

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

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

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

Disiento del criterio mayoritario, en virtud de que el estudio de constitucionalidad respecto del precepto impugnado debió partir en mi opinión, del análisis sistemático de lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal y 127 de la propia ley fundamental, que como se verá en el desarrollo del voto que ahora

formulo, conduce a una conclusión distinta de la alcanzada por el Tribunal Pleno.

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

#### **I.- Principio de Libre Administración Hacendaria Municipal.**

El actual texto del artículo 115 constitucional tuvo como origen la presentación de nueve iniciativas por diversos Grupos Parlamentarios en la Cámara de Diputados<sup>1</sup>, destacando para el caso, la iniciativa presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional el

---

<sup>1</sup> Las nueve iniciativas mencionadas son las siguientes:

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

31 de marzo de 1998, cuya exposición de motivos, en lo que interesa, fue la siguiente:

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

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

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

encuadra en el inciso b) de la propia fracción segunda citada a manera de adición.

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

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

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

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

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

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

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

administración hacendaria quedó acotado a la observancia de las leyes federales y estatales.

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

La intención del Constituyente Permanente fue dotar a los municipios de autonomía para el manejo de los recursos necesarios para el desempeño de las funciones y servicios públicos que la propia Constitución Federal les determina, pero de ello no se puede desprender que el ejercicio de esta autonomía y libertad sea absoluto sin apego a las demás disposiciones constitucionales y legales<sup>2</sup>. Por

---

<sup>2</sup> Al respecto véase la tesis de jurisprudencia de rubro "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL La reforma al artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, sustituyó el concepto de "bases normativas" utilizado en el texto anterior, por el de "leyes en materia municipal", modificación terminológica que atendió al propósito del Órgano Reformador de ampliar el ámbito competencial de los Municipios y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos. En consecuencia, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, "las bases generales de la administración pública municipal" sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas; las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos; las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por

---

parte de los munícipes; las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal; el periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción; la rendición de informes por parte del Cabildo; la regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, entre otras. En ese tenor, se concluye que los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último.” Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXII, octubre de 2005, tesis P./J. 129/2005, página 2067.

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

De igual forma la tesis de jurisprudencia de rubro “MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA. A raíz de la reforma constitucional de 1999 se amplió la esfera competencial de los Municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; derivado de aquélla, los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias: a) el reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los Gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas por las

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

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

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

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

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

IV.- .....

---

legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos -lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado-, pero tienen el derecho, derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II.” Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXII, octubre de 2005, tesis P./J. 132/2005, página 2069.



Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, **sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.**

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

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

Bajo esta perspectiva destaca que en la iniciativa de adición tanto del precepto que nos ocupa como del diverso artículo 127 de la propia norma fundamental<sup>3</sup>, reformado mediante el mismo decreto, se dijo en lo que interesa, lo siguiente:

[...] La política del sueldos en la administración pública, los poderes legislativo y judicial de la Federación, así como en las entidades públicas de todo género y los poderes de las entidades federativas e, incluso, en los ayuntamientos ha sido, hasta ahora, la discrecionalidad, es decir, la ausencia de una auténtica política que ordene un sistema de percepciones adecuado a la realidad económica del país y de las finanzas públicas. A través de las leyes y de los presupuestos de egresos sería posible establecer criterios y

---

<sup>3</sup> INICIATIVA DE ADICIÓN AL ARTÍCULO 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, CONVERGENCIA Y PARTIDO DEL TRABAJO EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA

crear, así, una política de sueldos públicos, pero es necesario fijar una percepción máxima para todas las esferas públicas de México, tanto de la federación como de las entidades federativas y los municipios, así como para toda clase de instituciones y organismos públicos de cualquier naturaleza jurídica.

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

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

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

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

[...] Este proyecto pretende ajustar el marco constitucional que sustenta las remuneraciones de todos los servidores públicos del país

-en los ámbitos federal, estatal y municipal-, a fin de crear un justo y verdadero equilibrio entre la realidad económica que viven los gobernados y el eficiente desempeño del cargo con la remuneración que reciben sus gobernantes.

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

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

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

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

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

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

argumentaciones relativas al manejo autónomo de los presupuestos, se adopten sueldos y prestaciones desmedidos.

