

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 40/2009, promovida por los municipios de Querétaro, Corregidora y del Marqués, todos del Estado de Querétaro, así como los Votos Concurrente y Particular formulados por los Ministros Luis María Aguilar Morales y Margarita Beatriz Luna Ramos, respectivamente.

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 40/2009.

**PROMOVENTES: MUNICIPIOS DE QUERETARO,
CORREGIDORA Y DEL MARQUES, TODOS DEL
ESTADO DE QUERETARO.**

MINISTRA PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.

SECRETARIA: GUADALUPE M. ORTIZ BLANCO.

Vo. Bo.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día dieciséis de abril de dos mil doce.

Cotejó:

VISTOS; y,

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación. Por escrito presentado el veintidós de abril de dos mil nueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, *****, *****, y *****, en su carácter de Síndicos municipales de los Ayuntamientos de Querétaro, Corregidora y el Marqués, respectivamente, promovieron controversia constitucional en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se indican:

Autoridades demandadas:

- a) Poder Legislativo del Estado de Querétaro.
- b) Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.
- c) Secretario de Gobierno del Estado de Querétaro.
- d) Director del Periódico Oficial del Poder Ejecutivo del Estado, "La Sombra de Arteaga".

Actos reclamados:

La aprobación, sanción, promulgación, expedición, publicación y vigencia del Decreto de la LV Legislatura del Estado de Querétaro, que contiene la Ley por la que se Reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro, publicada en el Diario Oficial del Estado de Querétaro, 'La Sombra de Arteaga' en fecha veinte de marzo de dos mil nueve, y en lo particular los considerandos 7 y 9; artículos 11, 14, 15, 19, 21, 22, 24, 30 último párrafo; artículo 31, fracción XI, señalando para esta fracción la repetición del acto reclamado, toda vez que en resolución de controversia constitucional número 25/01, notificada en fecha veintiséis de octubre de dos mil cinco, se acreditó fehacientemente la nulidad relativa de la misma; artículos 33, 34, 41, 66, 68, 70, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 83, 97, fracción I, 105, 108, 109, 112, 116, 127, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 147, 149, 157, 160, 161, 163, 165, y los artículos segundo, sexto y séptimo transitorios.

SEGUNDO. Preceptos constitucionales violados. La parte actora señaló como precepto constitucional violado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. Antecedentes. En el escrito de demanda fueron narrados los siguientes antecedentes del caso (fojas 3 a 5):

“1. El día seis de febrero de dos mil nueve se aprobó por la LV Legislatura del Estado de Querétaro el Decreto que contiene LA LEY POR LA QUE SE REFORMA LA DENOMINACION, ASI COMO, DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY PARA LA ORGANIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE QUERETARO, enviándose al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, para su sanción, promulgación, y publicación, hecho del cual tuvimos conocimiento hasta la publicación de la misma en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, en los términos y fechas que se señalan en el punto siguiente.

2. El día veinte de marzo de dos mil nueve, se publicó en el Periódico Oficial ‘La Sombra de Arteaga’, el Decreto de la LV Legislatura del Estado de Querétaro, que contiene LA LEY POR LA QUE SE REFORMA LA DENOMINACION ASI COMO, DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY PARA LA ORGANIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE QUERETARO.

3. Es el caso que los artículos impugnados de dicha ley violan en su espíritu y contenido al artículo 115, DE LA CONSTITUCION FEDERAL vigente, violando la autonomía municipal de nuestras representadas, así mismo, la facultad reglamentaria de los municipios que representamos, por lo que venimos a exponer los conceptos de invalidez correspondientes, conforme al siguiente capítulo.

4. La repetición del acto reclamado consistente en que el artículo 31, fracción XI, estaba afectado por nulidad relativa, ya que con fecha VEINTISEIS DE OCTUBRE DE DOS MIL CINCO, se notificó la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en autos de la controversia constitucional 25/2001, resolvió invalidez y nulidad relativa de esta fracción, y toda vez que la Legislatura con un nuevo acto de autoridad, sobre el mismo asunto, pretende continuar afectando la esfera de competencia municipal, violando ya una disposición que fuera resuelta en autos de la controversia ya descrita.

5. La prerrogativa que la LV Legislatura describe en la LEY POR LA QUE SE REFORMA LA DENOMINACION, ASI COMO, DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY PARA LA ORGANIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE QUERETARO materia de la presente controversia, en específico en sus artículos 15, 19, 20, 21, 22, para tener la posibilidad de generar a través de figuras jurídicas como la fusión o creación de nuevos municipios una facultad discrecional del Congreso del Estado, para alterar los territorios municipales o generar nuevos a conveniencia, dejándole sólo como medio de defensa a los municipios una simple opinión, violenta el espíritu del artículo 115 de la Constitución Federal, al incluir figuras jurídicas como fusión y afectación de los territorios municipales para crear uno nuevo, cuando el texto de la Constitución Federal sólo prevé la posibilidad de que ‘Las Legislaturas locales, en situaciones graves, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, para suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.’ No así para determinar el destino del territorio que cada municipio tiene, o en su caso para fusionarlo, con ello, el exceso del Legislador es claro, ya que se pretende no sólo establecer normas generales para la organización municipal sino que además decide de manera directa sobre el DERECHO REAL DE CADA MUNICIPIO.”

CUARTO. Conceptos de invalidez. La parte actora en su único concepto de invalidez adujo distintos argumentos tendentes a demostrar la violación al artículo 115 constitucional, mismos que solicitó fueran reproducidos para demostrar la inconstitucionalidad de cada uno de los preceptos que impugna. La mecánica que utilizó fue transcribir cada considerando de la exposición de motivos y artículo reclamados y, a continuación, insertó la frase que dice: **“El presente artículo viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los números 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones”**. (Fojas 5 a 43 del expediente principal).

Los argumentos son los siguientes:

1. La Ley Estatal en materia municipal que prevé la fracción II, del artículo 115 Constitucional, se trata de una Ley de OBJETO LIMITADO, es decir, su contenido no debe rebasar los incisos a) al e), establecidos en dicha fracción, para así propiciar el robustecimiento de la actividad reglamentaria municipal.

2. El exceso del legislador local, en relación con el principio anterior, genera su inconstitucionalidad, particularmente si invade la reglamentación municipal conforme al decreto del nuevo segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 y el espíritu del mismo, más aún cuando desde sus considerandos plantea la violación a las disposiciones reglamentarias.

En dichos considerandos se observa que, es intención del legislador federal disminuir las facultades reglamentarias de los municipios, ya que a su parecer la intención de esta iniciativa tiene por efecto que el gobierno del Estado pueda intervenir en las decisiones municipales, dejando entrever con estas disposiciones su parcialidad hacia el Estado por una parte y por otra parte la intención de desaparecer bajo el pretexto de establecer las bases generales de la administración pública municipal, la autonomía municipal para favorecer a uno de los poderes del Estado, y con ello invadir esferas de competencia.

3. Es competencia municipal expedir reglamentos:

-Que organicen la administración pública municipal.

-Que regulen el funcionamiento interno del ayuntamiento.

-Que regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos en su competencia.

-Aseguren la participación ciudadana y vecinal.

En esta inteligencia, es inconstitucional la ley que invade tales materias, en perjuicio de la autonomía del Ayuntamiento para autorregularlas.

4. La Ley debe prever las bases de la administración pública y de procedimiento administrativo, no así la organización específica de los ayuntamientos para favorecer a un poder del Estado, que en este caso sería el Congreso.

5. Queda reservado para el ámbito reglamentario todo lo relativo a la organización y funcionamiento del ayuntamiento, así como la participación ciudadana.

6. En materia de mayorías calificadas del ayuntamiento, éstas solo son posibles de establecerse en la Ley, tratándose de disposición de bienes inmuebles o actos jurídicos que obliguen al ayuntamiento más allá de su período de Gobierno.

Es indebido imponer a los ayuntamientos la toma de decisiones a partir de mayoría calificada fuera de estos temas (inmobiliarios y actos jurídicos que comprometan a los ayuntamientos más allá de su período constitucional). Asimismo, en esta materia, no es válido que las legislaturas actúen como resolutoras, en lugar de los Ayuntamientos.

Los anteriores principios no se surten sólo de la lectura del decreto en cita, sino que se sostienen en los propios considerandos y motivos del dictamen de la reforma al artículo 115 constitucional.

La ley aprobada parte de un error de origen, al señalar que el objeto de la ley será establecer las bases generales para la organización del ámbito municipal de gobierno conforme a lo señalado tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en la Constitución del Estado de Querétaro, dejando claro que precisamente el tema de la organización y funcionamiento interno de los ayuntamientos es materia de la facultad reglamentaria municipal. Lo anterior no es un simple juego de palabras, ya que la ley aprobada a partir de tan erróneo objeto, deriva en que muchos artículos como los que se impugnan violentan la autonomía municipal para auto organizarse y para determinar su régimen y funcionamiento interno, pues la citada ley intenta componer prácticamente toda la organización administrativa, generando en sus transitorios un organigrama que mete en camisa de fuerza al ayuntamiento, y lo obliga a expedir reglamentos, en donde será el Congreso del Estado, quien decidirá su organización interna, las facultades del Presidente Municipal, Regidores, Síndicos; asimismo, la facultad discrecional de la Legislatura Local para fusionar o generar un detrimento en el derecho real de los Municipios, sin que exista facultad directa alguna de la Legislatura, violentando con ello el principio de legalidad y seguridad jurídica, que establece la obligación a la autoridad de hacer sólo aquello que la ley le permita, y violentando con ello el artículo 115 de la Constitución Federal, al incluir en la ley por la que se reforma la denominación, así

como diversas disposiciones de la ley para la organización política y administrativa del municipio libre del Estado de Querétaro, facultades discrecionales para la Legislatura Local de alterar, a través de nuevas figuras jurídicas los derechos reales y jurídicos de los Ayuntamientos del Estado de Querétaro, sin que exista un criterio lógico jurídico para afectar el territorio municipal y ser la propia Legislatura un cuarto poder del Estado, ya no solo para emitir normas jurídicas, sino para tomar decisiones en el ámbito municipal.

Bajo esta perspectiva lo único admisible de la ley son los artículos que realmente se refieren a generalidades de la administración pública y a los incisos del a) al e) de la fracción II, del artículo 115 constitucional vigente.

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. A mayor abundamiento, debe decirse que la reforma genera un concepto novedoso de facultad reglamentaria autónoma. Pero que desde el punto de vista del legislador, esto debe tender a desaparecer, al centralizar en las decisiones de la Legislatura, todos los actos de autoridad que estime le resulten válidos, y además realiza un exceso de autoridad al delimitar en sus transitorios la obligatoriedad para que los Municipios desaparezcan su reglamentación, cuando contravengan alguna disposición de esta nueva Ley.

La ley en sus artículos impugnados invade los principios, tanto de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio; asimismo, la facultad reglamentaria municipal, ya que por una parte va más allá de lo que limitativamente le permite la Constitución a los Congresos Estatales en esta materia y a la vez, materialmente invade temas como el de la organización y funcionamiento interno del ayuntamiento al máximo detalle, no obstante ser materias que el constituyente permanente reservó para la función reglamentaria municipal.

La Legislatura local pretende en sus transitorios violentar la autonomía municipal y modificar su estructura reglamentaria, ya que dispone la obligación de los ayuntamientos de ajustar su marco normativo a las disposiciones de esta nueva ley, y pretende dejar sin efecto alguno en su transitorio sexto, los límites territoriales de los municipios, pues a pesar de estar ratificados por la Legislatura, supone la creación de una nueva Ley expedida por la misma legislatura, ya que al señalar "hasta en tanto se crea la Ley de la Materia", deja en estado de indefensión a los ayuntamientos, pues para el caso de emitir esta nueva ley, si no está acorde a los convenios de límites, estos quedarán sin efecto alguno. De ahí que la Legislatura, con esta Ley, pretende no sólo normar, como lo establece el artículo 115 Constitucional, sino además, sustituir a los Ayuntamientos y dictar las nuevas normas sobre las que los ayuntamientos se organizarán, siempre y cuando, sean acordes a lo que la Legislatura propone, siendo esto, un exceso de sus funciones; pues se propone como un poder sustituto y deja de lado la facultad de los ayuntamientos denominada autonomía, violentando con ello los principios de seguridad jurídica y de legalidad, al dictar un transitorio tan ambiguo, que su texto señale una permanencia transitoria de un convenio, para límites territoriales, dejando su vigencia a merced de la expedición de una nueva ley.

Propone esta nueva Ley, además, figuras jurídicas que no se encuentran dentro del texto del artículo 115, de la Constitución Federal, como la creación de municipios nuevos, y la fusión de municipios, donde en sus artículos 15, 19, 20, 21 y 22, va más allá de las facultades que tiene para establecer las bases generales de la administración pública municipal, se autonombra como un poder supremo por encima de las autonomías municipales, capaz de desaparecer o crear nuevos municipios y disponer de sus territorios a voluntad.

QUINTO. Trámite. Mediante proveído de Presidencia de veintitrés de abril de dos mil nueve (foja 160 del expediente principal) se ordenó formar y registrar el asunto bajo el número 40/2009 y se designó a la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para que fungiera como Instructora en el procedimiento, quien por diverso auto del día veinticuatro de abril de dos mil nueve, tuvo por presentados a los Síndicos promoventes y como representante común a la del Municipio de Querétaro, asimismo, admitió a trámite la controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y Secretario de Gobierno, todos del Estado de Querétaro, a quienes ordenó emplazar para que contestaran la demanda (fojas 163 a 165 del expediente principal).

SEXTO. Contestación de la demanda por el Gobernador y Secretario de Gobierno. El Secretario de Gobierno del Estado de Querétaro contestó la demanda en representación del Gobernador Constitucional de dicha entidad federativa (fojas 355 a 362) y en su propio nombre (fojas 367 a 374); en los escritos correspondientes expresó los mismos argumentos que aquí se sintetizan:

Es mi deseo señalar que la parte actora se limita a transcribir el texto del artículo 115 constitucional, y no vierte argumentos suficientes tendientes a demostrar que la ley que impugna efectivamente contraviene el artículo 115 de la Constitución Federal, sin embargo, no pasa desapercibido que en términos del artículo 40 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Política, procede suplir la deficiencia de la demanda.

La parte actora vierte nueve argumentos, mismos que a continuación se analizan:

1. Contrario a lo que señala la parte actora respecto al objeto limitado de las Leyes Municipales previstas en la fracción II del artículo 115 constitucional, incisos a) al e); la Constitución Federal otorga a las Legislaturas de los Estados dos atribuciones en materia municipal: la primera consistente en emitir bases generales necesarias para conferir una homogeneidad básica al gobierno municipal, que establezca los lineamientos esenciales de los cuales no puede apartarse en el ejercicio de sus competencias constitucionales y, la segunda, relativa a la emisión de disposiciones de detalle sobre esa misma materia, aplicables solamente en los municipios que no cuenten con reglamentación pormenorizada propia.

2. Referente al segundo argumento, contrario a lo que refiere la parte actora, interpretar el considerando como una intención del Legislador es absurdo, además de que las intenciones no causan agravios, asimismo, las leyes se interpretan literalmente, no en base a intenciones, finalmente los considerandos se deben de interpretar de forma conjunta no de manera aislada como lo pretende la actora, además no son normas de carácter general.

