mil diez. En el proyecto formulado por el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez de la porción normativa del último párrafo del artículo 201 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, que exige la aprobación del Congreso de la entidad para que los Municipios puedan otorgar una concesión sobre las superficies que le son cedidas con motivo de la realización de acciones de crecimiento urbano, esto es, la que señala: “contar con la aprobación del Congreso del Estado”, con efectos generales pero limitados a la esfera de competencia del Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, lo que surtirá efectos a partir de la fecha en que se notifiquen los puntos resolutive de la presente resolución al Congreso del Estado de Nuevo León. TERCERO. Publíquese esta ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

A propuesta del señor Ministro Presidente Silva Meza el señor Ministro Aguirre Anguiano hizo la presentación del asunto con el objeto de concluir la sesión y continuarla el próximo jueves, toda vez que debía atender asuntos de carácter administrativo que corresponden a la Presidencia.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano propuso presentar también las controversias 41/2010 y 44/2010 toda vez que se trata de tres asuntos muy similares del Estado de Nuevo León.

Señaló que en los asuntos se cumplen los presupuestos de competencia, oportunidad, legitimación activa y pasiva y además, se desestima la causa de improcedencia planteada por la Legislatura demandada.

En ese tenor expuso una síntesis del considerando quinto “Estudio del concepto de invalidez”, en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Segundo, consistente en declarar la invalidez de la porción normativa del último párrafo del artículo 201 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, que exige la aprobación del Congreso de la entidad para que los Municipios puedan otorgar una concesión sobre las superficies que le son cedidas con motivo de la realización de acciones de crecimiento urbano, esto es, la que señala: “contar con la aprobación del Congreso del Estado”, al ser fundada la violación que hace valer el Municipio demandante en el sentido de que el último párrafo del artículo impugnado resulta contrario a lo dispuesto por la fracción II, inciso b), del artículo 115, de la Constitución Federal, ya que al establecer que cuando el Municipio otorgue alguna concesión a particulares o a instituciones de derecho público o privado

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

para el uso, aprovechamiento o explotación de las superficies que le fueron cedidas con motivo de acciones de crecimiento urbano se requiere, además, del acuerdo favorable del Cabildo tomado por una mayoría de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, de la aprobación del Congreso de la entidad, se incide en el ámbito de competencia del Municipio y se limita el ejercicio de su atribución de libre disposición de su patrimonio inmobiliario.

Agregó que el Congreso de Nuevo León al legislar en la materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano debe respetar el orden jurídico y competencial que deriva de la Constitución Federal. Si la normativa que dicte incide en el ámbito municipal, concretamente en aquello que el inciso b) de la fracción II de su artículo 115, dispone debe ser regulado por la Legislatura local en tanto corresponde a las llamadas “leyes en materia municipal”, como ocurre con la disposición que se examina al exigir el acuerdo del Ayuntamiento tomado por una mayoría calificada de las dos terceras partes de sus integrantes para que el Municipio otorgue una concesión sobre las superficies que le son cedidas gratuitamente con motivo de acciones de crecimiento urbano, es necesario que acate lo preceptuado en esa norma suprema y no pretender, con el pretexto de ejercer facultades legislativas en una materia concurrente, quedar exento del cumplimiento de los principios, reglas y prescripciones aplicables, siendo aplicable el criterio

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

jurisprudencial de rubro “BIENES INMUEBLES DEL MUNICIPIO. CUALQUIER NORMA QUE SUJETE A LA APROBACIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL SU DISPOSICIÓN, DEBE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999)”.

En relación con el considerando sexto “Efectos de la declaratoria de invalidez” precisó que se propone que la declaratoria de invalidez surta efectos a partir de la fecha en que se notifiquen los puntos resolutivos de la presente resolución al Congreso del Estado de Nuevo León.

Indicó que en la consulta se abordan temas importantes como el relativo a si la concesión sobre bienes inmuebles es un acto administrativo o un usufructo, uso o explotación de bienes muebles, estimando que podría no analizarse este tema si se estuviera de acuerdo con la consulta.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto y los demás continuarían en lista; convocó a los señores Ministros para la sesión pública ordinaria que tendrá verificativo el jueves seis de enero del año en curso a las

Sesión Pública Núm. 2

Martes 4 de enero de 2011

once horas y concluyó la sesión a las trece horas con treinta y cinco minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.