

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada en la Controversia Constitucional 35/2005, promovida por los Municipios de Querétaro y El Marqués, ambos del Estado de Querétaro, en contra del Congreso y del Gobernador Constitucional de la entidad.

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 35/2005

**ACTOR: MUNICIPIOS DE QUERETARO Y EL MARQUES,
AMBOS DEL ESTADO DE QUERETARO.**

MINISTRA PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

SECRETARIO: ALFREDO VILLEDA AYALA

México, Distrito Federal.- Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día diecisiete de enero de dos mil ocho.

VISTOS; Y,

RESULTANDO:

PRIMERO. Por oficio presentado el dieciséis de mayo de dos mil cinco, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Luis Sainz Guerrero y José Susano Martínez Gutiérrez, en su carácter, respectivamente, de Síndicos de los Ayuntamientos de los Municipios de Querétaro y el Marqués, ambos del Estado de Querétaro, promovieron controversia constitucional en contra del Estado Libre y Soberano de Querétaro, a través de su Gobernador y Legislatura, por los actos que a continuación se citan:

“1. La aprobación, sanción, promulgación, expedición, publicación y vigencia de la LEY QUE ADICIONA UN PARRAFO AL ARTICULO 63 DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE QUERETARO Y SUS ARTICULOS TRANSITORIOS, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Querétaro ‘La sombra de Arteaga’, el día primero de abril de dos mil cinco.

2. La obligación impuesta en el ARTICULO TRANSITORIO TERCERO, de la ley precisada en el párrafo que antecede, a través de la cual se ordena a los Ayuntamientos del Estado de Querétaro, a presentar a la Legislatura del Estado, la iniciativa para crear los Institutos Municipales para la atención de los asuntos de los jóvenes, dentro del término de treinta días, contados a partir de la entrada en vigor de la referida ley.”

SEGUNDO. Los antecedentes del caso, narrados por la actora, son los siguientes:

“1. El día nueve de febrero de dos mil cinco, fue aprobado en sesión de la Comisión de Asuntos Municipales, el dictamen de la iniciativa de ley que reforma y adiciona un párrafo al artículo 63 del capítulo séptimo de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.

2. Posteriormente y con fundamento en el artículo 178 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, se sometió a votación nominal al Pleno de la Legislatura, el dictamen citado en el antecedente número 1, aprobándose por veinte votos a favor.

3. Una vez aprobado el referido dictamen, de acuerdo a los resultados de la votación señalados en el párrafo anterior, se ordenó enviarlo a la Comisión de Redacción y Estilo, para que en los términos del artículo 156 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, formulará la minuta respectiva y en su momento se expidiera el proyecto de ley correspondiente, para turnarlo al titular del Poder Ejecutivo, para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado ‘La sombra de Arteaga’.

4. Con fecha primero de abril de dos mil cinco, se publicó en el citado órgano oficial de difusión, la ley que adiciona un párrafo al artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, señalándose en el ARTICULO TRANSITORIO PRIMERO, que dicha ley entraría en vigor a partir del día siguiente (sic) de su publicación,

manifestando bajo protesta de decir verdad, que hasta esta fecha se conoció el acto que en este momento demandamos.

5. Asimismo se estableció en el ARTICULO TRANSITORIO TERCERO, la obligación para los Ayuntamientos del Estado de Querétaro de presentar a la Legislatura del Estado, la iniciativa para crear los Institutos Municipales para la atención de los asuntos de los jóvenes, en un plazo de treinta días contados a partir de la entrada en vigor de la referida ley que adiciona.

En virtud de que lo anterior viola la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la autonomía de la que gozan los MUNICIPIOS DE QUERETARO y EL MARQUES, por medio de la presente demanda acudimos ante ese Alto Tribunal que usted preside, para que se declare la invalidez de los referidos actos.”

TERCERO. La actora señaló como precepto violado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y expresó los conceptos de invalidez siguientes:

“UNICO. El decreto de la LIV Legislatura del Estado de Querétaro que contiene la ‘LEY QUE REFORMA Y ADICIONA UN PARRAFO AL ARTICULO 63 DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE QUERETARO’, así como sus artículos transitorios que (sic) violan el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, con énfasis en la reforma del citado dispositivo constitucional en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, por las siguientes razones:

1. Anteriormente el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalaba la facultad de los Ayuntamientos para expedir bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, siempre que fueran de acuerdo a las bases normativas que expidieran las Legislaturas de los Estados.

Con la reforma constitucional de 1999 (reconocida particularmente por el sentido de autonomía que se les reconoce a los Municipios), dispone que las legislaturas de los Estados podrán elaborar ‘Leyes Estatales en materia municipal’, con el propósito de definir de manera general cuál es la competencia de los Municipios.

Resulta claro que el sentido del legislador es precisamente reconocer la autonomía y facultades de los Municipios y desde luego de los Ayuntamientos como órganos de gobierno. No es un simple juego o cambio de palabras que se puedan interpretar como sinónimos o como conceptos similares, no es un cambio terminológico, es el sentido y contenido que se le concede a la norma suprema, es un cambio sustancial que se le debe reconocer al legislador.

Entonces, atendiendo a lo general y abstracto que debe ser una norma (requisitos de la ley), es que las leyes en materia municipal que expidan las legislaturas de los Estados deben ser al (sic) alcance y respeto de la independencia reglamentaria de los Municipios. Deben proporcionar un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas.

2. La fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

‘ARTICULO 115.

I. ...

II. ...

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los 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.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.' (énfasis agregado).

Es claro el texto del artículo 115 fracción (sic) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero destacan en el asunto que nos ocupa principalmente dos aspectos:

Primero. Que los ayuntamientos están facultados para aprobar aquellos instrumentos que le corresponden en su respectivo ámbito de competencia, y que sirven para organizar y regular la Administración Pública Municipal.

Segundo. Que las legislaturas de los Estados (en su caso), podrían establecer disposiciones aplicables solamente en los casos de aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos municipales correspondientes.

Por lo cual se aduce que la Legislatura del Estado al momento de crear la disposición legal que se impugna, no tomó en cuenta el sentido y contenido de estos dos incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional.

3. Es así que las reformas al artículo 115 constitucional en el año de 1999 delimitaron y procuraron garantizar que el tema organizacional y de funcionamiento interno quedara para los gobiernos municipales, y si bien el ámbito de la legislatura estatal no desaparece, sí se acota favoreciendo el ensanchamiento y robustecimiento de la capacidad auto-normativa (autonomía) de los ayuntamientos, dada su naturaleza colegiada.

Es decir, las facultades legislativas en materia municipal que le señala el artículo 115 de la Constitución Federal a las legislaturas, debe (sic) centrarse exclusivamente a los datos comunes que deben tener en ciertos aspectos los Municipios de un mismo Estado.

4. Relacionando nuevamente al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Municipios gozan de autonomía, término que proviene del latín 'auto' (propio) y 'nomos' (norma) y que consiste en la atribución de un organismo o persona jurídica para darse a sí misma normatividad con valor jurídico en un ámbito específico de competencia.

5. Como se observa, la ley que adiciona un párrafo al artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, y sus artículos transitorios no acuden al espíritu y sentido correcto del artículo 115 de nuestra Carta Magna, para lo cual realizamos la transcripción cuyo texto es el siguiente:

‘LEY QUE ADICIONA UN PARRAFO AL ARTICULO 63 DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE QUERETARO

CONSIDERANDO

1. Que la falta de espacios de atención a la juventud por parte de las autoridades, en todos los niveles e indistintamente de partido político, provocan que los jóvenes se sientan indefensos y desprotegidos, orillándolos a tomar actitudes de rebeldía en contra de los gobiernos.
2. Que es indispensable contar, en cada uno de los Municipios del Estado, con un espacio real y digno que atienda las demandas de los jóvenes, el cual cuente con la infraestructura necesaria y respaldo total de todas las autoridades para el mejor ejercicio de su función.
3. Que ante la actual falta de obligatoriedad en la Ley de crear estos espacios de atención a la juventud, queda al libre albedrío de las autoridades municipales el crearlos o no y que, en su mayoría, solo funcionan como direcciones de cultura y deporte con escasos recursos económicos.
4. Que ante las recientes iniciativas de creación de Institutos Municipales de la Juventud en Corregidora y Arroyo Seco, que fueron también aprobadas por esta LIV Legislatura como lo señala el artículo 58 de la Ley Orgánica Municipal, demuestran el interés por los Ayuntamientos de contar con estos espacios de atención para los problemas de la juventud en sus Municipios.
5. Que los jóvenes son el futuro de nuestro País, Estado y Municipios, y que debemos depositar en ellos la confianza, la dedicación y el esfuerzo necesario para su desarrollo integral; forjarlos y prepararlos para las administraciones futuras con un alto sentido de responsabilidad, de servicio comunitario y de convicción democrática en un ámbito de pluralidad y responsabilidad administrativa.
6. Que es necesario responderle a los jóvenes del Estado, que han mostrado un interés cívico y de alta participación democrática, a efecto de contar con un organismo municipal cuya única actividad especializada sea la atención de los jóvenes, con facultad para autodeterminarse, elaborar sus acciones y programas de trabajo y manejar su propio patrimonio e incrementarlo, a través de acciones diversas, con la creación de los 18 Institutos Municipales de la Juventud, como un Organismo Público Descentralizado.
7. Por lo anteriormente (sic) esta Quincuagésima Cuarta Legislatura aprueba la siguiente:

LEY QUE ADICIONA UN PARRAFO AL ARTICULO 63 DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE QUERETARO

ARTICULO UNICO: Se adiciona un párrafo al artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, para quedar como sigue:

Artículo 63. Para la asistencia...