3. La parte actora, enumera cuáles son los reglamentos que el municipio tiene competencia para expedir, no obstante hay que precisar que la Constitución Federal se refiere a facultades mas no a competencia.

El municipio tiene facultades para reglamentar, sin embargo, dichas facultades están subordinadas a la emisión de las bases generales que emitan las Legislaturas Estatales, y la emisión de bases generales no puede considerarse como una invasión de materias, toda vez que es facultad expresa del Legislador Estatal emitir las bases generales sobre las materias que refiere.

4. Es cierto que la Ley debe de prever las bases de la administración y procedimiento administrativo, dicha premisa está establecida en la Constitución Federal, asimismo, no se entiende qué quiso decir la parte actora cuando se refiere a la ORGANIZACION ESPECIFICA, sin embargo, si lo que pretende decir es que el Legislador Local invadió la facultad reglamentaria de los municipios al diseñar una estructura u organización básica para ellos, resulta ser un argumento absurdo alejado de la realidad jurídica, ya que es precisamente esa estructura básica lo que denota que el Legislador Local está cumpliendo con el mandato Constitucional al establecer esa estructura como base general y contribuir con ello al establecimiento de un marco normativo homogéneo en los municipios de la entidad.

5. Lo dicho por la parte actora no es un argumento lógico jurídico, sino una transcripción de lo que dispone la Ley Suprema, sin embargo, la parte actora omite mencionar que previo a que existan dichos reglamentos deben de existir leyes emitidas por las Legislaturas de los Estados, es decir, el municipio reglamentará las leyes municipales que expidan las legislaturas, asimismo, los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, tienen una mayor extensión normativa a diferencia del Reglamento tradicional, que debe encontrar su medida en la ley misma, esa mayor extensión normativa debe entenderse como el espacio auténtico o distintivo que caracteriza a cada municipio de los demás, por tal motivo, este tipo de reglamentos sólo debe respetar dos aspectos: a) las bases generales emitidas por las Legislaturas Estatales y b) su ámbito de competencia.

Cuando el Legislador Estatal emite las bases generales, respetando el precepto Constitucional, como en el caso que nos ocupa, contribuye a robustecer esa facultad reglamentaria del municipio, asimismo las bases generales emitidas por la Legislatura del Estado de Querétaro no entorpecen el desarrollo municipal, por el contrario, son el caudal normativo indispensable que asegura el funcionamiento óptimo del municipio.

6. Tratándose de mayorías calificadas del ayuntamiento, sólo son posibles de establecerse en la ley, tratándose de disposiciones sobre bienes inmuebles o actos jurídicos que obliguen al ayuntamiento más allá de su período de Gobierno.

El artículo 27 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, define como mayoría absoluta aquella que implique más de la mitad de los integrantes del cuerpo colegiado, y en el caso que nos ocupa, suponiendo que la parte actora se esté refiriendo al penúltimo párrafo de las reformas del artículo 30 de la citada ley, no viola la Constitución Federal, debido a que se respeta la fracción II, inciso b), ya que el Legislador no impuso una mayoría calificada como la parte actora lo argumenta, sino una mayoría absoluta que anteriormente se definió, por lo tanto se afirma que esta disposición es una base general.

7. La función de los artículos transitorios en una ley permite que la etapa de transición entre la vigencia de un numeral o cuerpo de leyes, y el que lo deroga, reforma y adiciona, sea de tal naturaleza que no paralice el desenvolvimiento de la actividad pública del Estado, y no dé lugar en momento alguno a la anarquía; a través de los transitorios se garantiza la seguridad jurídica y legalidad de los actos jurídicos.

Los artículos transitorios de las reformas a la ley impugnada, no refieren en lo absoluto lo que cita la parte actora, ahora bien, si la parte actora se refiere al transitorio segundo y séptimo, de ninguna manera se entiende que la Legislatura Estatal esté obligando al municipio actor a emitir reglamentos, toda vez que la finalidad de los artículos transitorios es la de evitar la contradicción o antagonismo entre las instituciones jurídicas.

8. La parte actora impugna el transitorio sexto, ya que al señalar que hasta en tanto se crea la ley de la materia, deja en estado de indefensión a los ayuntamientos, pues para el caso de emitir esta nueva ley, si no está acorde a los convenios de límites, estos quedarán sin efecto alguno.

La Constitución local obliga a que los límites territoriales del municipio se concentren en una Ley, situación que en este momento no acontece, sin embargo, la ley de la materia que refiere la parte actora aún no se promulga, por consecuencia lógica se desconoce los alcances que tendrá dicha ley, por lo tanto, no puede causar agravio a la parte actora una ley que aún no nace a la vida jurídica.

9. El artículo 115 de la Constitución Federal establece las bases sobre las que se gobierna, regula y administra el Municipio, es decir, que lo que está establecido en dicho precepto constitucional es lo que tiene permitido hacer el municipio, y no se establece en ningún apartado que éste tenga facultades para crear o fusionar municipios, por consecuencia lógica o por exclusión dicha facultad queda reservada a los Estados, por lo tanto las nuevas figuras jurídicas, como lo manifiesta indebidamente la parte actora no tendrían porque establecerse en el artículo 115 de la Constitución Federal, toda vez que la fusión o creación de municipios tiene que ver con la extensión y límites territoriales del Estado, entendiéndose al Municipio como base de la división territorial; y en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, son facultades que tiene reservadas el Estado.

El artículo 17, fracciones VII y VIII, de la Constitución Local señala la facultad expresa del Estado de, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, suspender o declarar la desaparición de algún Ayuntamiento y revocar el mandato de algunos de sus miembros, suspenderlos o inhabilitarlos por alguna de las causas que la ley señale, así como crear nuevos Municipios dentro de los límites ya existentes.

Si la parte actora está inconforme con las facultades que le fueron conferidas a la Legislatura del Estado en las fracciones VII y VIII de la Constitución del Estado, pudo haberlas impugnado a través de los medios legales existentes, toda vez que con fecha treinta y uno de marzo de dos mil ocho, se publicaron diversas reformas a la Constitución del Estado de Querétaro, y al no haberlas impugnado consintió el artículo 17 de la Constitución del Estado.

SEPTIMO. Contestación de la demanda por el Poder Legislativo. El Poder Legislativo del Estado de Querétaro, al contestar la demanda (fojas 381 a 403) expuso:

Parte importante de la presente contestación radica en el hecho de demostrar que los municipios demandantes han incumplido con su obligación constitucional de emitir precisamente aquellas disposiciones de carácter general que les permitan organizar y regular las materias y procedimientos de su competencia.

Este Poder Legislativo es respetuoso de las disposiciones constitucionales y de la autonomía de los municipios, sin embargo no puede adoptar una actitud pasiva en espera de que los municipios del Estado, (y no sólo los involucrados para efectos de la sentencia de la controversia constitucional 25/2001) emitan sus propias disposiciones a través de reglamentos, bandos, circulares o bajo cualquier instrumento que la misma Constitución les señala. Es responsabilidad entonces de este Poder Legislativo legislar en suplencia de aquellos municipios que no cuentan con reglamentación alguna.

Es importante resaltar el 'manejo' que pretenden hacer los demandantes del marco normativo en el Estado de Querétaro, considerando lo siguiente:

1. En nuestro Estado de Querétaro existen diversas leyes que en razón de su contenido o materia son de aplicación de distintas autoridades, por supuesto incluyendo a los municipios y no solamente les es aplicable la ley que ahora se impugna.
2. La Ley para la Administración Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro (Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro), contiene disposiciones relacionadas con materias como la electoral, del procedimiento administrativo, de medio ambiente, del manejo de recursos y transparencia, entre otras. Disposiciones que le son aplicables a los Municipios demandantes, primero por ser leyes vigentes, segundo porque la Legislatura tiene facultades y competencia para emitir las y, tercero, porque los municipios en los casos en que deben reglamentar no lo han hecho.

El Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, que culminara con las reformas al artículo 115 constitucional en el año de 1999, señala responsabilidades a las Legislaturas de los Estados, sin embargo, implícitamente también se les determina un amplio grado de responsabilidad a los Ayuntamientos al reconocerles como facultad, la reglamentación que en su ámbito de competencia les permita desarrollarse, organizarse y sobre todo, funcionar conforme a las características del Municipio que representan.

Esta Legislatura del Estado de Querétaro reconoce la capacidad de los ayuntamientos de expedir sus propias disposiciones, sin embargo no puede permitir la existencia de lagunas jurídicas en espera de que eso pase. Es así que las disposiciones, a falta de dichos reglamentos y normas esenciales se consideran por este poder legislativo como de aplicación temporal, siempre que estén apegados a la legalidad y a la competencia que a los Ayuntamientos corresponde.

La responsabilidad para emitir reglamentos y disposiciones relativas compete a los Ayuntamientos, sin embargo y no obstante ser de su conocimiento los criterios que esa Suprema Corte de Justicia ha establecido al respecto, simplemente se encuentran en una consciente inactividad reglamentaria.

De la lectura de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se aprecia que el Constituyente determinó facultades específicas a los Poderes Legislativos de los Estados para emitir leyes y disposiciones, mismas que denomina 'leyes en materia municipal' es decir, aquéllas que le son imperativas a los Municipios de un Estado, independientemente de las condiciones y características especiales de cada uno, ya sea por su desarrollo, localización y recursos asignados, entre otros.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al momento de dictar sentencia dentro de la Controversia Constitucional 25/2001, (en la que existe coincidencia de las partes involucradas, pero que de ninguna manera se corresponde a una repetición del acto o ley impugnada), refiere criterios específicos para la expedición de las Leyes en materia municipal:

1. Las legislaturas estatales expedirán las normas aplicables a los Municipios que no cuenten con los reglamentos correspondientes. Supliendo con ello la falta de reglamentos básicos y esenciales de los Municipios, será de aplicación temporal en tanto el Municipio de que se trate, emita sus propios reglamentos.

La Ley aprobada por este órgano legislativo cumple cabalmente, al expedir una norma que es la base y sustento del ejercicio de muchas de las acciones de gobierno y desarrollo normal de sus actividades.

2. Dichas leyes (leyes estatales en materia municipal) se deben orientar a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas, que le den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada Municipio.

Característica básica y esencial de la Ley aprobada, pues el contenido de la ley que ahora se impugna, cumple con la generalidad y objetividad necesarias, no hace alusión a ningún municipio en particular, ni interviene específicamente en su forma de organización y gobierno, al contrario, genera un marco normativo uniforme y equilibrado respecto de los dieciocho municipios del Estado de Querétaro.

3. Las leyes estatales incluirán normas de aplicación general para la celebración de convenios de asociación entre dos o más Municipios, entre uno o varios Municipios y el Estado.

Requisito que es cumplido a cabalidad por este Poder Legislativo, y que se encuentra en el artículo 17 de la ley vigente y que no forma parte del dictamen de mérito ni de la presente controversia constitucional.

Es claro entonces que no se trata de una violación a las disposiciones constitucionales del artículo 115, sino de una adecuación de la Ley para la organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro, acorde a las características y actualización del marco normativo vigente en el Estado, entre las que se encuentra la Constitución Local.

Resultado de dicha controversia, fue la sentencia dictada por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación de la que se extrae el siguiente contenido:

- a) Se declara procedente y parcialmente fundada (RESOLUTIVO PRIMERO).
- b) Se sobresee respecto del artículo segundo transitorio (RESOLUTIVO SEGUNDO).
- c) Se reconoce la validez de los artículos 1o., 30, fracciones XII, XXIII y XXXII, 31, fracciones II, VII, IX, XII, XIV, XVI y XVIII, 45, segundo párrafo, 64, 65, 66, 67, 81 y cuarto transitorio (RESOLUTIVO TERCERO).
- d) Se declara la invalidez relativa de los artículos 27, 30, fracciones IV, y V, 31, fracciones I, III, IV, V, VI, VIII, 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, 111, 150, 152, 159 y 178 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, en términos del considerando octavo de la respectiva ejecutoria (RESOLUTIVO CUARTO).
- e) Se declara la invalidez de los artículos 82, 100, 101, y 112, fracciones V y VI, en términos del considerando décimo de dicha ejecutoria (RESOLUTIVO QUINTO).

Abocándonos al contenido del resolutive cuarto, en el que se declara la invalidez relativa de diversos artículos, entre ellos algunas fracciones del 30 (que no corresponde con los ahora impugnados), 31, fracción XI (del cual queda demostrado que no existe la repetición del acto reclamado), es importante retomar los alcances precisamente de dicha invalidez, y la característica de relatividad que establece como requisito esa Suprema Corte de Justicia, en relación con el considerando octavo, del cual la parte demandada hace un resumen, de que extrae la facultad del poder legislativo de emitir disposiciones de dos tipos:

- a) Como bases generales necesarias para conferir una homogeneidad básica al gobierno municipal; y
- b) Como disposiciones de detalle, aplicables 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.

Visto lo anterior, se tiene que este Poder Legislativo ha determinado la posibilidad de que los Municipios expidan constancias de residencia a los ciudadanos que las soliciten, atendiendo a que en muchas de las ocasiones es la autoridad municipal la más cercana para este tipo de trámites administrativos.

Si bien es cierto, se señala un procedimiento específico y especial para la obtención y expedición de constancias de residencia, hay que tomar en especial cuenta que esta facultad no es de las conferidas específicamente a los Municipios, según las disposiciones del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, se trata de una facultad adicional a las que la misma Constitución les señala, se trata de una facultad delegada para ejercer una función administrativa.

Dicha función se encuentra considerada para efectos de recabar derechos a favor de los Municipios en sus respectivas leyes de ingresos, generando, con ello, un beneficio a la hacienda municipal.

No puede hablarse de una violación a la Constitución Federal, pues no se trata de una facultad expresamente conferida, ni mucho menos de una atribución exclusiva de los municipios, al contrario, se trata de que en beneficio de los ciudadanos del Estado de Querétaro en todos los municipios que lo integran, exista una autoridad encargada de realizar dicha función administrativa, y con un beneficio a las arcas municipales. Por tanto se debe negar la inconstitucionalidad y el agravio que señalan los demandantes.

Es necesario mencionar el proceso electoral que está por desarrollarse en el Estado de Querétaro, mismo que en relación con la Ley Electoral del Estado de Querétaro, señala como requisito para la participación en los procesos, la presentación de este documento que ampara la residencia de los ciudadanos interesados.

Por lo anterior, y a efecto de que el trámite ante las autoridades municipales no resulte en irregularidades, diversidad de criterios, entorpecimiento de los procesos electorales, tanto internos de los partidos políticos como constitucional, es necesario homologar los requisitos y características del proceso, creando con esto confianza y transparencia respecto de quienes aspiran a ocupar un cargo de elección popular.

Del contenido del artículo 14 de la Ley impugnada, resulta que los cambios y modificaciones corresponden a tres rubros:

a) Semántica, adecuación y corrección en la redacción, haciéndolo más comprensible.

b) La modificación de la fracción II de dicho artículo 14, misma que atiende al contenido de la Constitución Política del Estado de Querétaro, en su artículo 11, establece que los municipios tendrán la denominación, cabecera municipal, límites y extensión que señale la ley.

En lo que respecta al último párrafo de la ley aprobada, se tiene que en lugar de hacer una duplicidad del contenido de la Constitución Local, la reforma consiste en hacer la remisión al artículo 39 de la misma. Toda vez que ésta contiene disposiciones complementarias al caso de asuntos de materia municipal.

