

VOTO CONCURRENTES 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 retornó 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:

“ARTÍCULO 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.”

“ARTÍCULO 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 ANÁLISIS DE LA VALIDEZ DE LOS ACTOS IMPUGNADOS DEBE REALIZARSE CONFORME A LAS CONDICIONES JURÍDICAS 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.

MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

GOB/AVA