Para la atención de los asuntos de los jóvenes, en cada municipio existirá un organismo público descentralizado, que presidirá la persona que designe el Ayuntamiento y que deberá ser un ciudadano no mayor de 25 años.

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO. La presente Ley entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado de Querétaro ‘La Sombra de Arteaga’.

ARTICULO SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones legales que se opongan a la presente Ley.

ARTICULO TERCERO. Los Ayuntamientos deberán presentar, dentro de los siguientes treinta días contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, a la Legislatura del Estado para su aprobación, la iniciativa para crear los Institutos Municipales.

5.1. En relación directa con el objeto de la presente controversia constitucional y la violación que se hace al sentido del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se trae a colación el artículo 58 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, que establece:

'ARTICULO 58. Cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario, los municipios estarán facultados para crear mediante acuerdo del Ayuntamiento entidades paramunicipales con personalidad jurídica y patrimonio propios, tales como organismos descentralizados, empresas de participación municipal, fideicomisos públicos municipales y organismos asimilados, determinando las relaciones que se regirán entre éstos con el resto de la administración pública municipal.'

Nos referiremos a las primeras ideas que se desprenden del artículo 58, el cual establece diversas condicionantes para la creación de un organismo público paramunicipal, a saber:

- a) Que exista un desarrollo económico.
- b) Que exista un desarrollo social.
- c) Que sea necesario.
- d) Que es facultad de los Ayuntamientos crearlos.
- e) Que deberán crearlos (en su caso) mediante acuerdo del mismo Ayuntamiento.
- f) Que dichos organismos podrán ser entre otros los descentralizados.

Es decir, los ayuntamientos del Estado de Querétaro tienen la facultad potestativa de crear aquellos organismos administrativos que considere (sic) necesarios cuando sus condiciones propias y particulares en el ámbito económico y social lo justifiquen.

La adición de un segundo párrafo al artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro (objeto de la presente controversia constitucional), es precisamente la instrucción que se les da a los Ayuntamientos para la creación de un organismo público descentralizado (organismo público paramunicipal).

Por lo tanto es contradictoria la posición del legislador queretano al señalar en un (sic) artículo 58 las condicionantes y requisitos básicos para la creación de un organismo público paramunicipal, y por otro lado ordenar la creación de un nuevo organismo sin haber tomado en cuenta dichas condicionantes especiales de los Municipios del Estado de Querétaro.

5.2. En concordancia con el artículo 115 de la Constitución Federal y el objeto de esta controversia, se relaciona a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Querétaro Arteaga, que dispone lo siguiente:

'ARTICULO 6. Las autoridades estatales y municipales colaborarán con la familia en la adopción de las medidas que propicien el desarrollo físico y mental de la población infantil; fomentarán la participación de la juventud en las actividades políticas, sociales y culturales; establecerán un sistema permanente de apoyo e integración social de los ancianos para permitirles una vida digna y decorosa; promoverán el tratamiento, rehabilitación e integración de los minusválidos con el objeto de facilitar su pleno desarrollo, y auspiciarán la difusión del deporte, la recreación y la cultura entre la población.'

El constituyente permanente expresó claramente su pensamiento en la integración de este artículo 6, pero refiriéndonos exclusivamente a las facultades de los Municipios del Estado, los faculta para colaborar en la adopción de medidas administrativas que fomenten la participación de la juventud en actividades políticas, sociales y culturales, es decir, los ayuntamientos, dentro de su respectivo ámbito de competencia podrán dictar, diseñar, proponer, organizar y ejecutar aquellas medidas jurídicas y administrativas que le permitan cumplir con el propósito del artículo 6 de la Constitución local.

5.3. En relación con el objeto de la presente controversia constitucional y la violación que se hace al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se menciona el contenido de la 'LEY POR LA QUE SE CREA EL INSTITUTO QUERETARO (sic) DE LA JUVENTUD', la cual señala la competencia del Instituto Queretano de la Juventud como organismo descentralizado de la Administración Pública Estatal:

'ARTICULO 3. El Instituto tendrá por objeto:

I a II. ...

III. Actuar, a petición de parte, como órgano de consulta y asesoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, así como de las autoridades municipales y de los sectores social y privado cuando así lo requieran...'

Simplemente reconociendo que la autoridad estatal optó por contar con un organismo de este tipo, pero se trae a colación por el falso argumento que utiliza el legislador queretano al señalar dentro de su exposición de motivos de la ley impugnada 'la falta de espacios por parte de las autoridades de todos los niveles', resulta inadecuado entonces este argumento ya que la ley por la que se crea el Instituto Queretano de la Juventud fue aprobada precisamente por el Poder Legislativo.

5.4. Relacionado con el objeto de la presente controversia constitucional y atendiendo a lo que se considera una violación al artículo 115 de la Constitución Federal, es importante seguir analizando la exposición de motivos, que finalmente son los argumentos que utilizó el legislador del Congreso del Estado al aprobar esta nueva ley, destacando el punto 3 que señala:

3. Que ante la actual falta de obligatoriedad en la Ley de crear estos espacios de atención a la juventud, queda al libre albedrío de las autoridades municipales el crearlos o no y que, en su mayoría, solo funcionan como direcciones de cultura y deporte con escasos recursos económicos.

La manifestación señalada en el punto 3 (tres) de la exposición de motivos de la Ley que reforma y adiciona un párrafo al artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, deja claro que la intención del legislador no es únicamente señalar un marco normativo a los Municipios del Estado, si no (sic) obligarlos a emitir una petición al considerar (arbitrariamente) que los asuntos que atañen a la juventud deben ser atendidos bajo cierto rango administrativo.

Parece que le molesta al legislador que los Ayuntamientos tengan la posibilidad y albedrío para crear entidades de este tipo, entendiendo textualmente el 'albedrío' como la potestad de obrar por reflexión y elección.

No señala ni fundamenta sobre estadísticas o estudios serios los resultados que ofrecen en cada municipio estas 'direcciones de cultura y deporte' como tan despectivamente los (sic) refiere.

5.5. Nuevamente en relación con el objeto de la presente controversia constitucional y acudir (sic) al auxilio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por lo que los Municipios de Querétaro y el Marqués consideran una flagrante violación al artículo 115 constitucional, destacó (sic) el contenido del punto 4 de la exposición de motivos de la ley impugnada.

4. Que ante las recientes iniciativas de creación de Institutos Municipales de la Juventud en Corregidora y Arroyo Seco, que fueron también aprobadas por esta LIV Legislatura como lo señala el artículo 58 de la Ley Orgánica Municipal, demuestran el interés por los Ayuntamientos de contar con estos espacios de atención para los problemas de la juventud en sus Municipios.

De esta hipótesis resulta claro que el legislador en un acto de ignorancia o quizá incluso de buena voluntad, llega a la conclusión de que todos los Municipios del Estado reúnen los requisitos suficientes para poder crear un organismo

descentralizado para atender sus asuntos, lo cual resulta incongruente con la función legislativa y objetiva que debe tener su función.

Si bien los Municipios de 'Corregidora' y 'Arroyo Seco' optaron y consideraron importante la creación de un organismo descentralizado con estas características, y quizá los instrumentos y las vías utilizadas fueron las adecuadas, hay que destacar que si tuvieron el albedrío, la opción y la oportunidad de hacerlo, no les fueron impuestos por disposición de una norma 'general', y que efectivamente mostraron un interés pero dentro de sus demarcaciones y competencia, no del resto de los Municipios del Estado y aún así, los que lo hayan solicitado fue porque consideraron que lo requerían en términos especiales y no por mandato de ley.

5.6. En correspondencia con el objeto de la presente controversia y atendiendo al contenido del artículo 115 constitución (sic), me refiero ahora al contenido del punto número 1 de la exposición de motivos que señala:

'1. Que la falta de espacios de atención a la juventud por parte de las autoridades, en todos los niveles e indistintamente de partido político, provocan que los jóvenes se sientan indefensos y desprotegidos, orillándolos a tomar actitudes de rebeldía en contra de los gobiernos.'

Resulta que los autores de esta nueva ley se convierten ahora en expertos sociólogos y determinan el sentir de los jóvenes y aclaran que las actitudes de rebeldía en contra de los gobiernos (seguramente refiriéndose a otros municipios o Estados del país), se debe (sic) a la falta de espacios por parte de las autoridades.

Nada mas subjetivo que este señalamiento, nada mas incongruente con la función legislativa que esta afirmación, tal vez el legislador al momento de integrar y aprobar la ley objetada no tomó en cuenta, ni tampoco se tomó la molestia de conocer los planes y programas de gobierno relacionados con los asuntos que impactan a la juventud, particularmente en los casos de los Municipios de Querétaro y de El Marqués, pues en estas demarcaciones existen y se ejecutan diversidad de acciones tendientes al fomento y desarrollo de la juventud queretana, en el caso del municipio del Marqués incluso con las características de un organismo descentralizado.