Se trata, entonces, de una adecuación a la norma máxima vigente de orden estatal, pues debe existir coincidencia y congruencia en sus disposiciones. Resaltando por supuesto que las recientes reformas a la Constitución del Estado cumplieron con el proceso respectivo, siendo aprobada incluso por los Ayuntamientos que ahora se manifiestan en la presente controversia, lo cual resulta en incongruencia y desobediencia al mandato constitucional.

En lo que respecta al contenido del artículo 15, es de mencionarse que las modificaciones se centran en los dos últimos párrafos, reformas que aplican respecto de los siguientes rubros:

a) Se agrega en el penúltimo párrafo, las palabras 'del Estado', para que se lea 'Legislatura del Estado', situación que de ninguna manera afecta o viola la autonomía de los municipios actores y que al contrario resulta en el enriquecimiento de las instituciones que en la misma se mencionan, al hacer la correcta referencia a su denominación.

b) Por lo que toca al último párrafo del artículo citado, coincide parte en el supuesto de agregar las palabras 'del Estado', para que se lea: 'Legislatura del Estado'.

c) En un sentido de congruencia se hace la remisión respectiva al artículo relativo de la Constitución Política del Estado de Querétaro, documento rector en el Estado y del cual se emanan disposiciones superiores a los intereses de los Municipios, debiendo recordar que la misma fue aprobada por los dieciocho Ayuntamientos del Estado y que de ninguna manera fue impugnada por sus disposiciones y contenido.

En cuanto al contenido del artículo 19 de la Ley que se impugna, la modificación al artículo 19 es de simple redacción, pues la intención y sentido del artículo es el mismo que el texto anterior, únicamente adiciona que la opinión será expresada por el titular del Poder Ejecutivo, mediante escrito. Situación que de ninguna manera le infiere perjuicio alguno o menoscabo a la autonomía constitucional.

Respecto del artículo 21 de la Ley impugnada tiene estrecha relación con las disposiciones del artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Querétaro. Se afirma esto por la simple razón del efecto que conlleva la creación de un municipio, no se puede únicamente determinar la existencia de un ente con población y territorio por decreto o por disposición automática de sus gobernantes, la creación, entonces, implica también la fusión en uno o varios municipios.

La creación, infiere una interrelación y vinculación entre dos o más materias, entre dos o más entes o cosas. Cuando estamos hablando del territorio de un estado que está perfectamente delimitado en su territorio y población, es que podemos establecer, además, el concepto de 'fusión', como una 'modificación' ya sea en su estructura o en su composición, sin que ello requiera de una función o atribución especial para hacerlo, o que implique una facultad distinta a la que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga a las Legislaturas. De esta forma, la creación de municipios puede ser consecuencia de la fusión de los mismos. Sin que implique una facultad distinta, sino una posibilidad dado el caso.

En el caso del artículo 22, se tiene que la única modificación real que sufre dicho artículo es que se agregan dos palabras, que son '...del Estado' y que es en referencia al nombre correcto que debe llevar el Organismo Legislativo cada vez que se haga referencia en alguna ley o instrumento jurídico.

Situación que desafortunadamente es utilizada por los demandantes para reclamar el contenido de una ley que era idéntica en contenido, ahora bien, la supresión puede ser entendida además como el supuesto de 'desaparición de Ayuntamientos' que está contemplado en la Constitución Política del Estado de Querétaro, que desde los considerandos reconoce dicha posibilidad.

Entendido, entonces, dicho concepto es que resulta en una misma consecuencia, tanto la 'desaparición' como la 'supresión'. Por ende, no se requiere una facultad especial o unificar conceptos que para efectos resultan ser iguales: 'creación-fusión'; 'desaparición-supresión'.

En cuanto al contenido del artículo 24, se modifica la denominación del órgano encargado del protocolo en el cambio y entrega de poderes, durante la sesión de instalación de los ayuntamientos, antes denominados 'Comisión Instaladora del Ayuntamiento' y ahora 'Comisión de Entrega', esto por ser más apropiado, pues dicha Comisión es integrada por aquellos miembros del Ayuntamiento salientes, no así de los entrantes y por ende no se instala el ayuntamiento saliente. En consecuencia es un cambio en la denominación que de ninguna manera afecta el contenido, funciones y atribuciones de los Municipios.

Por otro lado, se modifica el último párrafo del artículo 24, en el sentido de abrir espacios para los representantes que forman parte del mismo Ayuntamiento, en por lo menos dos momentos: durante la sesión de instalación del Ayuntamiento entrante, y en la sesión en que se rinda el informe de actividades respectivo. Queda además claro que la posibilidad de participar es potestativa y corresponderá a sus propios integrantes decidir participar o no con dicha facultad. Por ende, de ninguna manera implica una violación a la autonomía de gestión o administración de los Municipios.

No existe claridad en la demanda de controversia de los municipios inconformes, por lo que en simplicidad del asunto que nos ocupa, es necesario declarar que el último párrafo del artículo 30 no ha sido modificado; es decir que la referencia que hacen los demandantes no coincide con el dictamen aprobado por este órgano legislativo, pues impugnan específicamente el último párrafo del artículo 30, cuando el mismo no ha sido modificado ni sujeto de reforma alguna. Por lo que deberá dejarse intacto el contenido de dicho artículo 30 en todas sus fracciones y párrafos.

En cuanto al contenido del artículo 31, fracción XI, se señala que no corresponde a la repetición de un acto en los términos de la Ley reglamentaria y demás relativas aplicables, lo anterior atendiendo a lo siguiente:

a) La redacción y contenido resulta de un nuevo acto legislativo, que ha reunido todos y cada uno de los requisitos que para el efecto señala la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

b) Se trata de una adecuación lógica y necesaria que resulta del contenido de la Constitución Política del Estado de Querétaro, específicamente en su artículo 37, que a la letra dice: (Se transcribe).

c) El contenido es diverso, y si bien pudiera corresponder en referencia al número y fracción en que la Suprema Corte de Justicia se pronunció, en la sentencia de la Controversia Constitucional 25/2001, la realidad jurídica es que se trata de un nuevo acto legislativo y no puede darse trámite o interpretación de la repetición de un acto.

Resulta ilógico y hasta contradictorio el hecho de manifestar por parte de los demandantes la violación y mucho menos la repetición del acto reclamado, toda vez que la norma aprobada no contiene la misma relación o disposición que en la Ley Orgánica Municipal de Querétaro existía en el año 2001, ni tampoco demuestra una violación o perjuicio por el hecho de ajustar y adecuar el marco normativo a la máxima norma en el Estado.

Por otra parte, de la demanda de controversia se desprende una parte (punto noveno) en que los demandantes no manifiestan los agravios o perjuicios que de la reforma y contenido de la ley aprobada se desprendan, pues se abocan solamente a duplicar el contenido de dicha ley, pero sin hacer manifestación especial alguna, sin establecer, además, una relación o vínculo con los artículos 11, 14, 15, 19, 21, 22, 24, 30, último párrafo, y 31 fracción XI, originalmente impugnados.

Del análisis de dicho punto (noveno) de la demanda de controversia hay que observar lo siguiente:

1. Los demandantes hacen una reproducción de los artículos que sufrieron reforma, sin embargo no exponen cuáles son los puntos controvertidos o agravios que sufren con la aprobación de la reforma de Ley; por otro lado, la referencia que se hace a los números 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9, no permiten la claridad de la demanda y mucho menos apreciar un menoscabo o perjuicio directo.

2. Como ya se mencionó en diversas ocasiones, la reforma a la Ley que ahora se tilda de inconstitucional atiende a diversos factores necesarios para darle claridad al contenido de dichas disposiciones.

3. Diversos artículos de la Ley impugnada se adecuan a las disposiciones de la Constitución del Estado o inclusive otras leyes especiales y en la Ley Municipal son únicamente una referencia.

4. De los puntos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9, de la demanda de controversia constitucional, no se desprende una violación a la autonomía municipal, toda vez que cada uno de los puntos se refiere a artículos en específico y los argumentos ahí vertidos no corresponden al contenido, sentido y efectos de los artículos 20, 31, 33, 34, 41, 66, 68, 70, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 83, 97, 105, 108, 109, 112, 116, 127, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 147, 149, 156, 157, 160, 161, 163, 165 y 166 a que se refieren en el punto noveno.

l) La demanda de controversia constitucional que interponen los Municipios actores resulta que cae en el supuesto del artículo 28 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues resulta evidente su falta de congruencia, al omitir diversos puntos y referencias que no tienden a demostrar nada, así como sus irregularidades y obscuridad ante la que se acude a ese Poder Jurisdiccional.

Cabe mencionar que lo que presentan como agravios, resultan en supuestos principios que no demuestran o tienen ilación con los supuestos agravios e inconstitucionalidades que en relación con las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley reglamentaria y los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resultarían aplicables.

OCTAVO. Opinión. El Procurador General de la República, al emitir su opinión, solicitó lo siguiente (fojas 73 a 129, del expediente principal):

“PRIMERO. Tenerme por presentado, en tiempo y forma, con la personalidad que tengo reconocida en autos.

SEGUNDO. Declarar que la controversia es procedente, promovida por persona legitimada y presentada oportunamente.

TERCERO. Declarar infundadas las causales de improcedencia y sobreseimiento hechas valer por el Poder Legislativo de Querétaro.

CUARTO. Por los razonamientos vertidos en el cuerpo del presente curso, declarar parcialmente fundados los conceptos de invalidez hechos valer por los actores.

QUINTO. Reconocer la validez de los numerales impugnados y declarar la invalidez relativa de los preceptos 11, 30, último párrafo, 31, fracción XI, 33, 34 y 41 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro; en relación con los considerandos séptimo y noveno del decreto de la LV Legislatura local, que contiene la ley por la que se reforma la denominación, así como diversas disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro, publicado en el periódico oficial local de 20 de marzo de 2009, para el efecto de considerar que no les son imperativos a los actores al momento en que emitan sus propios reglamentos.”

Las razones que sustentaron su opinión son:

Los actores impugnan los numerales 11, 14, 24, 30, último párrafo, 31, fracción XI, 33, 34, 41, 66, 68, 70, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 83, 97, fracción I, 105, 108, 109, 112, 116, 127, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 147, 149, 157, 160, 161, 163, 165 y 166, todos, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro; los considerandos 7 y 9, así como los artículos transitorios segundo y séptimo, del decreto emitido por la LV Legislatura, que contiene la ley por la que se reforma la denominación, así como diversas disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre de Querétaro, por atentar contra la facultad reglamentaria de los ayuntamientos.

Asimismo, solicitan se declare la inconstitucionalidad de los numerales 15, 19, 20, 21 y 22, de la Ley Orgánica Municipal de Querétaro, y del artículo sexto transitorio del decreto impugnado, ya que, a su parecer, el Congreso de la entidad excedió la facultad que le concede el artículo 115 constitucional, en tratándose de la fusión y creación de nuevos municipios, ya que sólo da intervención a los municipios afectados para opinar; además de que hace nugatorios los convenios de límites entre ayuntamientos, al establecer la creación de una nueva ley de la materia.

Por cuestión de método, el estudio del concepto de invalidez se realizará en tres apartados:

A. Facultad reglamentaria municipal

Los municipios actores establecen principios que se derivan del artículo 115 constitucional, que los llevan a concluir que dicho precepto concede a los municipios facultades de autonomía y auto regulación.

Lo sostenido por los actores, ya fue estudiado por ese Alto Tribunal en la controversia constitucional 25/2001, promovida por los municipios de Querétaro, El Marqués y Corregidora (transcribe parte de la ejecutoria).

Las leyes en materia municipal son aquéllas que pueden emitir las legislaturas locales en ejercicio de las atribuciones que les concede la fracción II del artículo 115 constitucional, por lo que quedan limitadas en su objeto a los siguientes puntos:

- Las bases generales de 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;
- Los casos que requieren el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento 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;
- Las normas de aplicación general para que el municipio celebre convenios con otros municipios o con el Estado sobre la prestación de servicios públicos y administración de contribuciones;
- 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 está 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;
- Las normas aplicables a falta de reglamentación municipal.
- También ese Alto Tribunal destacó, de manera enunciativa, mas no limitativa, que las legislaturas locales pueden establecer bases generales en materia municipal, en los siguientes rubros:
 - La regulación de las funciones esenciales de los órganos municipales establecidos en la Constitución Federal, es decir, del ayuntamiento, del Presidente Municipal, de los síndicos y de los regidores, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada municipio. Lo anterior, sin perjuicio de que cada ayuntamiento pueda, a través de su facultad reglamentaria, establecer nuevas facultades y funciones a estos órganos, que le impriman un carácter individual a cada municipio.
 - La regulación de las funciones esenciales de los órganos municipales, cuya existencia es indispensable para el desenvolvimiento regular y transparente de la administración pública municipal, esto es, del secretario del municipio y del órgano encargado de la tesorería municipal.
 - Las normas que regulen la población del municipio en cuanto a su identidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas (por ejemplo: quiénes tienen la calidad de habitante o residente de un Municipio, cómo se pierde la residencia, qué derechos otorga la vecindad, la clasificación de núcleos de población en ciudades, pueblos, villas, comunidades, rancherías, etcétera).
- La denominación de las autoridades auxiliares del ayuntamiento.
- Las normas relativas a la representación jurídica de los ayuntamientos.
- Las normas que establezcan la forma de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad.
- Las normas que establezcan mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los municipios.
- Las normas que regulen la obligación de llevar un inventario de los bienes municipales.
- Las normas que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal, respetando que corresponde al ayuntamiento decidir, a través de disposiciones reglamentarias, formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal.

- El periodo de duración del gobierno municipal y su fecha y formalidades de instalación, así como las normas que determinan las formalidades de entrega y recepción de los ayuntamientos entrante y saliente.
- El régimen de licencias, permisos e impedimentos de los funcionarios del ayuntamiento.
- Las formalidades esenciales de acuerdo con las cuales deben llevarse a cabo las sesiones del cabildo.
- La rendición de informes periódicos por parte de los munícipes al cabildo.
- El establecimiento de reglas en materia de formulación del presupuesto de egresos que faciliten la respectiva fiscalización, o los supuestos relativos a la falta de aprobación por el ayuntamiento de dicho presupuesto en tiempo.
- Sanciones y medidas de seguridad.
- Las normas que se refieren al procedimiento administrativo.
- Las normas relativas a la transparencia y al acceso a la información gubernamental.
- La regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los municipios de un mismo estado, etcétera.

Cualquier norma en materia municipal que emitan las legislaturas, en ejercicio de la facultad que les concede el artículo 115, fracción II, de la Constitución General de la República, que se aparte de las bases que la propia Ley Suprema establece, o que trate de dar detalle a una base general, será contraria a la Carta Magna.

Los municipios dependen de las bases generales que emitan las legislaturas estatales para que, al emitir sus propios ordenamientos, puedan dar congruencia a esas bases generales, y adecuarlas a las situaciones particulares y únicas de sus municipios.

El artículo 11 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, prevé la residencia de los ciudadanos, aun cuando se vayan a establecer a otro lugar, si se actualizan los supuestos que se contienen en dicho precepto.

Es una norma que le compete regular al Legislativo estatal, al estar relacionada con la población del municipio en cuanto a su identidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas.