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

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

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

[...]  
Respecto a la reforma de la fracción XI del artículo 73 constitucional, propuesta en la iniciativa del Ejecutivo Federal, consideramos que

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

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

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

[...] Asimismo, se estima conveniente establecer que para hacer efectivo lo contenido en el artículo 127 constitucional propuesto en el

presente dictamen, así como todos los ordenamientos constitucionales relativos, los órganos legislativos de la Federación y de las entidades federativas deberán expedir, en un término de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto, las leyes respectivas que regulen los salarios de los servidores públicos, por lo que serán las leyes del Congreso de la Unión y de las entidades federativas las que señalen las políticas de salarios [...]

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

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

El principio de libre administración hacendaria a que se refiere la fracción IV del artículo 115 Constitucional, queda incólume en la medida en que las leyes señalen las políticas para que fijen los salarios y los Municipios se encuentren facultados para aprobar los presupuestos de egresos con base en los ingresos previamente

aprobados por las legislaturas locales en los que deberán incluir, en sujeción a las políticas determinadas en las leyes del Estado y a los principios que prevé el artículo 127 de la propia Constitución, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales.

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

Esa intención del Poder Reformador quedó claramente plasmada en la fracción VI del artículo invocado en último término, en cuanto dispone que el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus atribuciones, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido de ese artículo y las disposiciones constitucionales relativas, así como para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en ese precepto<sup>4</sup>, lo que fue expresamente señalado en el dictamen de la Cámara de Origen en el proceso de reforma constitucional, como se puede constatar de las transcripciones de las partes relativas al tema, anteriormente consignadas en este voto.

Así, resulta de gran relevancia el contenido de esta disposición en tanto en que a través de ella, se confiere en forma expresa, una

---

<sup>4</sup> Art. 127.- ...VI. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo.



nueva competencia al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, para legislar en materia federal y local, respectivamente, así como a la Asamblea Legislativa por lo que atañe al Distrito Federal, en materia de políticas de remuneraciones de los servidores públicos.

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

Por los motivos hasta aquí expuestos, me aparto de la resolución de la mayoría, en razón de que como ha quedado explicitado a través de estas consideraciones, la conclusión a la que se arriba en la ejecutoria en el sentido de que *las únicas competencias que en esta materia conservan las legislaturas locales, son las relativas a sancionar penal y administrativamente, las conductas que impliquen el incumplimiento o elusión por simulación de lo establecido en el propio artículo 127 Constitucional...* Así como que *permitir que las legislaturas locales regulen, en materia de sueldos, los topes para los servidores públicos municipales, sería permitir una intromisión en la libre administración hacendaria de los Municipios para la aplicación de sus presupuestos*, contradice el texto expreso del artículo 127, fracción VI, de la Constitución Federal y el contexto en el que el Poder Constituyente y el Reformador de la Constitución ha concebido al principio de libre administración hacendaria municipal; además de que con esa decisión se torna ineficaz el sistema que a nivel nacional buscó implementarse a través de la reforma de veintinueve de agosto de dos mil nueve.

### **III.- ARTÍCULO 30 DEL CÓDIGO MUNICIPAL DE TAMAULIPAS. CRITERIO POBLACIONAL COMO PARÁMETRO DE PROPORCIONALIDAD EN MATERIA SALARIAL.**

Una vez explicitada la facultad de las legislaturas locales para legislar en materia de remuneraciones de los servidores públicos, el Tribunal Pleno debió proceder al análisis de lo dispuesto en el artículo 30 del Código Municipal del Estado de Tamaulipas<sup>5</sup>, por ser dicho numeral el que se combate en el caso concreto.

---

<sup>5</sup> ARTICULO 30.- Los miembros de los ayuntamientos tendrán la remuneración que se les asigne en el Presupuesto de Egresos respectivo, atendiendo a los principios de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto público municipal, así como a la situación económica de los Municipios.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ahora bien, por una parte, el Pleno debió haber definido, por lo menos en principio y a la luz del caso concreto, si se cumplía con el extremo constitucional en torno al alcance de la facultad de las legislaturas estatales para hacer efectivo el contenido y los parámetros establecidos en el artículo 127 Constitucional<sup>6</sup>. Por supuesto no

---

<sup>6</sup> Art. 127.- Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

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

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

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

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

escapa a mi argumento ponderar que la mayoría partió de una premisa totalmente diferente a la que sostengo, respecto del sistema que debe regir en materia de remuneraciones de todos los servidores públicos del país -en los ámbitos federal, estatal y municipal-.

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

R e s p e t u o s a m e n t e,

Ministro José Fernando Franco González Salas

---

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

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

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