La legislación municipal en los Municipios de Querétaro y de el Marqués, es clara, sus objetivos firmes y sus planes y programas de gobierno relacionados con la juventud son exitosos.

5.7. Los Municipios que venimos a solicitar la protección de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por un acto que consideramos violatorio del pacto federal por parte de la LIV Legislatura del Estado de Querétaro, contamos con disposiciones legales expresas (facultad de los municipios de organizar y determinar su administración pública interna).

5.7.1. Particularmente en el municipio de Querétaro existe un apartado completo respecto del Instituto Municipal de la Juventud en el Código Municipal de Querétaro, el cual se trae a colación por estar relacionado con el objeto de la presente controversia y por la violación al artículo 115 constitucional, el artículo 828 del Código Municipal de Querétaro, señala:

'ARTICULO 828. El presente Apartado tiene por objeto regular la organización y funcionamiento del Instituto Municipal de la Juventud de Querétaro, como organismo de participación, desconcentrado de la Presidencia Municipal, con base en lo siguiente:

...IV. El Instituto tendrá como objeto promover la participación social de los jóvenes en acciones y programas de desarrollo comunitario, bienestar social, cultural y deporte y apoyo a la economía familiar que lleve a cabo el Gobierno Municipal y otras Instituciones, así como contribuir a la sana formación y capacitación de los mismos a través de los planes y programas que se diseñen al efecto.

V. Para cumplir con su objetivo, el Instituto tendrá como fines:

- a) Vigilar que las actividades en las que participen los jóvenes fomenten su dignidad.
- b) Tramitar ante diferentes instancias y realizar todo lo necesario para allegarse los recursos humanos, materiales y económicos para el desarrollo de sus actividades previo informe de ello a las Comisiones Unidas de Gobernación, Cultura y Hacienda, las funciones administrativas se llevarán a cabo por personal especializado.
- c) Fomentar permanentemente entre los jóvenes el espíritu solidario para con la comunidad y apoyarlos con actividades y acciones para beneficio, tanto de su comunidad como las más necesitadas dándoles prioridad.
- d) Contribuir al interés tanto de los jóvenes como de la población en general por los niños para la práctica de la labor social, del deporte, la afición al arte y la cultura y el fomento de la recreación.
- e) Capacitar a los jóvenes en actividades que les ayude a complementar o allegarse ingresos económicos para sí y su familia.
- f) Incrementar permanentemente el número de jóvenes miembros del Instituto a fin de involucrarlos en la consecución de sus fines.
- g) Difundir las actividades del Instituto entre toda la comunidad municipal.
- h) Vincular al Instituto Municipal de la Juventud con diferentes instituciones para el logro de metas comunes y el desarrollo de programas específicos en beneficio de la comunidad.
- i) Fomentar en los jóvenes la conciencia cívica y el compromiso con su país.

No puede ser más claro, el Ayuntamiento de Querétaro en uso de sus facultades constitucionales, consideró importante y necesario contar con un organismo con características especiales y acordes al Municipio de Querétaro, esta norma municipal data del año 2000 y es una disposición vigente.

5.7.2. Particularmente en el Municipio de El Marqués se regula y está a lo dispuesto por el 'Acuerdo que autoriza la organización e integración del Instituto Municipal de la Juventud de El Marqués', del cual se desprende que si bien fue concebido como un organismo público descentralizado, no reúne las nuevas condiciones que le impone la legislatura como es el caso de la edad como requisito para ser 'Titular del Instituto de la Juventud de El Marqués'.

El 'Acuerdo que autoriza la organización e integración del Instituto Municipal de la Juventud de El Marqués', aprobado por el Ayuntamiento disponía lo siguiente:

'Artículo 7. Para ser Director del Instituto se requiere:

I. ...

II. Haber cumplido veinte años y no tener más de treinta.

III a V. ...'

Cabe mencionar que la Legislatura del Estado no aprobó la figura del Director, figura meramente administrativa y la sustituyó por otra.

¿Cómo puede el legislador en el año 2005 tratar de 'descubrir el hilo negro' al ordenar (excediéndose en usos (sic) de sus facultades legislativas) la creación de entidades paramunicipales que requieren la aprobación del Ayuntamiento como órgano de origen?

¿Cómo puede afirmar y generalizar el legislador queretano que hay falta de espacios por lo menos en los Municipios de Querétaro y El Marqués?

¿No podría considerarse por sentido común que una de las obligaciones del legislador es conocer la normatividad municipal?

Entonces así como respetó la decisión de Municipios como 'Corregidora' y 'Arroyo Seco', ¿por qué no respetó la decisión y normatividad del Municipio de Querétaro?

¿Por qué si fue aprobada la petición del municipio del Marqués en tener un organismo paramunicipal con características especiales y acordes a ese municipio, la legislatura ahora lo ignora, aprueba y publica una condición diferente?

5.8. En relación directa con el objeto de la presente controversia constitucional y en contravención al artículo 115 del pacto federal, se tiene como referencia directa al segundo párrafo que se adiciona al artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, el cual dispone:

'Artículo 63. Para la asistencia...

Para la atención de los asuntos de los jóvenes, en cada municipio existirá un organismo público descentralizado, que presidirá la persona que designe el Ayuntamiento y que deberá ser un ciudadano no mayor de 25 años.'

Hay que señalar que el legislador queretano no es claro cuando asienta en el texto de la ley que 'para la atención de los asuntos de los jóvenes existirá un organismo público descentralizado...' entonces, ¿cuáles son los asuntos de los jóvenes?, resulta una referencia subjetiva, los asuntos de los jóvenes son también aquéllos que le incumben a la población en general, es empleo, es salud, es seguridad, es todo aquello que a los infantes y a los adultos mayores importa también. Por lo cual la reforma al artículo 63 resulta ilegal e incongruente.

Asimismo respecto a la imposición que integra la ley respecto a que la persona que 'presida' dicho organismo no deberá ser mayor de 25 años, esta afirmación es meramente administrativa y resulta nuevamente contradictoria al sentido de autonomía que debe prevalecer en los municipios, resulta entonces que además de no cumplir los requisitos legales para la creación de un instituto de esta naturaleza esta nueva ley acota la facultad de los Ayuntamientos del Estado de Querétaro para señalar las características que en su caso pudiera reunir el titular de un organismo así.

5.9. En relación directa con el objeto de la presente controversia y correlacionado con la violación al contenido y sentido del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me refiero al contenido del artículo TERCERO TRANSITORIO de la ley impugnada, el cual dispone:

'ARTICULO TERCERO. Los Ayuntamientos deberán presentar, dentro de los siguientes treinta días contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, a la Legislatura del Estado para su aprobación, la iniciativa para crear los Institutos Municipales.'

El texto anterior confirma cada uno de los argumentos sostenidos en la presente, pues resulta que el legislador a sabiendas (sic) que el procedimiento de creación de organismos de este tipo es facultad de los Ayuntamientos, ahora los instruye a efecto de que estos presenten su iniciativa para crear los institutos municipales relacionados y de esta manera posiblemente argumentar que fue a petición de los ayuntamientos su creación.

Esta nueva ley y sus artículos transitorios son evidentemente violatorios e incongruentes (sic), simplemente la ley no está dejando la posibilidad a los ayuntamientos de tomar una decisión, les exige el cumplimiento de una disposición de ley que por cierto vulnera su autonomía e independencia gubernativa.

Independientemente de los municipios del Estado de Querétaro que ya cuenten con un organismo con las características señaladas y/o semejantes a las que propone el legislador en la iniciativa de ley impugnada, no deja lugar a dudas que los ignora y no los toma en cuenta en esta nueva disposición, pues no señala ninguna instrucción o excepción respecto a que (sic) los Ayuntamientos que ya cuenten con un organismo o entidad paramunicipal no les aplicará dicha disposición.

Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

México inició un camino sin retorno hacia la convalidación de la vida política nacional, con el propósito de acercar más al ciudadano a la autoridad y con ello, la necesidad de hacer valer el régimen autónomo municipal como el importante ámbito de gobierno, de primer contacto con el ciudadano. Aún siendo comprensible la tendencia de los Congresos Estatales a seguir rigiendo al máximo detalle la vida municipal, cosa que hicieron durante varias décadas pues no se consideraba antes de manera clara y contundente al Municipio como un orden de Gobierno; no obstante en el momento actual y luego de la reforma al artículo 115 en el año 1999, es inadmisibles tolerarlo.

No cuestionamos propiamente la creación de espacios para la juventud, la atención que deben brindar las autoridades en sus distintos ámbitos de gobierno, el objeto de esta impugnación es claro, ¡que se respete la autonomía municipal!, que no quiera jugar el legislador a hacer leyes inexactas, y por demás ilegítimas, no en un Estado de derecho, no en el Estado de Querétaro, no en México,

Que no quiera el legislador bajo justificaciones subjetivas violar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propia del Estado e incluso aquellas normas que él mismo aprobó.

Que el claro sentido que le dio el constituyente al artículo 115 de la norma máxima en la nación no sea soslayado por el legislador local, que no sea mancillado el estado de legalidad que debe existir en nuestra nación. Señores, la naturaleza de los Municipios es de un poder público con funciones ejecutivas, legislativas y judiciales.

No se trata de darle la oportunidad a los Municipios de México a que maduren, a que se forjen bajo reglas paternalistas, se trata de aplicar y ejecutar las leyes en nuestro país, que se desarrollen integralmente, con normas claras.