Compete a la Legislatura de Querétaro establecer los requisitos para solicitar la constancia de residencia, pues al fijarlos en la norma estatal, todos los ayuntamientos se encuentran en posibilidad de solicitar los mismos documentos para ello, lo que da certeza a los gobernados.

En consecuencia, el numeral 11 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro no es inconstitucional.

El precepto 24 impugnado prevé formalidades de la instalación de los gobiernos municipales, competencia que se encuentra reservada a la Legislatura estatal, por lo que el precepto a estudio es constitucional.

Por su parte, el numeral 30, penúltimo y último párrafos, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, prevé que los acuerdos, bandos, circulares y reglamentos municipales deban ser aprobados por la mayoría absoluta de los miembros del ayuntamiento, así como publicados en la gaceta municipal o en el periódico oficial local, luego, la norma combatida establece la creación de los citados ordenamientos municipales, así como su publicidad, atribución con la que sí cuentan las legislaturas estatales.

En relación a la aprobación de la normatividad municipal por la mayoría absoluta de los miembros del ayuntamiento, el precepto 115 constitucional dispone que los municipios se deben ajustar a las leyes que emita la Legislatura estatal.

Si en la norma constitucional no se prevé el porcentaje para la aprobación en comento, es claro que ello lo debía establecer el Congreso de Querétaro.

En cuanto a la previsión sobre la publicidad de los proyectos de reglamentos a la población municipal, la propia norma señala que sólo cuando el ayuntamiento de que se trate lo considere viable o pertinente, se publicarán dichos proyectos, por lo que no es una imposición. Esto es, queda a la libre aceptación de la autoridad municipal atender a este ordenamiento.

La Legislatura estatal puede determinar los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal, dejando a los ayuntamientos, a través de los reglamentos que al efecto emita, las formas y procedimientos de dicha participación ciudadana y vecinal.

Consecuentemente, si la norma que se analiza contiene bases generales en materia municipal, de las que las legislaturas pueden establecer en las leyes municipales, es constitucional.

El numeral 31, fracción XI, de la ley impugnada contiene una regulación de las funciones del Presidente Municipal, tendente a la transparencia de la administración pública, lo que no es contrario a la Constitución General de la República, ya que es una base general que deben emitir las legislaturas estatales de acuerdo al precepto 115, fracción II, inciso a), constitucional.

Prevé la obligación, para el Presidente Municipal, de informar a la ciudadanía el estado que guarda la administración pública municipal. Dejando para el reglamento respectivo el establecer la forma específica en que dicho informe se efectuará.

Por cuanto hace al argumento de los actores sobre la repetición del acto reclamado, cabe señalar que la publicación de la norma, el 20 de marzo de 2009, trae como consecuencia la actualización para su impugnación, además de que el nuevo texto es diferente en su redacción al que ese Ato Tribunal declaró inaplicable a los actores.

Por su parte, el precepto 33 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro atiende a las facultades y obligaciones de los síndicos municipales. Dicho numeral, en la fracción XVIII, prevé la posibilidad de que tales funciones se amplíen a las que se les señale en la ley, en los reglamentos municipales y por el propio ayuntamiento.

El Poder Legislativo de Querétaro, lejos de menoscabar la facultad reglamentaria de los municipios, la reconoce y valida, pues deja la posibilidad de que los ayuntamientos le impriman un carácter único a las funciones de los síndicos, atendiendo a las necesidades individuales de cada municipio.

Por tanto, el artículo 33 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, resulta constitucional.

El artículo 34 impugnado regula la representación del ayuntamiento, así como el establecimiento de mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los municipios, en el caso en particular, de los síndicos municipales. En consecuencia, dicho numeral resulta ser constitucional.

Por su parte, el precepto 41, fracciones VI y VII, y penúltimo y último párrafos, establece la facultad del Congreso de Querétaro de conocer sobre la inhabilitación, revocación y suspensión de alguno de los miembros del ayuntamiento, así como la obligación para que el ayuntamiento informe a la Legislatura estatal cuando se actualicen las conductas que den motivo para ello, facultad que tiene su génesis en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución General de la República. Consecuentemente, el numeral impugnado es constitucional.

Por cuanto hace a los preceptos 66 y 68 del citado ordenamiento legal, establecen, el primero, la institucionalización del servicio civil de carrera, señalando que lo implementará la dependencia municipal encargada de la administración de servicios, recursos humanos, materiales y técnicos del municipio, previendo la creación de una comisión, conforme a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado; y, el segundo, que se deberá aplicar, en lo conducente, lo dispuesto por la ley estatal de la materia en cita.

Cabe señalar que el artículo 115, fracción VIII, segundo párrafo, de la Constitución General de la República dispone que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que en dicha materia emitan las legislaturas estatales, con base en el artículo 123 y sus reglamentos. En consecuencia, si las normas combatidas prevén la aplicación de la ley de la materia estatal, ello es acorde con la Norma Fundamental.

Los preceptos referidos, lejos de vulnerar el contenido de la Constitución Federal, en realidad están implementando un mecanismo que permite cumplir con el contenido de la misma, en su artículo 115, fracción VIII, segundo párrafo.

El artículo 70 combatido prevé la creación de consejos municipales de participación social, su objeto y el perfil de sus integrantes. Facultad con la que sí cuenta el Legislativo de Querétaro, pues es una base general de la administración pública municipal el emitir las normas que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal.

Además, deja a la autoridad municipal el establecer, a través de los reglamentos que emita, la integración y el funcionamiento de los consejos municipales, por lo que no conculca la facultad reglamentaria de los ayuntamientos contenida en el artículo 115 constitucional.

Los numerales 73, 74, 75, 76, 77, 78 y 79, en la parte conducente, relativos al acto administrativo municipal, contienen la previsión de que dicho acto se regule conforme a lo dispuesto por la Ley de Procedimientos Administrativos de la entidad, especificando los requisitos que deberá reunir, so pena de nulidad. También prevén la responsabilidad del servidor público si se ejecutare un acto nulo, etc. Situaciones todas que constituyen una base general de la administración pública municipal, que homogeniza la actividad de la autoridad municipal en el Estado de Querétaro, lo que es acorde a lo dispuesto por el numeral 115 de la Carta Magna.

El numeral 81 de la ley impugnada establece que la enajenación de bienes muebles e inmuebles deberá realizarse siempre siguiendo el procedimiento de la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro, y en el reglamento respectivo, debiendo, en su caso, respetar el derecho del tanto, no resulta inconstitucional ya que no resulta invasor de la esfera de competencia del municipio, porque si bien es cierto que existe un principio de libre administración hacendaria, también lo es que el artículo 115, fracción II, dispone que el patrimonio de los municipios se maneje conforme a la ley que expida la Legislatura, el precepto a estudio resulta válido, dado que constitucionalmente los ayuntamientos están constreñidos a obedecer las leyes que emitan los congresos locales, cuando éstos emitan sus normas municipales relativas al ejercicio de su patrimonio.

El numeral 83 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, dispone que los ayuntamientos procurarán adquirir predios circundantes a los centros de población de su municipio, a fin de integrar el área de reserva urbana destinada a satisfacer necesidades de expansión y desarrollo de éstos; lo anterior, sin perjuicio de poder solicitar su expropiación, para cuyo efecto las circunstancias de "satisfacer necesidades de expansión y desarrollo", serán consideradas causas de utilidad pública.

Los municipios podrán planear y regular la forma en que pueden adquirir los predios circundantes a sus centros de población; o solicitarlos mediante expropiación.

Lo anterior, lejos de menoscabar la facultad reglamentaria de los municipios, sienta las bases para que éstos puedan aumentar su patrimonio inmobiliario.

Válidamente se puede señalar que el numeral 83 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro contiene una base general de la administración pública municipal, pues con ella todos los municipios de la entidad se encuentran en la posibilidad de aumentar su patrimonio inmobiliario, ya sea mediante la compra de bienes inmuebles, como mediante la expropiación de los mismos, para satisfacer necesidades de expansión y desarrollo, como causas de utilidad pública.

El precepto 97 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro dispone que los bienes de dominio privado del municipio son aquellos inmuebles cuyo poseedor no sea el posesionario legítimo o carezca del título de propiedad y se encuentren comprendidos dentro del fondo legal de las poblaciones, aprobadas por la Legislatura del estado y debidamente inscritos, junto con el plano respectivo, en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, los cuales se destinarán, preferentemente a la solución de necesidades sociales de vivienda.

Como se observa, también constituye una base general aplicable a todas las poblaciones aprobadas por la Legislatura de Querétaro, las que podrán acceder a bienes de dominio privado mediante la adjudicación de los inmuebles cuyo poseedor no sea el posesionario legítimo, con lo que tampoco se contraviene el numeral 115 de la Constitución General de la República.

El precepto 105 impugnado señala que la dependencia municipal encargada de las finanzas públicas efectuará la determinación, liquidación y recaudación de los ingresos municipales, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica Municipal, la Ley de Hacienda, el Código Fiscal y demás ordenamientos aplicables, todos, de la entidad, lejos de contrariar la Constitución Federal, obedece a lo dispuesto por el numeral 115, fracción II, de la propia Carta Magna, que dispone que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los numerales 108, 109 y 112, relativos a la iniciativa de ley de ingresos y la formulación del presupuesto de egresos municipales, constituyen bases generales tendentes a establecer los requisitos mínimos que deben contener los documentos que emitan los ayuntamientos, en tratándose de la iniciativa de ley de ingresos y la formulación del presupuesto de egresos municipales, al ser emitidos por los ayuntamientos, en aras de homogeneizar a toda la entidad, lo que facilitará el manejo del patrimonio municipal, así como la respectiva fiscalización, o los supuestos relativos a la falta de aprobación por el ayuntamiento de dicho presupuesto en tiempo. En consecuencia, los preceptos impugnados son constitucionales.

Los artículos 116 y 127 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, disponen que los ayuntamientos formularán sus planes municipales de desarrollo y sus programas sectoriales, territoriales y especiales, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Planeación, del Código Urbano y los demás ordenamientos aplicables, todos, de la entidad; y serán inscritos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, de conformidad con lo previsto en su reglamento.

La autoridad municipal expedirá las correspondientes licencias de construcción, reconstrucción, ampliación o cualquiera otra relacionada con las áreas y predios previstos en el Plan de Desarrollo Municipal, a fin de que las obras se ejecuten en congruencia con las disposiciones de dicho plan.

La disposición contenida en los numerales legales a estudio constituye una base general de observancia para todos los municipios de la entidad, dado que los ayuntamientos deben crear sus normas municipales, a partir de lo dispuesto por el Legislador local en las leyes que al efecto emita.

Los preceptos 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144 y 145 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, regulan el procedimiento administrativo, cuyo establecimiento es facultad de las legislaturas, atendiendo a lo previsto por el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución General de la República. En consecuencia, resultan ser constitucionales.

Por su parte, el precepto 147 combatido establece las bases generales para que los ayuntamientos emitan sus normas municipales, observando pleno respeto a las garantías individuales.

Lo anterior es acorde a lo previsto en los artículos 1o., 115, fracción II, inciso a), y 124 de la Constitución General de la República, pues es deber de toda autoridad respetar las garantías individuales y sociales que consagra nuestro Máximo Ordenamiento Constitucional. Consecuentemente, el numeral impugnado a estudio es constitucional.

La previsión contenida en el numeral 149 impugnado, relativo a que las disposiciones normativas que emitan los ayuntamientos deban ser promulgadas por el Presidente Municipal, quien remitirá, dentro de los 15 días siguientes a su aprobación copia certificada al Poder Ejecutivo local, para su publicación en el medio de publicación oficial de la entidad, también constituye una base general, cuya emisión compete al Poder Legislativo estatal, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 115, fracción II, inciso a), de la Constitución General de la República.

Los numerales 156, fracción II, y 157 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, al prever la multa como resultado de una infracción administrativa, así como que dicha multa no puede ser mayor al importe del jornal o salario de un día, en tratándose de jornaleros, obreros o trabajadores, o del equivalente de un día de su ingreso para aquéllos que no sean trabajadores asalariados, es acorde a lo previsto por los preceptos 21, segundo párrafo, y 115, fracción II, inciso a), de la Constitución General de la República.

Por su parte, los numerales 160 y 161 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro tampoco devienen inconstitucionales, al prever la forma de suplir las faltas temporales o absolutas del Presidente Municipal, así como las de los demás miembros del ayuntamiento.

Toda vez que la Legislatura de Querétaro se encuentra facultada para establecer en la ley estatal lo relativo al régimen de licencias, permisos e impedimentos de los funcionarios del ayuntamiento. Por tanto, dicha previsión constituye una base general, cuya facultad deriva del precepto 115, fracción I, inciso a), de la Constitución General de la República, resultando constitucionales los numerales 160 y 161 de la Ley Orgánica Municipal estatal.

Los numerales 163, 165 y 166 de la Ley Orgánica Municipal, prevén la responsabilidad patrimonial a cargo de los servidores públicos municipales y la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, así como la acción popular. Ellos también derivan de los numerales 109, primer párrafo, y fracción III, y 113 constitucionales.

La Legislatura de Querétaro está legislando en materia de responsabilidades de los servidores públicos y, en uso de esa misma facultad, otorga a los ciudadanos la potestad para denunciar cualquier hecho, acto u omisión que dañe o pueda dañar la administración municipal, para que sea investigada por la autoridad competente.

Válidamente puede concluirse que los numerales 163, 165 y 166 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, no invaden la esfera de competencia municipal.

Por otra parte, el artículo segundo transitorio del decreto impugnado no resulta inconstitucional, toda vez que únicamente prevé la derogación de todas aquellas disposiciones de igual o menor jerarquía que la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, que sean contrarias a ella, lo que en nada vulnera la facultad reglamentaria municipal, pues si algún ordenamiento emitido por este nivel de gobierno resultara contrario, automáticamente se actualiza su derogación, al ser de menor jerarquía que la ley emitida por la Legislatura, atento a lo dispuesto por el numeral 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República.

Del artículo séptimo transitorio se desprende la obligación, a los ayuntamientos de la entidad, para que ajusten su normatividad municipal, así como para que emitan sus reglamentos, cuando corresponda y en el ámbito de su competencia.

Este nivel de gobierno tiene conferida la atribución de emitir su reglamentación municipal, observando las disposiciones contenidas en las leyes en materia municipal que expidan las legislaturas.

En tal virtud, el transitorio a estudio es constitucional.

B. Facultad para establecer límites territoriales

En relación a la falta de atribuciones de la Legislatura de Querétaro para establecer límites territoriales, cabe precisar que los artículos 14, 15, 19, 20, 21 y 22, de la Ley Orgánica Municipal de Querétaro, y del artículo sexto transitorio del decreto impugnado, tampoco devienen inconstitucionales los numerales impugnados, pues como se desprende de su simple lectura, validan los límites territoriales de los municipios, que se hayan establecido a través de decreto, o de reconocimiento, o de convenio, previamente ratificado por la Legislatura estatal. Lo anterior, hasta en tanto dicho Congreso local emita la ley de la materia; además de que la Legislatura de Querétaro se encuentra facultada para crear o fusionar municipios en la entidad.

Contrario a lo aseverado por los actores, la facultad de delimitación, creación y fusión de los municipios en la entidad compete al Poder Legislativo de Querétaro, atento a lo que disponen los preceptos 40, 115, primer párrafo, y 124 de la Constitución General de la República, de los que se desprende que la forma en que se constituye el régimen interior mexicano es en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación; que la forma en que los estados adoptarán su régimen interior, siendo éste un gobierno republicano, representativo y popular, que tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre y que todo aquello que no esté expresamente conferido a los funcionarios federales se entiende reservado a los estados.

Ahora bien, si expresamente la facultad en comento no se encuentra conferida a la Federación, se entiende reservada a los estados.

Para establecer la facultad de delimitación, creación y fusión de municipios en el Estado de Querétaro, se hace necesario conocer las disposiciones de la Constitución local, así como de la Ley Orgánica Municipal de la entidad, de las cuales se desprende:

1. Los estados son libres y soberanos para establecer todas las cuestiones relacionadas con su régimen interior.
2. Los estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.
3. El Congreso de Querétaro está facultado para constituir nuevos municipios dentro de los límites de los ya existentes, o fusionarlos.
4. El Congreso de Querétaro está facultado para ratificar los arreglos o convenios de límites territoriales concertados entre los ayuntamientos o los que el titular del Ejecutivo celebre con los de otros estados.

La Legislatura local sí está facultada para emitir la ley para la delimitación de los municipios en la entidad, en virtud de que éstos son la base de su organización política y administrativa.

Por lo tanto, el Congreso de Querétaro sí se encuentra facultado constitucional y legalmente para prever la forma de creación y fusión de los municipios, así como establecer, en el artículo sexto transitorio, que los límites que actualmente tienen reconocidos los municipios se respetarán, hasta en tanto se emita la ley en materia de límites territoriales.

Además, ni el numeral 115 constitucional, ni ninguna otra norma legal establecen, a favor de los ayuntamientos, la delimitación de sus territorios.

El contenido en los numerales impugnados da certeza jurídica a los gobernados, pues el que la norma prevea la consulta a los municipios colindantes, asegura que el Congreso de la entidad tome en cuenta las opiniones que al efecto emitan los ayuntamientos, cuando el Legislativo de Querétaro se encuentre en vía de determinación sobre la fusión de dos o más municipios o la creación de otro.

C. Falta de diferenciación entre una base general y una norma reglamentaria

Los considerandos séptimo y noveno de la ley integran la introducción que el legislador realiza para justificar y reforzar el por qué está desplegando su actuación en determinado sentido.

Los considerandos introducen al gobernado a entender que la norma emitida va a regular una situación real y concreta para la cual debía existir una ley. No son propiamente una norma, sino la introducción a ella.

El legislador de Querétaro, al emitir el decreto impugnado, señaló como objetivos el sentar las bases generales de la administración municipal, y adecuar la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro a las reformas que han presentado las leyes estatales, además de homogeneizar las bases generales de la administración municipal para un mejor entendimiento entre el gobierno estatal y la administración municipal.

El espíritu de la ley va enfocado a establecer las bases generales de la administración pública municipal y no a regir su organización interior, ya que ello es facultad exclusiva de los municipios.

El Legislativo de Querétaro afirma que no realizó una distinción entre las normas de observancia general —para todos los municipios de la entidad, a fin de dar homogeneidad a la función pública municipal— de aquellas que sólo serán aplicables ante la ausencia de reglamentación municipal, ello se traduce en una violación a lo preceptuado por los incisos a) y e) de la fracción II del artículo 115 constitucional, que dispone que los congresos estatales son competentes para emitir las bases generales de la administración pública municipal, así como las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

En el caso a estudio, válidamente se puede establecer que ante la ausencia de distinción entre las normas que integran la Ley Orgánica Municipal de Querétaro, esto es, las bases generales de la administración municipal, de aquéllas que van a regir sólo en los municipios donde no exista reglamentación al respecto, se actualiza la violación a lo dispuesto por el numeral 115, fracción II, incisos a) y e) de la Constitución General de la República y procede que ese Alto Tribunal decrete la invalidez relativa de los numerales 11, 30, último párrafo, 31, fracción XI, 33, 34 y 41, impugnados, por tratarse de normas que detallan funciones y procedimientos específicos respecto de los órganos y servidores públicos municipales, de los cuales, el Congreso estatal tenía la obligación de hacer la distinción prevista en los citados incisos.

Lo anterior, para el efecto de considerar que los preceptos referidos en el párrafo anterior, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, no les son imperativos a los actores, al momento de que éstos emitan sus propios reglamentos.

Consecuentemente, ese Alto Tribunal, al momento de resolver, deberá reconocer la validez de los numerales impugnados y declarar la invalidez relativa de los preceptos 11, 30, último párrafo, 31, fracción XI, 33, 34 y 41, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, para el efecto de considerar que no les son imperativos a los actores al momento en que éstos emitan sus propios reglamentos.

NOVENO. Cierre de instrucción. Substanciado el procedimiento, el cuatro de agosto de dos mil nueve se llevó a cabo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en la que, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea un conflicto suscitado entre tres municipios y una entidad federativa, a través de sus poderes Ejecutivo y Legislativo, en el que se impugnan normas de carácter general.

SEGUNDO. Oportunidad. Es oportuna la promoción de la controversia, pues se hizo dentro del plazo dispuesto por el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, dentro de los treinta días, contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma que se impugna.

Así es, la **Ley por la que se reforma la Denominación, así como diversas disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro**, fue publicada en el periódico oficial de esa Entidad el veinte de marzo de dos mil nueve; por lo que el plazo para la presentación de la demanda comenzó a partir del día lunes veintitrés del mismo mes y concluyó el viernes ocho de mayo siguiente (descontando de ese lapso los días sábados y domingos, así como del ocho al diez de abril, el primero y cinco de mayo, todos de esa anualidad, por tratarse de días inhábiles, de conformidad con los artículos 2o. y 3o., fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al Acuerdo Plenario 2/2006 de treinta de enero de dos mil seis, y lo determinado en la sesión privada del Tribunal Pleno el treinta de marzo de dos mil nueve).

Por tanto, si la demanda se presentó el veintidós de abril de dos mil nueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es claro que se hizo de manera oportuna (foja 45 vuelta).

TERCERO. Legitimación activa. La demanda fue presentada por quienes cuentan con legitimación activa para hacerlo.

*****, ***** y *****; quienes firmaron la demanda, son Síndicos municipales de los Ayuntamientos de Querétaro, Corregidora y el Marqués, respectivamente, y acreditaron sus cargos con las certificaciones expedidas por los correspondientes Secretarios de los Ayuntamientos a los que pertenecen cada uno (fojas 46, 49 y 50 del expediente).

Conforme a lo establecido por los artículos 3o. y 33, fracción VI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, estos funcionarios tienen facultades para representar a sus municipios:

“ARTICULO 3. Los municipios están investidos de personalidad jurídica y dotados de patrimonio propio. La representación legal corresponde al propio ayuntamiento, quien la ejercerá a través de uno o varios síndicos, asimismo podrá delegarla en el Presidente Municipal o en cualquiera de sus miembros a propuesta de aquél, por reglamento o mediante acuerdo expreso. La representación también podrá delegarse a favor de terceros para asuntos de carácter legal o jurisdiccional. El reglamento o acuerdo mediante el cual se haga la delegación de representación tendrá naturaleza de documento público y hará prueba plena en cualquier procedimiento de carácter administrativo o jurisdiccional, sin necesidad de ser inscrito en el Registro Público.”

“ARTICULO 33. El Síndico tendrá las siguientes facultades y atribuciones:

VI. 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.”

Sin que sea obstáculo a esta determinación el argumento del Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Querétaro en el sentido de que la parte final de la demanda de controversia constitucional la suscribe *****; como *“Síndico municipal del Ayuntamiento de Querétaro”*, persona que jamás acreditó ser integrante de dicho Ayuntamiento.

Tal error no amerita desconocerle legitimación a la promovente, porque en la página uno de la demanda expresó que acude en representación del Municipio de Corregidora y a foja cincuenta del expediente obra la copia certificada en la que consta que dicha funcionaria acreditó ser Síndico del Municipio de Corregidora del Estado de Querétaro, parte actora en el presente expediente.

CUARTO. Legitimación pasiva. Las autoridades a las que se le reconoció el carácter de demandadas fueron: el Congreso, Gobernador y Secretario de Gobierno, todos del Estado de Querétaro; el primero por la expedición, el segundo por la promulgación y publicación y, el tercero, por el refrendo de las normas generales impugnadas.

Cabe precisar que no se tuvo como autoridad demandada al Director del Diario Oficial de la Federación.

Todas las autoridades que comparecieron como demandadas cuentan con legitimación pasiva para comparecer a juicio, en términos de lo dispuesto por los artículos 10, fracción II, y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia, conforme a la cual, tiene el carácter de demandado la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general objeto de la controversia, quien deberá comparecer por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

Por el Congreso del Estado de Querétaro compareció el Presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésimo Quinta Legislatura de dicha entidad federativa, Diputado ***** , carácter que acreditó con la copia certificada del Decreto por el que se Declara Electa la Mesa Directiva de la LV Legislatura del Estado de Querétaro, del día cinco de marzo de dos mil nueve (fojas 198 y 199 del expediente) y conforme a lo establecido en el artículo 126, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, que dispone:

“ARTICULO 126. (Facultades y obligaciones del Presidente) Corresponde al Presidente de la Mesa Directiva:

XXII. Ejercer la representación legal de la Legislatura exclusivamente para asuntos contenciosos, facultad que podrá delegar 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; ”

En representación del Gobernador Constitucional del Estado de Querétaro, y a nombre propio, compareció el Secretario de Gobierno de la citada entidad federativa, ***** , quien acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento expedido por el indicado titular del Ejecutivo Estatal, de fecha primero de octubre de dos mil tres (fojas 363 y 375 del expediente principal) y en términos de lo dispuesto por los artículos 2o., párrafo segundo, 6o. y 21, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro:

“Artículo 2. El ejercicio del Poder Ejecutivo del Estado, corresponde al Gobernador, quien tendrá las atribuciones, facultades, funciones y obligaciones que le señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Querétaro, esta Ley y las demás disposiciones legales aplicables.

El Gobernador, en su carácter de titular del Poder Ejecutivo, podrá ser representado por el Secretario de Gobierno, ante cualquier autoridad federal, estatal y municipal.

Artículo 6. La representación legal del Estado corresponde al Gobernador, quien la ejercerá directamente o por conducto de la Secretaría de Gobierno, o bien delegándola a las personas que expresamente designe.

Artículo 21. La Secretaría de Gobierno es la dependencia encargada de conducir, por delegación del Gobernador del Estado, la política interna del Estado. Tendrá además las siguientes atribuciones:

IV. Actuar como encargado del despacho en ausencia del Gobernador del Estado, dentro de los límites que establezca la Constitución Política del Estado de Querétaro, así como representar legalmente al Estado en los términos de esta Ley;”

QUINTO. Antecedentes. Antes de abordar el estudio de fondo del asunto es conveniente precisar algunos antecedentes y datos relevantes del negocio:

1. El seis de julio de dos mil uno los Municipios de Querétaro, Corregidora y El Marqués, todos del Estado de Querétaro, promovieron controversia constitucional, demandando la invalidez de LA LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE QUERETARO, publicada el 25 de mayo de 2001 (en lo particular los artículos 1, 27, 30 f. IV, V, XII, XXIII, XXXII, 31, 32, 36, 37, 38, 39, 40, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 71, 80, 81, 82, 100, 101, 111, 112 f. V y VI, 150, 152, 159, 178 párrafo segundo; y artículos segundo y cuarto Transitorios).

2. Dicha controversia fue registrada con el número 25/2001, y seguido el procedimiento, en sesión de siete de julio de dos mil cinco, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia analizó el proyecto de sentencia presentado por el Señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, y resolvió:

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

SEGUNDO.- Se sobresee en esta controversia constitucional respecto del artículo segundo transitorio de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.

TERCERO.- Se reconoce la validez de los artículos 1, 30, fracciones XII, XXIII y XXXII, 31, fracciones II, VII, IX, XII, XIV, XVI y XVIII, 45, segundo párrafo, 64, 65, 66, 67, 81 y cuarto transitorio de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.

CUARTO.- Se declara la invalidez relativa de los artículos 27, 30, fracciones IV y V, 31, fracciones I, III, IV, V, VI, VIII, 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, 111, 150, 152, 159 y 178 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, en términos del considerando octavo de esta ejecutoria.

QUINTO.- Se declara la invalidez de los artículos 82, 100, 101, en la porción normativa que establece **"...siempre que su transmisión implique la construcción de obras de beneficio colectivo o se incremente el patrimonio municipal"** y 112, fracciones V y VI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, en términos del considerando décimo de esta ejecutoria.

3. El veinte de marzo de dos mil nueve fue publicada la Ley por la que se Reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro.

4. Los Municipios de Querétaro, Corregidora y El Marqués, todos del Estado de Querétaro, promovieron nuevamente controversia constitucional en contra de este ordenamiento (en lo particular los artículos 11, 14, 15, 19, 21, 22, 24, 30 último párrafo; 31, fracción XI, señalando para esta fracción la repetición del acto reclamado, 20, 33, 34, 41, 60, 66, 68, 70, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 83, 97, fracción I, 105, 108, 109, 112, 116, 127, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 147, 149, 157, 160, 161, 163, 165; y artículos segundo, sexto y séptimo transitorios).

La demanda que ahora presentan dichos municipios es similar en sus planteamientos a la presentada el seis de julio de dos mil uno; aun cuando combaten distintos preceptos. Es por ello que para la resolución del presente negocio se retomará la metodología empleada y se hará la cita de varias de las consideraciones expresadas en la sentencia de la controversia constitucional 25/2001, en lo que resulten aplicables.

SEXTO. Litis. La sentencia se ocupará del análisis de los preceptos de la ley impugnada, en la porción normativa que fue reformada.

Si bien, los municipios actores señalaron como acto reclamado todo el cuerpo normativo, lo cierto es que en los conceptos de invalidez formularon argumentos genéricos que cuestionan expresamente algunos de sus preceptos, y no todos los artículos contenidos en ella.

Así es, en la demanda se transcribieron las distintas normas que se impugnan y se solicitó de este Alto Tribunal que tenga por reproducidos, para todas ellas, los argumentos generales que plantearon como conceptos de invalidez; es por eso que existiendo la causa de pedir, el estudio se ocupará de la revisión de los artículos expresamente señalados en el capítulo de conceptos de invalidez.

No pasa inadvertido el argumento del Poder Legislativo demandado en el sentido de que:

"1) La demanda de controversia constitucional que interponen los Municipios actores resulta que cae en el supuesto del artículo 28 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues resulta evidente su falta de congruencia, al omitir diversos puntos y referencias que no tienden a demostrar nada, así como sus irregularidades y obscuridad ante la que se acude a ese Poder Jurisdiccional.

Cabe mencionar que lo que presentan como agravios, resultan en supuestos principios que no demuestran o tienen ilación con los supuestos agravios e inconstitucionalidades que en relación con las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley reglamentaria y los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resultarían aplicables."

Sin embargo, este Alto Tribunal, al resolver la mencionada Controversia Constitucional 25/2001, por mayoría de ocho votos (los Señores Ministros Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Genaro David Góngora Pimentel votaron en contra de este particular) consideró que la institución de la suplencia de la deficiencia de la queja obliga al estudio de aquellos preceptos impugnados en relación a los cuales existe una causa de pedir, aunque ésta sea mínima.