Utilicemos la transparencia que deben guardar las instituciones dentro de las administraciones públicas para usar medios de control distintos, que no se utilicen las leyes para someter a los ayuntamientos a criterios subjetivos y generalizados de las legislaturas de los Estados.”

CUARTO. Por acuerdo de diecisiete de mayo de dos mil cinco, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 35/2005 y, por razón de turno, designó como instructora a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos quien, por diverso auto de esa misma fecha, admitió la demanda; ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que formularan su respectiva contestación y dio vista al Procurador General de la República, para que manifestara lo que a su representación corresponde.

QUINTO. El Poder Ejecutivo del Estado, por medio del Secretario de Gobierno, rindió el siguiente informe para dar contestación a la demanda:

“UNICO. No es cierto que la Ley que adiciona un párrafo al artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado ‘La Sombra de Arteaga’ de fecha 1 de abril de 2005, viole lo contenido en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo siguiente:

Del análisis integral del artículo 115, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que las legislaturas locales tienen la facultad de aprobar las leyes en materia municipal que tengan por objeto establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo...

El artículo transitorio tercero de la Ley que adiciona un párrafo al artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, establece que los Ayuntamientos del Estado de Querétaro deberán presentar, dentro de los siguientes treinta días contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, a la legislatura del Estado para su aprobación, la iniciativa para crear los institutos municipales, es decir, la reforma impugnada ordena la creación de los institutos municipales, como organismo

público descentralizado, los cuales van a formar parte de la administración pública municipal.

Por su parte el artículo 29 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro Arteaga, establece que la administración pública municipal depende del Presidente Municipal como órgano ejecutivo. Dicha administración pública podrá ser centralizada, desconcentrada y paramunicipal, conforme al reglamento correspondiente de cada municipio, en el cual se distribuirán las competencias de las dependencias y entidades que la integren.

De lo anterior se concluye que la creación del Instituto Municipal como organismo descentralizado, forma parte de la administración pública municipal y en atención al artículo 115, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la legislatura del Estado puede aprobar leyes que tengan por objeto establecer las bases generales de la administración pública municipal, por tal razón no es cierto como erróneamente lo señala la parte actora en su escrito de demanda, que la reforma a la ley impugnada contravenga el artículo 115 constitucional.

Asimismo, tampoco es cierto como lo señala la parte actora que el legislador local se excedió en sus facultades al aprobar la ley impugnada ya que invade materias de reglamentación municipal contenidas en la fracción II (sic) de la Constitución, ya que de la interpretación exacta de dicho artículo constitucional se desprende que los ayuntamientos tienen facultades para aprobar los REGLAMENTOS, CIRCULARES Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS, que organicen la administración pública municipal, mas no tienen facultad de expedir LEYES QUE ESTABLEZCAN LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL, toda vez que esta facultad es exclusiva de la legislatura de los Estados y atendiendo a dicha facultad es que se aprobó la reforma a la ley que se impugna.”

Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Querétaro, a través del Diputado Alejandro Enrique Delgado Osoy, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva y Representante legal de la Quincuagésima Cuarta legislatura constitucional del Estado de Querétaro, expresó en su informe lo siguiente:

“Primero. El vigente artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala claramente la competencia de los Municipios para aprobar los bandos de policía y gobierno, los 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, con la condición que sea de acuerdo con las leyes que en materia municipal expidan las legislaturas de los Estados.

Por tal razón mi representada, con fundamento en lo anterior y en lo dispuesto por el artículo 41, fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, Arteaga, que señala: ‘Es facultad de la Legislatura, aprobar, reformar, abrogar o derogar leyes y decretos en todos los ramos de la administración pública del Estado y para la organización y funcionamiento de las administraciones públicas municipales’, expidió la ‘Ley que adicionó un párrafo al artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro’, por los motivos que se señalaron en la parte de los considerandos de la misma.

No obstante la razón y los motivos que haya tenido mi representada para expedir el citado ordenamiento legal, es importante puntualizar que el planteamiento a resolver es relativo a determinar si el poder legislativo actuó apegado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la propia del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga, y no a lo que motivó para tal determinación, que sin lugar a dudas es justificable y en beneficio de los jóvenes de nuestro Estado.

Así las cosas, el presente caso debe revisarse a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no a la luz de los propios ordenamientos legales de

nuestro Estado como lo es la Ley Orgánica Municipal, a la cual sin conceder se refieren los demandantes en su artículo 58 que señala: 'Cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario, los municipios estarán facultados para crear mediante acuerdo del Ayuntamiento entidades paramunicipales con personalidad jurídica y patrimonio propios, tales como organismos descentralizados, empresas de participación municipal, fideicomisos públicos municipales y organismos asimilados, determinando las relaciones que se regirán entre éstos con el resto de la administración pública municipal.', pretendiendo sostener la invalidez de la norma ahora impugnada con la aplicación de su contenido. Lo anterior en virtud de que los propios demandantes mediante controversia constitucional que está pendiente de resolución 25/2001, y que más adelante se pedirá la acumulación con la presente causa, tildan también de inconstitucional el citado artículo 58 de la Ley Orgánica Municipal, resultando una contradicción en su planteamiento, pues pretenden señalar la inconstitucionalidad de una norma mediante otro ordenamiento que también señalaron en su momento como inconstitucional en otro expediente.

Segundo. La ley aprobada por mi representada tiene las características de ser general, abstracta, impersonal y coercitiva, por lo que su aplicación es para todos los municipios sin distinción de los municipios de Querétaro y El Marqués, no siendo posible aprobar una ley aplicable sólo para algunos municipios.

Sin embargo, el espíritu de fomentar la creación de espacios para la atención de los asuntos de la juventud, como se advierte de los considerandos de la ley que se pretende su invalidez, se concluye que ambos municipios actores cumplen con ello, por lo que no les depara ninguna afectación la ley aprobada, máxime cuando se coincide en la necesidad de crear los espacios de atención para la juventud.

De tal suerte que los municipios demandantes al sentirse afectados con la ley aprobada por mi representada, al día de hoy habrían incumplido la misma, generando un desgaste innecesario con la presente controversia entre las instituciones.

Tercero. Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido, que el sistema de distribución de competencias entre los tres ámbitos de gobierno (Municipal, Estatal y Federal), se rige por el artículo 124 de la Constitución Federal, estableciéndose precisamente, que las facultades de la Federación y de los Municipios están sujetas al régimen de facultades expresas establecidas en la Constitución y en las leyes; en tanto que, las facultades de las entidades federativas se determinan por aquello que no les esté expresamente prohibido y que no haya sido atribuido expresa y exclusivamente a la Federación o a los Municipios.

A continuación transcribo la tesis correspondiente aplicable al caso:

'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACION, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS.' (Se transcribe).

Por lo anterior es preciso decir, que la ley que adiciona un párrafo al artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, no está en el supuesto de invasión de esferas, por cuanto que no está ejerciendo mi representada facultades expresamente atribuidas a otros órdenes de gobierno ni se está en el caso de alguna de las prohibiciones absolutas o relativas para los Estados –a las que se refieren, principalmente, los artículos 117 y 118 de la Constitución General de la República–, ni a alguna atribución que le esté vedada por otro precepto constitucional.

Consecuentemente, de acuerdo con el Sistema Federal de Distribución de Competencias, la LIV Legislatura de Querétaro obró conforme con una facultad que no únicamente no le está vedada, sino expresamente le ha sido atribuida por el artículo 115 de la Constitución Federal que le autoriza a dictar leyes en materia municipal. En ejercicio de esa facultad la legislatura no excedió en ningún momento los fines que, para tales leyes, establecen los diferentes incisos de la fracción II del

precepto constitucional en comento, puesto que ha dictado una ley que establece bases generales de organización y funcionamiento de los municipios, para darles un marco homogéneo, y en ningún momento ha regulado cuestiones específicas de municipio alguno en lo particular.

No obstante lo anterior, debe agregarse que el sistema de competencias de los Estados luego se regula específicamente en las constituciones específicas de cada Estado, atribuyendo competencias expresas a cada uno de los poderes que lo integran, Es así como la Constitución Política de Querétaro (ley jerárquicamente superior a la Ley Orgánica Municipal, de acuerdo con el principio de supremacía constitucional a que se refiere el artículo 133 de la Carta Magna), en su artículo 41, fracción II, faculta a la legislatura local a 'aprobar, reformar, abrogar o derogar leyes y decretos en todos los ramos de la administración pública del Estado y para la organización y funcionamiento de las administraciones públicas municipales', como ya lo he mencionado.

En este caso, es evidente que no se rebasan o contrarían las atribuciones que a la legislatura le han sido otorgadas tanto por la Constitución Federal, como por la particular del Estado, en un precepto (el antes transcrito), cuya validez constitucional jamás fue atacada por los demandantes, por lo que no hay duda o controversia sobre su validez y constitucionalidad.

Cuarto. En este tema en particular, ninguna atribución tendría el municipio para crear empresas paramunicipales si no se la concede la ley, ya que no existe ninguna disposición a este respecto en el artículo 115 constitucional federal ni en los artículos relativos en la Constitución Queretana. Si puede la legislatura válidamente otorgar la facultad a los municipios, puede también establecerle condiciones para su ejercicio, entre las cuales indudablemente se puede incluir la aprobación de la legislatura, porque en la facultad de conceder la facultad está implícita la de imponer condiciones para su ejercicio.