Los argumentos torales en que se apoyó esa determinación son los que a continuación se reproducen:

“Ahora bien, debido a que el control jurisdiccional se presenta en un juicio en el que el juzgador debe resolver la contienda existente entre las partes, conforme a la litis que se conformó al presentar la demanda y la contestación, el tribunal constitucional debe limitar su estudio a los puntos planteados por las partes, sin poder invocar otros respecto de los cuales la actora no hubiere señalado, en el contexto del proceso, que le asiste algún interés legítimo ni hubiera denunciado su posible transgresión a la Carta Magna.

Esta afirmación armoniza con el texto del artículo 40 de la Ley Reglamentaria, cuando dispone que debe suplirse la deficiencia de la demanda, mas no suplir la ausencia de queja, de tal modo que no sería papel de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación procurar en la sentencia razonamientos jurídicos ante la completa ausencia de conceptos de invalidez. De no entenderlo así, se estaría transformando el proceso dispositivo de la controversia constitucional en un proceso inquisitivo, en el que la Suprema Corte, como poseedora del control constitucional, no tendría límites en la resolución de los juicios de esta naturaleza, de tal suerte que podría resolver sobre cuestiones no planteadas, escudándose bajo el argumento de la regularidad constitucional, lo cual rompería con la naturaleza procesal de este medio de control, pues en ese orden de ideas, de nada serviría emplazar a la autoridad para que contestara la demanda y ofreciera pruebas, ya que con independencia de lo que manifestara y probara, el órgano de control adoptaría la resolución que estimara conveniente.

De ahí entonces que todo análisis constitucional que emprenda este Tribunal, exige de un planteamiento jurídico formulado por la parte actora, introducido por ella como materia de la litis, y con respecto al cual se hubiere formulado algún concepto de invalidez, en términos del artículo 22, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de la materia.

...

Por lo tanto, en el concepto de invalidez se deberá expresar, cuando menos, cuál es la lesión o agravio que el actor estima le causa el acto o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que este Alto Tribunal pueda estudiarlos, sin que sea necesario que tales conceptos de invalidez guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, pues será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir.”

SEPTIMO. Marco normativo. Los argumentos de los actores contra todos y cada uno de los preceptos impugnados (incluso, contra dos párrafos de la exposición de motivos) se refieren sustancialmente a la existencia de una invasión de esferas competenciales, por parte de la Legislatura del Estado de Querétaro, ya que emitió normas reglamentarias cuya creación corresponde exclusivamente a los municipios.

Es así que el estudio se centra en el análisis de las normas combatidas, a la luz de lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Federal.

Esta Suprema Corte de Justicia ha sustentado, en torno a las facultades legislativas y reglamentarias establecidas en el artículo 115 de la Carta Magna, las siguientes consideraciones:

Las llamadas “leyes en materia municipal”, cuya emisión corresponde a las legislaturas locales, son aquellas cuya denominación y fuente proviene de la fracción II del artículo 115 constitucional y cuyo objeto, por disposición expresa de este precepto, está limitado a los siguientes cinco puntos:

Uno. Bases generales de 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.

Esencialmente comprenden aquellas normas indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las normas relativas al procedimiento administrativo, así como la regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad en un mismo Estado.

De manera enunciativa, no limitativa, pueden señalarse como bases generales de administración pública municipal, aquéllas que contienen la regulación de los aspectos siguientes:

Las funciones esenciales de los órganos municipales establecidos en la Constitución Federal: del ayuntamiento, del presidente municipal, de los síndicos y de los regidores, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio; sin perjuicio de que cada ayuntamiento pueda, a través de su facultad reglamentaria, establecer nuevas facultades y funciones a estos órganos, que le impriman un carácter individual a cada Municipio.

Las funciones esenciales de los órganos municipales cuya existencia es indispensable para el desenvolvimiento regular y transparente de la administración pública municipal, esto es, del secretario del Municipio y del órgano encargado de la tesorería municipal.

La población del Municipio, en cuanto a su identidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas (por ejemplo: quiénes tienen la calidad de habitante o residente de un Municipio, cómo se pierde la residencia, qué derechos otorga la vecindad, la clasificación de núcleos de población en ciudades, pueblos, villas, comunidades, rancherías, etcétera).

La denominación de las autoridades auxiliares del ayuntamiento.

La representación jurídica de los ayuntamientos.

La forma de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad.

Los mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los munícipes.

La obligación de llevar un inventario de los bienes municipales.

Los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal, respetando que corresponde al "ayuntamiento decidir, a través de disposiciones reglamentarias, formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal".

El período de duración del gobierno municipal, la fecha y formalidades de instalación, así como las normas que determinan las formalidades de entrega y recepción de los ayuntamientos entrante y saliente.

El régimen de licencias, permisos e impedimentos de los funcionarios del ayuntamiento.

Las formalidades esenciales de acuerdo con las cuales deben llevarse a cabo las sesiones del cabildo.

La rendición de informes periódicos por parte de los munícipes al cabildo.

El establecimiento de reglas en materia de formulación del presupuesto de egresos que faciliten la respectiva fiscalización, o los supuestos relativos a la falta de aprobación por el ayuntamiento de dicho presupuesto en tiempo.

Sanciones y medidas de seguridad.

El procedimiento administrativo.

La transparencia y al acceso a la información gubernamental.

Las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado.

Los casos que requieren el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento 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.

Las normas de aplicación general para que el Municipio celebre convenios con otros Municipios o con el Estado sobre la prestación de servicios públicos y administración de contribuciones.

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 está 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.

Las normas aplicables a falta de reglamentación municipal.

Dos. Facultades a la legislatura estatal para determinar los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento.

La legislatura tiene la facultad discrecional para establecer todos aquellos casos relativos al patrimonio inmobiliario municipal, en los que se requiera ese elevado quórum de votación. Tal facultad discrecional deberá ejercitarse tomando como base un criterio de importancia y trascendencia en relación a la afectación que podría sufrir el patrimonio inmobiliario municipal y que, por tanto, justifique la existencia de una votación calificada.

Esto no implica que las legislaturas estatales, o cualquier otro ente ajeno al ayuntamiento, se conviertan en instancias de decisión directa e inmediata respecto de los bienes inmuebles del Municipio.

Se refiere, también, a los casos en los que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento.

Es imperativa esa misma mayoría calificada para que el ayuntamiento pueda solicitar al gobierno estatal que asuma una función o servicio municipal, a falta de convenio.

Tres. Las normas de aplicación general para celebrar convenios sobre la prestación de servicios públicos y la administración de contribuciones.

En el inciso c) de la fracción II del artículo 115 se otorgan facultades a las legislaturas para expedir las normas relativas a la celebración de los convenios a que se refieren, tanto las fracciones III y IV de ese artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de la misma Norma Fundamental.

Cuatro. El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando no exista convenio.

Cinco. Las normas aplicables a falta de reglamentación municipal.

Se otorga a la legislatura una facultad amplia para emitir todo tipo de normas relativas al funcionamiento municipal, pero la aplicación de estas normas será únicamente supletoria en los Municipios que no cuenten con la reglamentación correspondiente, razón por la cual, su aplicación será temporal, esto es, en tanto el Municipio expida las disposiciones relativas.

Se justifica que las legislaturas expidan disposiciones que rijan detalladamente la vida municipal, siempre y cuando tengan un carácter supletorio y temporal, cuya vigencia estará supeditada a la emisión de las normas reglamentarias que emita el ayuntamiento. Será un marco normativo genérico que regulará tanto a los Municipios con un elevado nivel de desarrollo, como a los que no lo tienen.

En cuanto a la facultad reglamentaria de los municipios, el Tribunal Pleno ha sostenido lo siguiente:

El artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal no sólo faculta a los Municipios a expedir bandos, sino también reglamentos, circulares y disposiciones de observancia general. Se trata de verdaderos ordenamientos normativos, tienen la característica de estar compuestos por normas generales, abstractas e impersonales. Son flexibles, toda vez que pueden ser modificados o derogados por el propio ayuntamiento que los expidió, sin más formalidades que las que se hayan seguido para su emisión.

Estos reglamentos deben respetar ciertos imperativos: no pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las particulares de los Estados, así como tampoco contravenir las leyes federales o locales; y deben versar sobre materias, funciones o servicios que le correspondan constitucional o legalmente a los Municipios.

El ejercicio de la facultad reglamentaria del Municipio no es obligatorio, 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.

OCTAVO. Fondo. Afirman los actores que el legislador local se excedió al establecer, desde los Considerandos Séptimo y Noveno de la Exposición de Motivos, que el Gobierno del Estado –sobre todo del Congreso– tiene intención de intervenir en las decisiones municipales y desaparecer la autonomía municipal para auto organizarse y determinar su régimen y funcionamiento interno. Con la emisión de la ley se intenta componer toda la organización administrativa, en la competencia exclusiva del Municipio.

Sostienen, además, que la ley impugnada, en sus artículos transitorios, obliga a los municipios a expedir reglamentos, y con ello, ajustar su marco normativo a las disposiciones de dicha ley, en donde el Congreso estatal decide la organización interna, las facultades del presidente municipal, regidores y síndicos; entre otras cosas.

Para responder este argumento conviene transcribir los Considerandos Sexto a Noveno de la Exposición de Motivos de la ley orgánica que se combate:

“6. Que en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen en ella las bases generales que aseguran la auténtica autonomía municipal. Por ello, es necesario instituir las bases generales del ordenamiento jurídico que rija a los municipios inmersos en el constante cambio, para que, preservando sus valores de identidad, cultura, tradición y cohesión, puedan cumplir su vocación de progreso, logrando ser parte importante en el avance y desarrollo del Estado y de la Nación entera; sin alterar su autonomía municipal.

7. Que el Municipio, como cédula (sic) de gobierno, tiene que adecuarse a las necesidades y características particulares de cada población; sin embargo, la excesiva reglamentación legal había imposibilitado la flexibilidad entre el gobierno estatal y la administración municipal.

8. Que derivado de las reformas que se realizaron a la Constitución Política del Estado de Querétaro, se requiere actualizar y adecuar, conforme a las nuevas disposiciones constitucionales, la ley encargada de la organización política y administrativa municipal, presentándose así la oportunidad, de vigorizar las capacidades y autonomía de ejercicio del Municipio Libre.

9. Que el espíritu de la presente Ley, va enfocado a establecer las bases generales de la administración pública municipal y no a regir su organización interior, ya que ello es facultad exclusiva de los municipios; con esto se les reconoce la autonomía que por tanto tiempo han exigido.”

Las consideraciones transcritas no involucran otra cosa, que establecer los objetivos que se pretende alcanzar con la reforma, entre los cuales se encuentran, por un lado, evitar una excesiva reglamentación y permitir la colaboración entre ambos niveles de gobierno: el estatal y el municipal. Y por otro, reafirmar el carácter de bases generales que caracterizan este tipo de leyes y el respeto a la autonomía municipal.

Sin que se advierta, como aducen los promoventes, la intención de intervenir en las decisiones municipales y desaparecer su autonomía de auto organización y funcionamiento internos, pues solamente se alude a cuestiones de ordenamientos aplicables en el ámbito municipal, a partir de *“Leyes en materia municipal”*.

La consideración relativa a establecer bases generales de la administración pública municipal tampoco vulnera la autonomía de los municipios, pues esa organización basal de la administración pública es propia de la materia o contenido de una ley estatal municipal; además de que la exposición de motivos señala explícitamente el respeto a la autonomía municipal.

Los actores también se duelen del exceso de autoridad por el Congreso estatal, al delimitar en sus transitorios la obligatoriedad para que desaparezcan su reglamentación, cuando contravenga alguna disposición de la ley impugnada y emitan una nueva.

Con esta objeción se refieren a los artículos segundo y séptimo transitorios del decreto en el que se contiene la ley impugnada, los cuales establecen:

“ARTICULO SEGUNDO.- Se derogan todas aquellas disposiciones de igual o menor jerarquía que se opongan a la presente Ley.”

ARTICULO SEPTIMO.- Los Ayuntamientos de los municipios del Estado de Querétaro, deberán ajustar su marco normativo a las disposiciones de la presente Ley, así como expedir la reglamentación respectiva en los casos que corresponda y exclusivamente en el ámbito de su competencia.”

El derecho transitorio se avoca a darle coherencia al ordenamiento jurídico municipal, pues, si bien, los Ayuntamientos tienen la facultad de expedir reglamentos de observancia general, conforme el artículo 115, fracción II, párrafo segundo, constitucional, lo cierto es que en esta misma disposición se establece que será ***“... de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados...”***; por consiguiente, no existe un exceso de autoridad al determinar que los Ayuntamientos deberán ajustar su marco normativo a lo instituido en las reformas y adiciones del ordenamiento publicado en el periódico oficial de la entidad el veinte de marzo de dos mil nueve y que ahora se impugna, en tanto que es la propia Constitución Federal la que ordena que la facultad reglamentaria de los municipios deberá encontrarse en armonía con las leyes municipales estatales.

A continuación se realizará el análisis de cada uno de los preceptos impugnados, para lo cual se transcribirá primero el texto del artículo y, en seguida, las consideraciones correspondientes.

NOVENO. De la residencia de las personas en un municipio determinado.

ARTICULO 11

“ARTICULO 11.- No se perderá la residencia cuando la persona se traslade a residir a otro lugar para desempeñar un cargo de elección popular, una comisión de carácter oficial no permanente o con motivo de estudios, actividades científicas, técnicas, artísticas y de trabajo, cuando éstas no impliquen la intención de radicarse en el lugar en que se desempeñen.

El interesado podrá tramitar ante la Secretaría del Ayuntamiento que corresponda, la expedición de constancia de residencia, para lo cual deberá presentar los siguientes documentos:

a) Copia de la credencial de elector, con domicilio en el Municipio donde se pretenda acreditar la residencia y exhibir para su cotejo, el original de la misma.

b) Original y copia del último comprobante de pago de servicios, que coincida con el lugar en el que se quiere acreditar la residencia.

c) Manifiestar por escrito, bajo protesta de decir verdad, su ocupación actual.

d) Escritos en los que, bajo protesta de decir verdad, dos vecinos del lugar manifiesten que el interesado radica en dicho domicilio.

Durante los dos meses previos al inicio y durante el proceso electoral local los secretarios de los ayuntamientos tendrán la obligación de expedir las constancias de residencias que les sean solicitadas, en un plazo no mayor a dos días hábiles, contados a partir de la solicitud.

En caso de no ser entregada la constancia en el plazo referido, se tendrá por cierto que la persona cumple con el tiempo de residencia establecido en la solicitud.”

El artículo prevé los supuestos de excepción a la pérdida de la residencia de la persona en un municipio determinado, aun cuando se traslade a residir a otro lugar. Contiene una previsión general para que las personas de un municipio no pierdan la residencia cuando se trasladen a otro lugar, por ejercer un cargo de elección popular, una comisión de carácter oficial no permanente; o con motivo de estudios, actividades científicas, técnicas o artísticas y de trabajo, cuando éstas no impliquen la intención de radicar en el lugar en que se desempeñen.

Asimismo, dispone el trámite para la expedición de la constancia de residencia.

Es una norma general que compete emitir al Poder Legislativo estatal. Como se precisó en el considerando SEPTIMO, se trata de una de las llamadas “bases generales de la administración pública municipal”, que dan uniformidad a los municipios de un mismo Estado, certeza a los gobernados (en cuanto a los requisitos que se exigen para la obtención de una constancia), pues resulta evidente que tratándose de un elemento del Estado requiera de una regulación uniforme, máxime que involucra cuestiones que deben guardar congruencia con la legislación estatal y federal, e incluso, con normas del orden constitucional, verbigracia en materia de ilegitimidad para ocupar cargos de elección popular, que establece la vecindad y residencia como un requisito; la integración de consejos municipales. (Artículos 55, 58 y 115, fracción I, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Norma que, por tanto, entre otros aspectos, pueden regular:

La población del Municipio en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas (por ejemplo: quiénes tienen la calidad de habitante o residente de un Municipio, cómo se pierde la residencia, qué derechos otorga la vecindad, la clasificación de núcleos de población en ciudades, pueblos, villas, comunidades, rancherías, etcétera).

Es así que, contrariamente a lo que aducen los actores, este artículo, en cuanto establece las excepciones a la pérdida de la residencia, no transgrede lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Federal.

Da sustento a esta consideración la tesis de jurisprudencia que enseguida se transcribe con sus respectivos datos de consulta:

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

(Jurisprudencia, constitucional, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Octubre de 2005, Tesis P./J. 129/2005, página 2067. Controversia 14/2001)

DECIMO. De la creación y fusión de municipios.

La constitucionalidad de los artículos 14, 15, 19, 20, 21, 22, en la parte en que fueron reformados, y sexto transitorio de la ley combatida, se estudiará de manera conjunta, dada su vinculación.

El texto de las normas es el siguiente:

“ARTICULO 14.- La Legislatura conocerá y resolverá sobre las siguientes cuestiones de orden municipal:

...

II. Ratificación de los convenios sobre límites de territorios municipales, conforme a lo dispuesto en la ley de la materia;

CAPITULO SEGUNDO

DE LA CREACION DE LOS MUNICIPIOS

ARTICULO 15.- Para la creación de un municipio deberán satisfacerse los siguientes requisitos:

I a III ...

Previamente a la resolución respectiva, el municipio o municipios cuyos territorios resultaren afectados por la creación de uno nuevo, expresarán por medio de sus ayuntamientos, la opinión fundada que convenga a sus intereses, la que harán por escrito ante la Legislatura del Estado, en un término no mayor de sesenta días naturales, contados a partir de que recibieren la notificación correspondiente.

Ante la creación de un nuevo municipio, sus autoridades serán electas en los próximos comicios, de conformidad a la Ley Electoral del Estado de Querétaro. Durante el tiempo que transcurra entre la resolución que constituye el municipio y la elección del Ayuntamiento, se elegirá un Concejo Municipal, en los términos del artículo 39 de la Constitución Política del Estado de Querétaro.

ARTICULO 19.- Una vez recibida la solicitud a que se refiere el Artículo anterior (DE LA FUSION DE MUNICIPIOS), la Legislatura determinará:

I...

II. Que se tome en cuenta la opinión que por escrito exprese el titular del Poder Ejecutivo del Estado y de los ayuntamientos colindantes a los que pretendan fusionarse; quienes deberán emitirla a la Legislatura del Estado dentro de los sesenta días naturales siguientes a la fecha en la que se les comunique la solicitud;

III a IV...

ARTICULO 20.-...

Asimismo, procederá a designar, conforme a la Constitución Política del Estado de Querétaro, al Concejo Municipal que concluirá el periodo constitucional iniciado por los ayuntamientos fusionados.

ARTICULO 21.- La Legislatura podrá, por sí misma, decretar la fusión de dos o más municipios cuando lo considere conveniente, debiendo consultar en todo caso a los ciudadanos de los municipios afectados.

CAPITULO QUINTO**DE LA SUPRESION DE MUNICIPIOS**

ARTICULO 22.- El titular del Poder Ejecutivo del Estado, el Ayuntamiento o los diputados locales, podrán solicitar a la Legislatura del Estado la supresión de un municipio, cuando exista probada incapacidad económica para el sostenimiento de su administración o la notoria disminución de sus habitantes.

TRANSITORIOS

(...)

ARTICULO SEXTO.- Los límites territoriales de los municipios se conservarán en los términos que los decretos, reconocimientos y convenios ratificados por la Legislatura del Estado subsistan, hasta en tanto se crea la Ley de la materia."

Los Municipios actores se duelen de que los preceptos impugnados facultan discrecionalmente a la Legislatura local para fusionar o generar un detrimento en el derecho real de los Municipios (afectando su personalidad jurídica y patrimonio), sin que exista facultad directa, violando los principios de legalidad y seguridad jurídica; convirtiéndose el Congreso en un cuarto poder del Estado que emite normas y toma decisiones en el ámbito municipal.

Particularmente en el artículo sexto transitorio -afirman los actores- se pretende dejar sin efecto los límites territoriales de los Municipios, aun cuando están ratificados por la Legislatura y supone la creación de una nueva ley que deberá expedir el mismo órgano legislativo estatal, lo cual deja en estado de indefensión a los Ayuntamientos, pues en el caso de emitir una nueva ley, si no está acorde a los convenios de límites, estos últimos quedarán sin efecto alguno, dejando de lado su autonomía y violentando los principios de seguridad jurídica y legalidad, al dictar un transitorio tan ambiguo en el que se señala una permanencia transitoria de un convenio y dejando su vigencia a merced de la expedición de una nueva ley.

Son infundados los planteamientos.

Por cuanto hace al artículo transitorio impugnado, únicamente se advierte una obligación para la legislatura estatal, en el sentido de expedir una ley en materia de límites territoriales de los Municipios en el Estado de Querétaro, sin que ello implique, como aducen los promoventes, que los decretos y convenios ratificados por dicha legislatura dejen de tener efectos, pues de una interpretación literal no se advierte; considerando, sobre todo, que dicho ordenamiento no se ha expedido, por lo que resulta inadmisibile, por ahora, estudiar el apego o no a la Constitución Federal, de una disposición inexistente.

Por lo que respecta a las demás normas, si bien, el artículo 115 constitucional no se refiere expresamente a la creación y fusión de municipios, lo cierto es que los Estados están facultados para legislar al respecto y, por ello no existe la invasión de esferas competenciales aducida.

Así es, la creación de un Municipio no es una atribución conferida por la Constitución General de la República a las autoridades federales, en términos de las fracciones I y III del artículo 73, que son del tenor siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;

(...)

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2o. Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3o. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.

5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7o. Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados."

De este precepto deriva que el Congreso de la Unión tiene atribuciones constitucionales para admitir nuevos Estados a la Unión Federal, así como para formar nuevos, dentro de los límites de los ya existentes, mas el dispositivo fundamental en cita nada dice respecto a la creación de nuevos Municipios en los Estados federados.

En ese tenor, al no atribuirse esta facultad expresamente a las autoridades federales, debe entenderse que se encuentra reservada a los Estados, dentro de cuyo territorio ha de constituirse la nueva municipalidad, en aplicación de la prevención general contenida en el artículo 124 de la misma Norma Fundamental, que establece:

"Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

Lo anterior se relaciona, además, con el artículo 115, párrafo primero, de la Constitución General de la República, que dispone:

"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."

Es así que tales facultades resultan de una interpretación sistemática de los preceptos 73, fracciones I y III, en relación con el 124 y 115, párrafo primero, todos de la Constitución Federal, en virtud, de que la facultad de creación y/o fusión de los municipios, no es una facultad expresa de las autoridades federales, y ,por tanto, se entiende reservada a los Estados, dentro de cuyo territorio ha de constituirse la nueva municipalidad y/o donde dos o más municipios habrán de modificarse; considerando que el municipio constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

Cobra aplicación al caso la tesis de jurisprudencia sustentada por este Tribunal Pleno, número P./J. 107/2004, que dice:

“MUNICIPIOS. SU CREACION ES UNA FACULTAD CONSTITUCIONAL RESERVADA A LOS ESTADOS DE LA FEDERACION. Las fracciones I y III del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que el Congreso de la Unión tiene atribuciones para admitir nuevos Estados a la Unión Federal, así como para formar nuevos dentro de los límites de los existentes, mas nada disponen respecto a la creación o constitución de Municipios en los Estados. Ahora bien, como esta facultad no se atribuye expresamente a las autoridades federales, debe entenderse que en términos de los artículos 124 y 115, párrafo primero, de la propia Constitución Federal, está reservada a los Estados dentro de cuyo territorio han de constituirse, pues al ser el Municipio la base de su división territorial y de su organización política y administrativa, para conocer el régimen jurídico de su creación habrá de acudirse a las disposiciones constitucionales y legales de las entidades federativas correspondientes.”

Novena Epoca, Instancia: Pleno, Semanario Judicial de la Federación, tomo: XX, octubre de 2004, Tesis: P./J. 107/2004, página 1838.

No obstante lo anterior, las normas en análisis resultan inconstitucionales, pues aun cuando la legislatura del Estado tiene facultades para emitir las, lo cierto es que, de acuerdo con la jurisprudencia de este Alto Tribunal que enseguida se cita, **resulta exigible que los aspectos fundamentales del proceso de creación de un municipio estén consignados en la Constitución local y no en normas secundarias**, como en el caso aconcece.

El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia, al resolver la Controversia Constitucional número 11/2004, en sesión de veinte de septiembre de dos mil cinco, emitió el criterio que puede verse resumido en la tesis de jurisprudencia P./J. 151/2005, que dice:

“MUNICIPIOS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACION. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 107/2004, sostuvo que la competencia para crear nuevos Municipios corresponde a las entidades federativas sobre la base de la regla general establecida en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según la cual las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados. Ahora bien, la creación de un nuevo Municipio tiene una importancia indiscutible para los Estados, ya que los Municipios constituyen la base de su división territorial y organización política y administrativa, de manera que la competencia de que gozan las Legislaturas Locales para crearlos debe respetar los límites que derivan del artículo 115 constitucional, por lo que resulta exigible que los aspectos fundamentales del proceso de creación de un Municipio estén consignados en la Constitución Local y no en normas secundarias, a efecto de que sean indispensables para el legislador ordinario y su establecimiento sea fruto de un proceso deliberativo especialmente maduro. Además, para la creación de nuevos Municipios deben aplicarse analógicamente los requisitos previstos por el último párrafo de la fracción I del indicado artículo 115 para los casos en que las Legislaturas Estatales suspendan Ayuntamientos, los declaren desaparecidos, o suspendan o revoquen el mandato de alguno de sus miembros, pues si el respeto a la autonomía municipal exige que las Legislaturas Estatales no puedan afectar al órgano de gobierno de un Municipio cuando no se observan los límites constitucionales que las garantías mencionadas representan, con mayor razón estas garantías deben proyectarse a actos o procesos que afectan no solamente al órgano de gobierno del Municipio, sino también a su territorio, a su población y a los elementos materiales sobre los que se asienta el ejercicio de sus competencias. Por ello, las Legislaturas Locales deben decidir acerca de la creación de un nuevo Municipio por mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes, sobre la base de condiciones preestablecidas en la ley, concediendo a los Municipios afectados la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos.”

Novena Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Diciembre de 2005, Tesis: P./J. 151/2005, página 2298.

En términos de la jurisprudencia aquí citada, las disposiciones que se analizan deberían estar previstas en la Constitución del Estado de Querétaro; no obstante, dicho ordenamiento contiene sólo la siguiente previsión:

“ARTICULO 17. Son facultades de la Legislatura:

(...)

VIII. Por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, crear nuevos Municipios dentro de los límites de los ya existentes;”

En estos términos, no cabe más que concluir que son inconstitucionales, ya que “resulta exigible que los aspectos fundamentales del proceso de creación de un Municipio estén consignados en la Constitución Local y no en normas secundarias, a efecto de que sean indispensables para el legislador ordinario y su establecimiento sea fruto de un proceso deliberativo especialmente maduro.”

Además del motivo de invalidez apuntado, este Tribunal Pleno advierte que las normas en estudio no respetan la garantía de audiencia que debe brindarse a los municipios en un procedimiento de este tipo.

Garantía, que debe otorgarse de manera plena y auténtica, de forma previa a la determinación de la creación y fusión de municipios, dada la trascendencia jurídica de dichos actos; que permita a los municipios que pudieran resultar afectados participar de manera activa en el procedimiento relativo, a través del ofrecimiento de pruebas y de la formulación de alegatos.

Las normas, en los términos en que están conformadas, brindan a los municipios un grado de participación mínima, al permitirles únicamente formular una opinión en el trámite, lo que, desde luego, los deja inauditos.

Es por este motivo que también debe declarar la invalidez de los preceptos a que se refiere este considerando.

En vía de consecuencia, se debe declarar la invalidez, también, del artículo 23 del propio ordenamiento, que forma parte del Capítulo Quinto, de la supresión de Municipios; norma cuyo texto dice:

“ARTICULO 23.- Al acordarse la supresión de un municipio, la Legislatura determinará a cual o cuales de los municipios colindantes se agregarán los centros de población y territorio que lo formaban procurando su unidad social, cultural y geográfica.

Asimismo se determinará a quien corresponderá hacerse responsable de los pasivos y el cumplimiento de las obligaciones que estuvieren a cargo del municipio suprimido.

De la misma forma, en el acuerdo respectivo deberá establecerse a quien corresponderá la titularidad de las relaciones laborales respecto de los trabajadores del municipio suprimido.”

DECIMO PRIMERO. De la renovación e instalación de los ayuntamientos.

ARTICULO 24

“ARTICULO 24.- Los ayuntamientos se renovarán en su totalidad cada tres años y entrarán en funciones el primero de octubre.

En sesión ordinaria del año que corresponda, el Ayuntamiento saliente nombrará una comisión plural de entre sus integrantes que fungirá como Comisión de Entrega al Ayuntamiento electo.

La comisión designada convocará a los integrantes del Ayuntamiento electo para que acudan a la sesión de instalación formal del mismo.

La Comisión de Entrega al Ayuntamiento electo, deberá citar a los integrantes propietarios del mismo, con por lo menos quince días naturales de anticipación.

El Ayuntamiento se instalará con la presencia de la mayoría de sus integrantes, debiendo considerarse entre ellos al Presidente Municipal electo.

En caso de que a la sesión de instalación no acuda cualquiera de los miembros del Ayuntamiento electo, los presentes podrán llamar a los ausentes para que se presenten en el improrrogable plazo de tres días; si no se presentaren, se citará en igual plazo a los suplentes y se entenderá que los propietarios renuncian a su cargo. De no darse la mayoría exigida, los suplentes ausentes sufrirán los mismos efectos y se procederá en los términos del párrafo segundo del artículo 43 de esta Ley. Si por el motivo que fuera la Comisión de Entrega no realizara su función, el Ayuntamiento electo formará una de entre sus miembros para el mismo efecto. Si tampoco ésta pudiera conformarse, la Legislatura resolverá conforme a la legislación aplicable.

En la sesión de instalación del Ayuntamiento, así como en el respectivo informe anual por parte del Presidente Municipal, se contará con la intervención de un representante de cada uno de los grupos o fracciones de dicho Ayuntamiento que quieran hacerlo.

De la sesión de instalación se levantará el acta correspondiente.”

Esta norma prevé las formalidades de instalación de los gobiernos municipales, competencia que se encuentra reservada a la Legislatura local, por lo que el precepto combatido no invade la esfera de competencia municipal.