De ninguna manera se puede considerar que este artículo invade el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal, por el hecho de que no debemos olvidar que la verdadera intención del legislador fue que en una ley se establecieran las bases generales de la administración pública municipal, y el ayuntamiento determine en un reglamento su organización, de acuerdo con las bases establecidas en dicha ley.

Para la LIV Legislatura, una de las cuestiones esenciales es el buscar la creación de espacios para la atención de los asuntos de los jóvenes, que debe ser parte del marco homogéneo que rige a los ayuntamientos del Estado de Querétaro, ya que no se puede quedar al libre arbitrio de cada uno de ellos, si existe un órgano que atienda esas cuestiones fundamentales.

En respeto a la autonomía municipal, el legislador del Estado de Querétaro se limitó a legislar acerca de la existencia de un órgano descentralizado, sin especificar cuál será su denominación, cuáles serán sus funciones o quién será su titular, dejando dicha facultad a los municipios.

Por ello la justificación del artículo tercero transitorio de la ley que se tilda de inconstitucional, el cual señala el término en el que los municipios deberán de (sic) presentar las iniciativas para crear los institutos municipales, a efecto de que la cumplan todos, atendiendo a la característica de coercitividad de la norma jurídica, y para que sea mi representada quien apruebe la creación de los organismos descentralizados de los Municipios, de acuerdo a la facultad constitucional que tiene como Poder Soberano.

Entendemos pues que está dentro de lo que se puede considerar una base general y no una cuestión específica.

Sirve para robustecer lo anterior, el siguiente criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

'ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, MUNICIPALES. LA FACULTAD PARA CREARLOS ESTA RESERVADA A LA LEGISLATURA DEL ESTADO (LEGISLACION DEL ESTADO DE OAXACA).' (Se transcribe)."

SEXTO. Por acuerdo de siete de julio de dos mil cinco, se tuvo por contestada la demanda y por presentados a los promoventes con la personalidad que ostentaron; asimismo, se determinó que respecto de la petición del representante de la Legislatura del Estado en el sentido de que se ordenara la acumulación de la presente controversia con la diversa 25/2001, no hubo lugar a proveer de conformidad, toda vez que, no se reunieron los requisitos establecidos en el artículo 38 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el presente asunto aún se encontraba en etapa de instrucción.

SEPTIMO. El Procurador General de la República solicitó en su pedimento declarar infundadas las causales de improcedencia, así como las de sobreseimiento hechas valer, pero fundados los argumentos planteados por los municipios y, en consecuencia, la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

OCTAVO. El veinticinco de agosto de dos mil cinco tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto entre los Municipios de Querétaro y El Marqués y el Estado Libre y Soberano de Querétaro, a través de sus Poderes Legislativo y Ejecutivo.

SEGUNDO. Acto continuo debe analizarse si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

La parte actora señala como norma general cuya invalidez demanda:

"La aprobación, sanción, promulgación, expedición, publicación y vigencia de la LEY QUE ADICIONA UN PARRAFO AL ARTICULO 63 DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE QUERETARO Y SUS ARTICULOS TRANSITORIOS, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Querétaro 'La sombra de Arteaga', el día primero de abril de dos mil cinco.

Dicha actora en su escrito de demanda, en el capítulo de hechos, refiere que tuvo conocimiento de la ley impugnada en los siguientes términos:

"4. Con fecha primero de abril de dos mil cinco, se publicó en el citado órgano oficial de difusión, la ley que adiciona un párrafo al artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, señalándose en el ARTICULO TRANSITORIO PRIMERO, que dicha ley entraría en vigor a partir del día siguiente de su publicación, manifestando bajo protesta de decir verdad, que hasta esta fecha se conoció el acto que en este momento demandamos."

Los artículos 3o., fracción II, y 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan:

"Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:...

I...

II. Se contarán sólo los días hábiles, y...

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:...

I...

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

Atendiendo a lo anterior, si la presente controversia constitucional se promovió con motivo de la publicación de la norma general impugnada y conforme a lo dispuesto en los preceptos transcritos, el cómputo respectivo para determinar la oportunidad de la demanda debe realizarse, a partir del día hábil siguiente al de la citada publicación, es decir, del lunes cuatro de abril de dos mil cinco, al lunes dieciséis de mayo siguiente, descontando los sábados dos, nueve, dieciséis, veintitrés y treinta de abril, siete y catorce de mayo, los domingos tres, diez diecisiete y veinticuatro de abril, uno, ocho y quince de mayo, así como el jueves cinco de mayo, por haber sido inhábiles en este Alto Tribunal, conforme al artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el 3o., fracción II, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

Así, considerando que de la razón asentada al reverso de la foja diecisiete del expediente, aparece que la demanda se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el dieciséis de mayo de dos mil cinco, esto es, en el último día hábil del plazo correspondiente, es inconcusos que fue promovida con oportunidad.

TERCERO. A continuación se analizará la legitimación en la causa y en el proceso de la parte actora, por ser un presupuesto indispensable para promover, en términos del criterio que a continuación se cita:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACION EN LA CAUSA Y EN EL PROCESO.

La legitimación en la causa, entendida como el derecho sustantivo para poder ejercer la acción, y la legitimación en el proceso, entendida como la capacidad para representar a una de las partes en el procedimiento, son aspectos de carácter procesal que, para el caso de las controversias constitucionales, se cumplen de la siguiente manera: 1. Conforme a lo dispuesto por el artículo 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Federal, solamente tienen derecho para acudir a la vía de controversia constitucional las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el citado precepto fundamental; de esto se sigue que son estos entes públicos a los que, con tal carácter, les asiste el derecho para ejercer la acción de referencia; y 2. De conformidad con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, atento el texto de la norma y el orden de los supuestos que prevé, el órgano jurisdiccional, primero debe analizar si la representación de quien promueve a nombre de la entidad, Poder u órgano, se encuentra consignada en ley y, en todo caso, podrá entonces presumirse dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario." (Novena Epoca, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, agosto de 1997, Tesis: 1a. XV/97, página: 468)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

a) a h)...

i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

..."

Este presupuesto de procedencia es el que en el caso se actualiza, en virtud de que los Municipios de Querétaro y El Marqués, promovieron la presente controversia constitucional en defensa de su autonomía, lo

que satisface el primer requisito; y además, son representados a través de sus Síndicos Municipales, quienes acreditaron su personalidad con copias autorizadas en donde consta que fueron electos para el cargo que ostentan, y de conformidad con lo establecido en el artículo 33, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, que dispone que dentro de las facultades y obligaciones de los síndicos, se encuentra la de representar legalmente al Municipio ante toda clase de tribunales federales y estatales y delegar esta representación, por acuerdo del Ayuntamiento en los casos en que el Municipio tenga un interés.

En cuanto al segundo requisito, los artículos 10 y 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, en la parte que interesa, prevén:

“Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia.

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia.”

“Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.”

Como anteriormente se mencionó, la demanda fue promovida por los Síndicos de los Municipios de Querétaro y El Marqués, carácter que acreditaron con sendas copias autorizadas; el primero, de la sesión ordinaria de Cabildo de dos de octubre de dos mil tres (foja dieciocho del expediente), y el segundo con copia autorizada de la sesión ordinaria de Cabildo de once de octubre de dos mil tres (foja diecinueve del expediente).

Por su parte, el artículo 33, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, dispone:

“Artículo 33. Los Síndicos tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

I. ...

II. Representar legalmente al municipio ante toda clase de tribunales federales y estatales y delegar esta representación, por acuerdo del Ayuntamiento en los casos en que el Municipio tenga un interés;

...”

En virtud de lo dispuesto en el artículo transcrito anteriormente, es de notarse que dentro de las atribuciones otorgadas a los síndicos se encuentra la representación legal del Municipio, por lo que se encuentra acreditada plenamente su legitimación en el proceso, sin que sea obstáculo para la conclusión anterior, la manifestación que hace el representante del Poder Legislativo demandado para pretender la falta de personalidad de los actores, por la circunstancia de que no existe en el expediente constancia de que los representados de los síndicos promoventes, les hubiesen otorgado facultades expresas para presentar esta controversia constitucional, toda vez que el mencionado artículo 31, fracción II, precisa que los síndicos podrán acudir ante los tribunales federales y estatales cuando el Municipio tenga un interés que proteger, interés cuya existencia la norma no establece que debe determinarse por el Ayuntamiento en cada caso, sino que al no prever mayores requisitos para el ejercicio de esta facultad, debe entenderse que no es necesaria la autorización especial para alguno de los asuntos en que deba hacerse uso de ella.

Resulta aplicable, por identidad de razones, el siguiente criterio:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS SINDICOS TIENEN LEGITIMACION PROCESAL PARA PROMOVERLA A NOMBRE DEL AYUNTAMIENTO, SIN REQUERIR SU ACUERDO PREVIO (LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA). De conformidad con lo dispuesto en los artículos 22, fracción II y 40, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, los síndicos son los representantes jurídicos del Municipio y, para la procuración de la defensa de los intereses municipales tienen, entre otras, las siguientes atribuciones: procurar, defender y promover los intereses municipales; representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éste fuere parte, y en la gestión de los negocios de la Hacienda municipal. Por otra parte, de los preceptos de referencia, en relación con los artículos 17, 34, 44 y 46 de la ley en cita, se infiere que para que los síndicos puedan actuar en uso de las atribuciones antes señaladas, no requieren acuerdo previo del

Ayuntamiento, ya que la materia propia de las sesiones que éste lleva a cabo se refiere específicamente a los asuntos sustantivos propios de la administración del Municipio, entre otros, ordenanzas, acuerdos administrativos, prestación y vigilancia de servicios públicos. Por tanto, los síndicos, en uso de las atribuciones que la ley les otorga, pueden promover y representar legalmente al Municipio en cualquier litigio, como lo es la acción de controversia constitucional, sin que se establezca condición o requisito formal previo para ello." (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: V, abril de 1997, Tesis: P./J. 22/97, página: 134)

CUARTO. La parte demandada acreditó encontrarse legitimada: en la causa, porque compareció en defensa de su soberanía estatal a través de los representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado Libre y Soberano de Querétaro; y en el proceso, porque contestó la demanda por conducto del Secretario de Gobierno, en representación del Gobernador del Estado, quien acreditó su personalidad en términos del artículo 20, último párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de ese Estado, y con la copia certificada del Decreto que declara como Gobernador electo del Estado a Francisco Garrido Patrón para el período 2003-2009, publicado en el Periódico Oficial "**La Sombra de Arteaga**" de veinticinco de julio de dos mil tres (fojas cuarenta y cuatro a cuarenta y nueve del expediente); y del Presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Cuarta Legislatura Constitucional del Estado de Querétaro Arteaga, quien acreditó su personalidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27, fracción XII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del mismo Estado, y con la constancia de mayoría expedida a su favor el once de julio de dos mil tres (foja treinta y seis del expediente).

Para corroborar lo anterior, a continuación se transcriben los preceptos legales citados en el orden en que se invocaron:

"Artículo 20. Para el estudio, planeación, despacho y ejecución de los asuntos, de la Administración Pública del Estado, auxiliarán al Titular del Poder Ejecutivo las siguientes Dependencias:

I. Secretaría de Gobierno;

II a XIII...

(DEROGADO PENULTIMO PARRAFO, P.O. 24 DE DICIEMBRE DE 2003)

La representación legal del Estado corresponde al Titular del Ejecutivo, quien la ejercerá directamente, o por conducto de la Secretaría de Gobierno, o delegándola a las personas que expresamente designe."

"Artículo 27. (Facultades y obligaciones del presidente) Corresponde al presidente de Mesa Directiva:

I...

XXII. Ejercer la representación legal de la Legislatura exclusivamente para asuntos contenciosos, facultad que podrá delegarse al director de Asuntos Legislativos y Jurídicos o a prestadores externos de servicios profesionales que cuenten con título profesional de licenciado en Derecho, cuando así se requiera;

XXVI..."

QUINTO. Previamente procede examinar las causas de improcedencia que aleguen las partes.

Las autoridades demandadas del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro sostienen que la controversia constitucional es improcedente en términos de la fracción III del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, porque ante este Alto Tribunal se tramitó la diversa controversia constitucional 25/2001, con la que hay identidad de partes, de actos reclamados y de conceptos de invalidez; también sostienen que la adición de un segundo párrafo al artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal de la mencionada entidad federativa no les causa perjuicio alguno a los dos actores porque antes de dicha adición ya contaban con su respectivo Instituto Municipal de la Juventud, y por tanto tampoco tendrán que dar cumplimiento a lo previsto en el artículo Tercero Transitorio también reclamado, sino que simplemente deberán adecuar tales organismos a lo previsto en las normas impugnadas, lo cual conduce a sobreseer en la controversia con apoyo en la fracción III del artículo 20 de la Ley Reglamentaria citada.

Para analizar lo anterior, se transcriben los preceptos citados de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional:

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

I y II...

III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

IV a VIII..."

"Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

I y II...

III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y

IV..."

Son infundadas ambas causas de improcedencia pues si bien es verdad que en la controversia constitucional 25/2001 sí hay identidad de partes y se reclamó también la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, incluso también por cuanto hace al texto original de su artículo 63, entre otras muchas disposiciones, en el presente asunto se cuestionó una adición a tal precepto hecha mediante reforma publicada el primero de abril de dos mil cinco, lo cual significa que no se trata de las mismas normas reclamadas, sino de un acto legislativo distinto al que ahora se impugna.

Cabe agregar que la señalada controversia constitucional 25/2001 ya fue resuelta por este Tribunal Pleno el siete de julio de dos mil cinco, en la cual se declaró la invalidez relativa del texto original de artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.

Sirve de apoyo el siguiente criterio:

"HECHO NOTORIO. LOS MINISTROS PUEDEN INVOCAR COMO TAL, LAS EJECUTORIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL PLENO O POR LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. Como los Ministros de la Suprema Corte de Justicia integran tanto el Pleno como las Salas, al resolver los juicios que a cada órgano corresponda, pueden válidamente invocar, de oficio, como hechos notorios, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, las resoluciones que emitan aquéllos, como medio probatorio para fundar la ejecutoria correspondiente, sin que resulte necesaria la certificación de la misma, bastando que se tenga a la vista dicha ejecutoria, pues se trata de una facultad que les otorga la ley y que pueden ejercitar para resolver una contienda judicial." (Novena Epoca, Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, julio de 1997, Tesis: 2a./J. 27/97, página: 117)

La segunda causa de improcedencia es igualmente infundada, primero, porque la fracción III del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, no instituye causa alguna de improcedencia, sino la obligación de sobreseer cuando se advierta que no existe la norma o el acto reclamado, y en la especie ha quedado demostrada la existencia de la disposición legal controvertida con el ejemplar respectivo de su publicación oficial, el cual este Alto Tribunal no puede desconocer en términos del siguiente criterio:

"PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERES GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese

acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo.” (Novena Epoca, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XII, agosto de 2000, Tesis: 2a./J. 65/2000, página: 260).

En segundo lugar, si lo que la demandada pretende señalar es que no existe un interés jurídico que tutelar porque los Municipios actores ya tenían a la fecha de la presentación de la demanda organismos destinados a la atención de la juventud, tal situación no torna improcedente la controversia, porque en este tipo de asuntos sólo se exige un interés legítimo que defender y basta con que se cuestione que tales institutos, a partir de la reforma reclamada, se establecieron obligatoriamente, y no por voluntad de cada Ayuntamiento, para que exista la posibilidad de analizar si con tal proceder se lesiona o no la autonomía municipal, aspecto que sólo puede examinarse al resolver el fondo del asunto, y no al analizar las causas de improcedencia.

Sirve de apoyo a la anterior conclusión el siguiente criterio de este Tribunal Pleno:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.” (Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Septiembre de 1999, Tesis: P./J. 92/99, página: 710).

SEXTO. Ante todo debe tenerse presente que en su sesión pública correspondiente al siete de julio de dos mil cinco, este Tribunal Pleno resolvió la diversa controversia constitucional 25/2001, promovida por los Municipios de Querétaro, Corregidora y El Marqués, los tres del Estado de Querétaro, en la que se reclamó, entre otras disposiciones, el texto original del artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal de ese Estado, publicada el veinticinco de mayo de dos mil uno, precepto que también se impugna en el presente asunto, pero en relación con la adición que tuvo de su párrafo segundo, mediante la reforma publicada el primero de abril de dos mil cinco en **“La Sombra de Arteaga”**, órgano oficial de difusión del gobierno esa entidad federativa.

Dicho precepto conforme a la adición del párrafo segundo reclamado quedó redactado de la siguiente manera:

“Artículo 63. Para la asistencia social y el desarrollo integral de la familia, en cada municipio existirá un organismo público descentralizado, que presidirá la persona que designe el Presidente Municipal pudiendo ser el cónyuge.

(ADICIONADO, P.O. 1 DE ABRIL DE 2005)

Para la atención de los asuntos de los jóvenes, en cada municipio existirá un organismo público descentralizado, que presidirá la persona que designe el Ayuntamiento y que deberá ser un ciudadano no mayor de 25 años.”

Este Tribunal Pleno acerca de dicho artículo 63, antes de su adición, y de otros treinta y seis artículos de la misma ley, resolvió lo siguiente:

“OCTAVO. Como quedó precisado en el considerando sexto de esta ejecutoria, la fracción II del artículo 115 constitucional otorga a las Legislaturas Estatales dos atribuciones en materia municipal: una, la de emitir las bases generales necesarias para conferir una homogeneidad básica al gobierno municipal, que establezcan los lineamientos esenciales de los cuales no se puede apartar en el ejercicio de sus competencias constitucionales, y otra, la de emitir disposiciones de detalle sobre esa misma materia municipal, aplicables solamente en los municipios que no cuenten con

la reglamentación correspondiente, con la característica antes precisada de que en el momento en que el Municipio emita sus propios reglamentos dichas disposiciones resultarán automáticamente inaplicables.

Pues bien, de la revisión y análisis exhaustivos de la norma impugnada, se aprecia que el legislador estatal emitió una ley orgánica municipal en la que no distingue cuáles son bases generales de administración tendentes a establecer un marco normativo homogéneo a los Municipios del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115, fracción II, inciso a), y cuáles son normas de aplicación supletoria por ausencia de reglamento municipal, en términos del artículo 115, fracción II, inciso e), lo que genera graves inconvenientes a los Municipios, toda vez que no se encuentran en posibilidad de determinar cuál es el ámbito en el que sus facultades para regular en materia municipal fueron respetadas y en el que puede emitir reglamentos, bandos, circulares y normas administrativas de carácter municipal. En tal situación la autonomía jurídica del municipio actor queda afectada puesto que no le es posible distinguir cuáles normas le son imperativas, por constituir bases generales cuya reglamentación es competencia del Estado, y cuáles otras resultan de aplicación únicamente supletoria, en ausencia de sus propios reglamentos.

Ahora bien, como ha quedado asentado en líneas anteriores, es facultad exclusiva de las legislaturas estatales hacer la distinción entre las normas que son bases generales de administración y normas aplicables por ausencia de reglamentos. En ese orden de ideas, no es atribución de este Alto Tribunal sustituirse en el papel de la legislatura estatal y clasificar en primera instancia cada una de las normas que se contienen en el cuerpo normativo impugnado, máxime que con ello se corre el riesgo de darles una categoría que no necesariamente coincidiría con la que la legislatura le hubiera querido imprimir, lo que daría lugar a que esta Suprema Corte de Justicia se sustituyera en el ejercicio de funciones que, de acuerdo a lo previsto en el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, son propias y exclusivas de la legislatura estatal.

Por ello, tomando en cuenta que con el contenido de esta ejecutoria, específicamente con lo señalado en el considerando sexto, en el que se determinó el alcance del artículo 115, fracción II, de la Carta Magna, es factible que a través de un nuevo acto legislativo el Congreso estatal lleve a cabo esa decantación o clasificación de normas y desempeñe su función legislativa a cabalidad, pues precisamente en respeto al régimen federalista que rige al Estado Mexicano, el Constituyente Permanente estableció que fueran las legislaturas de los Estados las que establecieran las reglas a que se refiere el precepto constitucional mencionado, para lo cual deberán tomar como lineamientos los derivados de la interpretación realizada por este Alto Tribunal al respecto.

En esa tesitura, toda vez que en términos del artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, corresponde a las legislaturas estatales establecer las bases generales de administración pública municipal, así como las normas que sean supletorias ante la ausencia del reglamento correspondiente que deberá emitir el Municipio, se debe declarar la invalidez relativa de los artículos 27, 30, fracciones IV y V, 31, fracciones I, III, IV, V, VI, VIII, IX, X, XI, XIII, XV, XVII, XIX, XX, XXI y XXII; 32, 36, 37, 38, 39, 40, 44, 45, primer párrafo, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 71, 80, 101, 111, 150, 152, 159 y 178 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro reclamados por el municipio actor, sólo para el efecto de que se considere que no le son imperativos y que por ello puede dictar sus propios reglamentos, aun en contra de lo que los preceptos reclamados antes reseñados establezcan, pues ante la falta de precisión de la naturaleza de las normas impugnadas referidas, debe declararse que el Municipio actor se encuentra en plena libertad de decidir aplicarlas de forma supletoria, o bien, de emitir sus propias normas para regir su desarrollo municipal, sin que con lo anterior se prejuzgue sobre la constitucionalidad del reglamento que pudiera emitir el Municipio, pues en todo caso

ello sería objeto de un diverso análisis, a través de una controversia constitucional, o bien, del juicio de amparo.

Por último, cabe reiterar que lo anterior no afecta en modo alguno la facultad de la legislatura estatal para que, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del Decreto por el cual se reformó el artículo 115 de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, emita una nueva ley en la que distinga la calidad de las normas a que se refiere, precisamente, el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal.

El citado artículo transitorio dispone:

(...)

ARTICULO SEGUNDO.- Los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.'

En conclusión, las normas precisadas en este considerando se declaran inconstitucionales, en virtud de que con su contenido se viola lo dispuesto expresamente por el artículo 115, fracción II, incisos a y e) de la Constitución Federal, de tal modo que no serán obligatorias para el Municipio actor."

Lo anterior significa que el primer párrafo del artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, el cual instituye que para la asistencia social y el desarrollo de la familia en cada municipio existirá un organismo público descentralizado presidido por la persona que designe el Presidente Municipal, pudiendo ocupar el cargo su cónyuge, ha sido declarada su invalidez relativa en virtud de que al expedirse la ley que contiene ese precepto, el legislador no distinguió cuáles son bases generales de administración tendentes a establecer un marco normativo homogéneo a los Municipios de ese Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115, fracción II, inciso a); y cuáles son normas de aplicación supletoria por ausencia de la reglamentación municipal respectiva, y en tal situación la autonomía jurídica de los municipios actores en la controversia 25/2001, entre los cuales se encontraban los Municipios actores en la presente controversia 35/2005, quedó afectada pues no le es posible distinguir cuáles de las normas les son imperativas, por constituir bases generales cuya reglamentación es competencia del Estado, y cuáles otras resultan de aplicación únicamente supletoria, en ausencia de sus propios reglamentos.

Entre las consideraciones que sustentaron la anterior decisión, se encuentran las que aparecen en el considerando SEXTO de la ejecutoria mencionada, cuyo texto en la parte que interesa a esta resolución establece lo siguiente:

"Bajo este tenor, se advierte que los ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias:

a) [...]

b) Los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, esto es, 'bandos de policía y gobierno, los 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', que tienen una mayor extensión normativa y en donde los Municipios pueden regular más ampliamente aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias.

Es importante destacar, nuevamente, que si bien esta nueva categoría de reglamentos municipales tiene un contenido material propio, el mismo no puede contradecir a la

Constitución Federal ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales.

También resulta pertinente recapitular que dentro de las leyes locales que deben ser respetadas se encuentran las leyes en materia municipal a que se refiere la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen por objeto la fijación de ciertos lineamientos o bases generales, que establezcan un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, pero únicamente en los aspectos que requieran dicha uniformidad.

A su vez, las normas reglamentarias derivadas de la fracción II, segundo párrafo del artículo 115 constitucional, tienen la característica de la expansión normativa, es decir, permiten a cada Municipio 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 urbanísticas, etcétera.

Como se dijo con anterioridad, los Municipios deben ser iguales en lo que es consubstancial 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, lo cual se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la multicitada fracción II del artículo 115.

Por último, resulta importante destacar que el ejercicio de la facultad reglamentaria del Municipio no es obligatoria, mientras que la Constitución Federal, dentro del concepto de leyes en materia municipal, ha contemplado como obligación para las legislaturas la expedición de normas detalladas que actúen de manera supletoria y temporal en aquellos Municipios que no cuenten con estos ordenamientos.

Ejemplificaremos ahora algunos de los tipos de reglamentos que se pueden emitir con fundamento en esta fracción.

El reglamento interior se encarga de la composición y estructura del ayuntamiento, así como de las atribuciones y deberes de cada uno de sus miembros. Los principales aspectos que puede contemplar en este reglamento son: residencia e instalación del ayuntamiento; derechos y obligaciones de sus integrantes; sesiones de cabildo; comisiones; votaciones para los acuerdos y para su revocación; funcionarios esenciales de la administración pública municipal; licencias y permisos de los servidores de la administración pública, etcétera.

Para que la administración municipal trabaje de manera adecuada es preciso que se expidan reglamentos que detallen la estructura administrativa, estableciendo sus órganos y dependencias, así como la administración pública centralizada y paramunicipal, las bases para manejar sus recursos y su personal, así como un sistema que controle y evalúe sus actividades. Para estos propósitos pueden expedirse los siguientes ordenamientos: el reglamento interno de la administración, en el cual se detallan los órganos que conforman la administración, sus funciones y responsabilidades, y el reglamento de control de gestión, que permite supervisar, evaluar y controlar las actividades de las dependencias municipales, así como normar la contraloría.

Los reglamentos de servicios públicos, por otro lado, regularán las actividades municipales que constitucionalmente se han declarado como tales o bien de los servicios que transfiera al Municipio el legislador local..."

La resolución anterior, en cuanto a la declaración de invalidez precisada, fue aprobada por mayoría de ocho votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Ortiz Mayagoitia,

Valls Hernández, Sánchez Cordero, y Presidente Azuela Güitrón; los Ministros Góngora Pimentel y Silva Meza votaron en contra.

SEPTIMO. El texto de la ejecutoria anterior permite arribar a la conclusión de que el segundo párrafo del artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, reclamado en esta controversia, que instituye la existencia de un organismo público descentralizado para cada uno de los municipios de ese Estado, destinado a la atención de los asuntos de los jóvenes, que presidirá la persona que designe el Ayuntamiento, y quien deberá ser un ciudadano no mayor de veinticinco años, resulta contrario a lo dispuesto en la fracción II del artículo 115 constitucional, porque no se encuentra enmarcado con precisión entre las disposiciones que regulan las bases generales de administración municipal o entre las que tienen carácter supletorio ante la ausencia de norma municipal específica; y además, porque como lo señala la parte actora, corresponde a cada municipio la facultad de proponer la creación, dentro de su ámbito de competencia, de los organismos públicos descentralizados que considere indispensables para la organización de la administración pública municipal, lo que excluye la posibilidad de que forzosamente tenga que contar con alguno en particular diseñado por disposición de la legislatura local, pues con tal proceder se afecta la atribución de los ayuntamientos de expedir los reglamentos que organicen su administración, conforme lo dispone el precepto constitucional citado, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 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:

I...

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los 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.

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III a X...”

Atento a lo anterior debe concluirse que la reforma que adicionó un párrafo segundo al artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, invade la autonomía municipal en lo que ve a la facultad que la misma otorga a los Ayuntamientos para que a través de sus reglamentos respectivos organicen la administración pública municipal, y regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, pues la asignación que hizo el legislador local de un organismo descentralizado por cada Municipio de dicho Estado, rebasa la atribución que la Constitución Federal le otorgó para establecer las bases generales de la administración pública municipal.

Cabe agregar que el artículo 58 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro establece cuáles son las entidades paramunicipales que pueden crear los Municipios, así como los requisitos para el establecimiento de los mismos, como es fundamentalmente la aprobación de la legislatura local, en los siguientes términos:

“Artículo 58. Cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario, los municipios estarán facultados para crear mediante acuerdo del Ayuntamiento entidades paramunicipales con personalidad jurídica y patrimonio propios, tales como organismos descentralizados, empresas de participación municipal, fideicomisos públicos municipales y organismos asimilados, determinando las relaciones que se registrarán entre éstos con el resto de la administración pública municipal.

Para la creación de organismos descentralizados se requerirá además, de la aprobación de la Legislatura.”

Ahora bien, pese a que este Tribunal Pleno también declaró la invalidez relativa del citado artículo 58 en la ejecutoria dictada en la reseñada controversia constitucional 25/2001, en cualquier extremo, esto es, si a este precepto debe considerársele como una base general de administración cuya obligatoriedad no puede alterarse por la reglamentación municipal, o bien si tan sólo tiene el carácter de supletorio hasta en tanto se expida esa normatividad, constituye de todas formas un referente útil para estimar que la atribución de creación de tales entidades paramunicipales en ningún caso puede ejercerse de manera general, a fin de que determinados organismos descentralizados funcionen simultáneamente y bajo las mismas condiciones de operación en todos los municipios, y sin el consentimiento de sus Ayuntamientos, sino que es a éstos a quienes corresponde determinar cuándo el desarrollo económico y social de la comunidad demanda la habilitación de esas entidades en alguno de sus territorios.

Tampoco es relevante que los dos municipios actores contaran, a instancia de ellos y desde antes de la emisión de la adición al artículo 63 reclamado, con un Instituto Municipal de la Juventud, respectivamente, pues los términos en que se crearon tales entidades son ajenos a la materia de la presente controversia en la que únicamente se planteó la inconstitucionalidad del segundo párrafo del precepto referido, sin que los demandados hubiesen reconvenido la existencia de esos organismos.

En consecuencia, procede declarar la invalidez del segundo párrafo del artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, adicionado por decreto publicado el primero de abril de dos mil cinco en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Querétaro, ***“La Sombra de Arteaga”***.

En vía de consecuencia debe hacerse igual declaratoria de invalidez en relación con el artículo Tercero Transitorio del decreto antes mencionado que dispone:

“Artículo Tercero. Los Ayuntamientos deberán presentar, dentro de los siguientes treinta días contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, a la

Legislatura del Estado para su aprobación, la iniciativa para crear los Institutos Municipales.”

Lo anterior, con apoyo en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

IV. (...) Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada”.

OCTAVO. Conviene ahora precisar los efectos de la declaratoria de invalidez, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de la materia, que prevé:

“Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquéllos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya invalidez dependa de la propia norma invalidada;...”

A este respecto, el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos de la misma fracción, así como el penúltimo párrafo de dicho artículo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 42 de su Ley Reglamentaria, prevén:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

(...)

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

[...]

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

“Artículo 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I, del artículo 105 constitucional, y la resolución de la suprema corte de

Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por los menos ocho votos.

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia".

De acuerdo con los preceptos reproducidos, la declaratoria de invalidez decretada en esta ejecutoria tiene únicamente efectos entre las partes, toda vez que en el presente caso fueron dos Municipios, Querétaro y El Marqués, los que demandaron a la Legislatura del Estado de Querétaro la invalidez del segundo párrafo del artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal de la misma entidad federativa, reformada por decreto publicado el primero de abril de dos mil cinco, así como la del artículo Tercero Transitorio de ese decreto, por lo que se colocan dentro de los supuestos previstos en el último párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional, así como el último párrafo del artículo 42 de la Ley Reglamentaria de la materia.

Por último, la declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de la ejecutoria al Congreso del Estado de Querétaro que expidió la ley reclamada, por lo que el segundo párrafo del artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, y el artículo Tercero Transitorio del decreto que reformó dicho precepto, publicado el primero de abril de dos mil cinco, ya no podrán aplicarse a partir de entonces a los Municipios actores, en la inteligencia de que si dichas normas generales ya produjeron efectos no operará la invalidez decretada respecto de éstos, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 45, párrafo segundo, de la citada Ley Reglamentaria, que dispone que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

Para llegar a la anterior determinación se tiene presente que en esta controversia constitucional se reclamó exclusivamente la expedición de una norma general, desvinculada por completo de acto de aplicación alguno, de forma tal que si la parte actora no impugnó la concreción de dicha norma en su perjuicio, no existe posibilidad de señalar cuáles serían las consecuencias jurídicas de la declaración de invalidez respecto de un acto en particular que se hubiera apoyado en la norma que se cuestiona.

Consecuentemente, si en el caso sólo fue materia de análisis el contenido abstracto de una disposición legal de naturaleza administrativa, cobra aplicación sin mayor problema la regla general contenida en el penúltimo párrafo del artículo 105 constitucional en el sentido de que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, atentas las razones que inspiraron esta limitación contenidas en la exposición de motivos de reforma que sufrió dicho precepto constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, que al efecto explicó lo siguiente:

“Por razones de seguridad jurídica y estabilidad social, aun cuando las declaraciones de inconstitucionalidad produzcan efectos, éstos habrán de limitarse en el tiempo a fin de impedir que las resoluciones tengan efectos retroactivos con excepción de la materia penal.”

En el mismo sentido, la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, razonó la necesidad de dar publicidad a las ejecutorias que declararan la invalidez de una norma general, enfatizando la circunstancia de que dicha declaración solamente podría tener efectos hacia el futuro, en los siguientes términos:

“Respecto de cualquier tipo de sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia en materia de controversias constitucionales, se exige que sean notificadas a las partes y publicadas de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación. Mientras en el primer caso se busca que las partes queden ligadas a todas las consecuencias

derivadas de la propia sentencia, con el segundo se busca que la totalidad de las consideraciones que sustentaron la resolución tengan la mayor difusión posible, en tanto las mismas serán obligatorias para la totalidad de los órganos jurisdiccionales del país, sean estos federales o locales. Una excepción a la manera de dar publicidad a las sentencias se impone respecto de todos aquellos casos en los cuales se declare la invalidez de normas generales. Debido a que en estos casos se trata de privar de todo tipo de efectos a futuro de una norma general, se hace necesario que la correspondiente sentencia sea publicada en el mismo medio en que en su momento apareció publicada la propia norma general, sea este el Diario Oficial de la Federación o el correspondiente periódico o gaceta de la entidad federativa de que se trate.”

Finalmente, sirve de apoyo también a la anterior conclusión la siguiente jurisprudencia del Tribunal Pleno:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIAS DECLARATIVAS DE INVALIDEZ DE DISPOSICIONES GENERALES. SOLO PUEDEN TENER EFECTOS RETROACTIVOS EN MATERIA PENAL. Conforme a lo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 105 constitucional, la declaración de invalidez dictada en las controversias constitucionales no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, por lo que, al disponer el artículo 45 de la ley reglamentaria del citado precepto constitucional, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinará a partir de qué fecha producirán sus efectos las sentencias relativas, debe concluirse que el legislador ordinario facultó al propio tribunal para determinar el momento en que puede, válidamente, señalar la producción de efectos de su resolución que es, bien la fecha en que se dicta ésta, o alguna fecha futura, pero no en forma retroactiva.” (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VI, Septiembre de 1997, Tesis: P./J. 74/97, página: 548).

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la controversia constitucional promovida por los Municipios de Querétaro y El Marqués, ambos del Estado de Querétaro.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 63, párrafo segundo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, así como del artículo Tercero Transitorio del decreto que reformó dicho precepto, publicado el primero de abril de dos mil cinco, únicamente respecto de los Municipios actores y en los términos del considerando último.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Querétaro, **“La Sombra de Arteaga”** y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

Así, lo resolvió el Tribunal Pleno por unanimidad de once votos; los señores Ministros Cossío Díaz, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón y Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho de formular votos concurrentes respecto de los efectos de la declaración de invalidez.

El señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

El Presidente, Ministro **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.**- Rúbrica.- La Ministra Ponente: **Margarita Beatriz Luna Ramos.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos: **Javier Aguilar Domínguez.**- Rúbrica.

EL CIUDADANO LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuarenta y cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia de diecisiete de enero último dictada en la controversia constitucional 35/2005, promovida por los Municipios de Querétaro y el Marqués, ambos del Estado de Querétaro, en contra del Congreso y del Gobernador Constitucional de la entidad. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Tercer Resolutivo de dicha sentencia.- México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil ocho.- Rúbrica.