Se trata de otra de las llamadas “bases generales de la administración pública municipal”, que dan uniformidad a los municipios de un mismo Estado y que, entre otros aspectos, pueden regular:

El período de duración del gobierno municipal y su fecha y formalidades de instalación, así como las normas que determinan las formalidades de entrega y recepción de los ayuntamientos entrante y saliente.

Sustenta esta consideración la tesis de jurisprudencia citada en el considerando NOVENO, que en la parte conducente dice:

“LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL... En consecuencia, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, "las bases generales de la administración pública municipal" sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales... el periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción...”

(Jurisprudencia, constitucional, Novena Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Octubre de 2005, Tesis P./J. 129/2005, página 2067. Controversia 14/2001)

DECIMO SEGUNDO. De la aprobación y publicación de los acuerdos, bandos, circulares y reglamentos municipales.

ARTICULOS 30, PENULTIMO PARRAFO, Y 149.

“Artículo 30.

[...]

Los acuerdos, bandos, circulares y reglamentos, municipales, deberán ser aprobados por mayoría absoluta de los miembros del Ayuntamiento, de conformidad con el reglamento respectivo. Para su entrada en vigor y respectiva difusión, deberán ser publicados en la gaceta municipal correspondiente; en caso de que el municipio no cuente con ella, se dará cumplimiento a esta disposición a través del Periódico Oficial del Gobierno del Estado ‘La Sombra de Arteaga’.

“ARTICULO 149.- Las disposiciones normativas municipales de observancia general, aprobadas por el Ayuntamiento conforme a la presente Ley, serán promulgadas por el Presidente Municipal, quien remitirá, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, copia certificada de las mismas al Poder Ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”.

Los promoventes aducen, en contra de la primera de estas normas, que las decisiones por mayoría calificada de los Ayuntamientos, sólo pueden establecerse en la ley en dos casos: en la disposición de bienes inmuebles o de actos jurídicos que obliguen al Municipio más allá de su período de gobierno; fuera de ellos, no es válido establecer esta clase de decisiones.

Es igualmente infundado el planteamiento.

Por principio, la norma no prevé la exigencia de una mayoría calificada, sino absoluta. Por ello, no son aplicables las hipótesis a que aluden los actores, como casos únicos de establecimiento de mayoría calificada (cabe aclarar que no necesariamente son los únicos supuestos, pues esta Suprema Corte de Justicia estableció ya, que tales hipótesis son enunciativas y no limitativas).

El artículo 27, fracción III, cuarto párrafo, de la propia ley orgánica que se estudia define que se entenderá por mayoría absoluta: **“aquella que implique más de la mitad de los integrantes del cuerpo colegiado”**; mayoría calificada, **“la que requiere cuando menos el voto de las dos terceras partes de los integrantes del cuerpo colegiado en un mismo sentido”**; y mayoría simple, **“la que alcance el mayor número de votos, pero no los suficientes para llegar a la mayoría absoluta, antes mencionada.”**

Solicitar una mayoría absoluta para la aprobación de los ordenamientos municipales no vulnera en forma alguna la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, en el cual se reconocen y amplían las atribuciones legislativas de las que gozan los Municipios para la expedición de sus bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general; conforme a la interpretación que el Pleno de este Alto Tribunal ha dado a dicha norma constitucional, en la tesis jurisprudencial P./J. 133/2005, cuyos rubro y texto dicen:

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

Consecuentemente, si la norma que se analiza contiene bases generales en materia municipal, de las que las legislaturas pueden establecer en las leyes municipales, es de concluirse que dicha disposición no vulnera la Carta Magna.

Tampoco el artículo 149 invade la esfera competencial de los municipios actores, ya que al establecer la forma de promulgación y publicación de sus disposiciones generales, contiene una “base general” cuyo establecimiento corresponde a las legislaturas de los Estados, atendiendo a lo previsto por el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, al tratarse de un aspecto que da un marco normativo homogéneo sobre las formalidades para la promulgación y publicación de disposiciones, tal como se explicó en el considerando séptimo de esta ejecutoria.

DECIMO TERCERO. De la obligación de informar.

ARTICULO 31, FRACCION XI.

“Artículo 31. Los presidentes municipales...tienen las facultades y obligaciones siguientes:

[...]

XI.- Informar en sesión pública y solemne sobre el estado que guarda la administración pública municipal;

[...]”

El artículo 31, fracción XI, que prevé la obligación de los presidentes municipales de informar en sesión pública y solemne lo relativo al estado que guarda la administración pública municipal, es una norma derivada de los artículos 115, fracción II, primer párrafo, y 113, ambos de la Constitución Federal, en virtud de que tiende a preservar los principios constitucionales de legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia, que todo servidor público debe observar en el desempeño de sus funciones; por lo que al derivar directamente del texto constitucional, no puede considerarse que lo quebranta.

En relación con esta disposición, los recurrentes aducen una repetición del acto reclamado, respecto a lo resuelto en la diversa controversia constitucional 25/2001.

No les asiste la razón.

El artículo 31 de la entonces Ley Orgánica Municipal, publicada en el periódico oficial de la entidad el veinticinco de mayo de dos mil uno, y que fuese materia de impugnación en la controversia constitucional 25/2001, ordenaba lo siguiente:

“ARTICULO 31.- Los presidentes municipales, como ejecutores en las determinaciones de los ayuntamientos, tienen las facultades y obligaciones siguientes:

I. Dar publicidad a las leyes, reglamentos y decretos de carácter federal, estatal y municipal, y a las diversas disposiciones de observancia general que afecten la vida municipal;

II. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las leyes, reglamentos y decretos federales, estatales y municipales, y aplicar, en su caso, las sanciones correspondientes;

III. Convocar por conducto del Secretario del Ayuntamiento a sesiones del mismo, coordinar su desarrollo y clausurarlas en los términos del reglamento respectivo;

IV. Nombrar y remover libremente aquellos servidores públicos cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo;

V. Autorizar, mancomunadamente con el Titular de la Dependencia Encargada del (sic) las Finanzas Públicas Municipales, las erogaciones del Ayuntamiento en los términos de las partidas en su Presupuesto de Egresos. Dicha autorización podrá delegarse en los términos del Acuerdo que emita el ayuntamiento y fije los montos, bases y mecanismos para la emisión de documentos y títulos de valor, así como las responsabilidades y sistemas de control para el ejercicio del gasto público;

VI. Vigilar la correcta recaudación de los ingresos municipales y que su erogación se realice con estricto apego al Presupuesto de Egresos;

VII. Enviar a la Contaduría Mayor de Hacienda, dentro de los primeros quince días naturales de cada mes, el informe que contenga los estados financieros relacionados al ejercicio presupuestal del mes inmediato anterior. Asimismo realizar un informe por trimestre de la Cuenta Pública Municipal, el cual deberá presentarse en los mismos términos;

VIII. Celebrar a nombre y por acuerdo del ayuntamiento, los actos, convenios y contratos necesarios para el mejor desempeño de las funciones municipales y la eficaz prestación de los servicios, ajustándose a la normatividad aplicable;

IX. Vigilar y verificar la actuación de las dependencias municipales para cerciorarse de su correcto funcionamiento y dictar las medidas pertinentes para el mejoramiento de la administración municipal;

X. Determinar las políticas para autorizar las órdenes de pago en los términos del Presupuesto de Egresos;

XI. Rendir a los habitantes del municipio, dentro de los últimos diez días del mes de septiembre en sesión pública y solemne del Ayuntamiento, el informe anual sobre el estado que guarda la administración pública municipal;

XII. Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública y tránsito municipal en los términos que establezcan las leyes y dictar las medidas administrativas tendientes para mejorar su organización y funcionamiento, en los términos del reglamento correspondiente;

XIII. Formular y proponer al ayuntamiento la política de planeación, desarrollo urbano y obras públicas del municipio de conformidad con la legislación aplicable;

XIV. Rendir la protesta de Ley y tomar la protesta a los integrantes del ayuntamiento que preside;

XV. Comunicar a los Poderes del Estado la legal instalación del ayuntamiento;

XVI. Disponer de la fuerza pública municipal para preservar, mantener y restablecer la tranquilidad, la seguridad y la salubridad públicas;

XVII. Avisar al Ayuntamiento su ausencia por más de tres días consecutivos del territorio del municipio y solicitar al mismo su autorización para hacerlo por más de quince;

XVIII. Ejercer el control y vigilancia sobre los servidores públicos de su administración, denunciando aquellas conductas que pudieren constituir un delito o desprender otras responsabilidades, así como aplicar o en su caso ejecutar las sanciones que derive de ellas;

XIX. Participar en las sesiones del ayuntamiento, votar en las mismas y en caso de empate, ejercer el voto de calidad;

XX. Coadyuvar con las autoridades federales y estatales en el ejercicio de sus atribuciones;

XXI. Proponer al Ayuntamiento la persona o la terna en su caso, que habrá de ocupar la titularidad de las dependencias administrativas previstas en el Artículo 44 de esta Ley;

XXII. Integrar y promover los Consejos Municipales de Participación Social; y

XXIII. Las demás que señalan esta Ley y las demás disposiciones aplicables.”

Los motivos por los que este Tribunal Pleno declaró su invalidez, son:

“... 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.

[...]

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.”

Como se puede advertir, la declaración de invalidez relativa fue de forma genérica para el numeral 31, en sus diversas fracciones, y otros preceptos de la ley orgánica, toda vez que en ese entonces el Congreso Estatal no distinguió cuáles eran las 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 las normas de aplicación supletoria por ausencia de reglamento municipal, en términos del artículo 115, fracción II, inciso e), lo cual generaba inconvenientes a los Municipios, que no se encontraban en posibilidad de determinar cuál es el ámbito en el que sus facultades para regular en materia municipal fueron respetadas y en el que pueden emitir reglamentos, bandos, circulares y normas administrativas de carácter municipal.

En la ley que ahora se combate, el poder demandado tampoco distingue entre las normas que tienen una aplicación supletoria; sin embargo, la fracción XI, que en particular impugnan los actores, en su nuevo texto, deja de ser una norma supletoria y constituye una base general de la administración municipal.

Cabe precisar que la Constitución Política del Estado de Querétaro, sobre el particular, establece que:

“ARTICULO 37. El Presidente Municipal, en el mes de julio de cada año, rendirá ante el Ayuntamiento, un informe por escrito de la situación general que guarde la administración municipal, en los términos que establezca la Ley.” (REFORMADO el 30 de enero de 2010)

Es así que la norma, en la forma en que quedó redactada, forma parte de las atribuciones de las legislaturas locales de emitir leyes municipales en las que se establezcan bases generales de la organización municipal.

Esta consideración encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia ya invocada, que en la parte que interesa dice:

“LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL... las leyes estatales en materia municipal sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales... la rendición de informes por parte del Cabildo...” (Jurisprudencia, constitucional, Novena Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Octubre de 2005, Tesis P.J. 129/2005, página 2067. Controversia 14/2001)

DECIMO CUARTO. Del síndico municipal.

ARTICULOS 33 Y 34

“Artículo 33. El Síndico tendrá las siguientes facultades y atribuciones:

- I.- Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento, con voz y voto;***
- II.- Informar a éste de los resultados de su trabajo y proponer las medidas que estime pertinentes;***
- III.- Concurrir a las ceremonias cívicas y demás actos oficiales;***
- IV.- Abstenerse de aceptar cargo, empleo o comisión del gobierno federal o de los estados, a excepción de los académicos, honorarios o asistenciales;***
- V.- Procurar la defensa y promoción de los intereses municipales;***
- VI.- Representar legalmente al municipio ante toda clase de tribunales federales o estatales y delegar esta representación, por acuerdo del Ayuntamiento en los casos en que el municipio tenga un interés;***
- VII.- Asistir con la representación del Ayuntamiento a los remates públicos en los que tenga interés el municipio;***
- VIII.- Vigilar que la cuenta pública municipal se integre en la forma y términos previstos en las disposiciones aplicables y se remita en tiempo a la Entidad Superior de Fiscalización;***
- IX.- Realizar visitas de inspección a las dependencias y entidades municipales y, en su caso, proponer al Ayuntamiento las medidas necesarias para su mejor funcionamiento;***
- X.- Intervenir, cada vez que el Ayuntamiento lo juzgue conveniente, en la formulación y verificación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio;***
- XI.- Promover la regularización de la propiedad de los bienes municipales;***

XII.- Vigilar que los actos del Presidente Municipal y del Ayuntamiento se ejecuten en términos de estricta legalidad;

XIII.- Presentar al Ayuntamiento, para su autorización y sellado, en un plazo no mayor de quince días, contados a partir del inicio de su administración, los libros o registros electrónicos en donde se consignen los movimientos contables de la propia administración;

XIV.- Verificar que los servidores públicos obligados a ello, presenten sus respectivas declaraciones patrimoniales de manera oportuna y vigilar la ejecución de las sanciones correspondientes;

XV.- Exigir al titular de la dependencia encargada de las finanzas públicas y demás servidores públicos municipales que manejen fondos, el otorgamiento de fianzas previamente al inicio del desempeño de sus funciones;

XVI.- Asumir las funciones auxiliares de Ministerio Público, en los términos de la ley de la materia;

XVII.- Solicitar y obtener de los titulares de las dependencias y organismos municipales la información y demás documentación relativa a la gestión municipal, necesaria para el cumplimiento de sus funciones; y

XVIII.- Las demás que le señalen la Ley, los reglamentos municipales y el propio Ayuntamiento.

Artículo 34. La representación conferida a los Síndicos, se entiende sin más limitaciones que las consignadas en esta Ley y las que resulten de considerar dicha representación legal sólo con las facultades del mandatario general para pleitos y cobranzas, con cláusula para absolver posiciones e interponer o desistirse del juicio de amparo, en los términos del Código Civil del Estado de Querétaro, la Ley de Amparo y demás disposiciones legales vigentes. Los Síndicos no pueden desistirse, transigir, comprometer en árbitros ni hacer cesión de bienes municipales, salvo autorización expresa que en cada caso otorgue el Ayuntamiento.”

Por lo que hace a las facultades y atribuciones del Síndico, contempladas en el artículo 33 arriba transcrito, de su lectura se puede advertir que se trata igualmente de bases generales, derivadas de lo establecido en la fracción II, del artículo 105 constitucional, pues ninguna de ellas contiene una regulación pormenorizada que ofusque las necesidades o características particulares, en el caso, de los municipios actores. Comprende las funciones propias que tradicionalmente se reconoce a la figura del síndico (hacienda y representación legal).

El numeral 34 dispone las facultades que se le confieren a los síndicos y las limitaciones para su ejercicio, como la exigencia de cláusula especial para absolver posiciones e interponer o desistirse del juicio de amparo y las demás relativas a los bienes municipales, que se sujetan a la autorización expresa del Ayuntamiento; éstas conservan el carácter de plataforma general para la actuación de dicho funcionario en su desenvolvimiento como representante del municipio, y guardan armonía con lo previsto en el artículo 115, fracción II, de la Ley Fundamental. Sin que implique una regulación a detalle que impida a los Municipios actores ejercer la facultad reglamentaria que al respecto les compete, aun más se respeta las facultades del Ayuntamiento como órgano máximo de gobierno y de decisión.

Da sustento a esta consideración la tesis de jurisprudencia ya citada en el considerando anterior, en la parte en que establece que: “... **las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal... comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales... las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio...**”.

DECIMO QUINTO. Inhabilitación, revocación y suspensión de alguno de los miembros del Ayuntamiento.

ARTICULO 41

“ARTICULO 41.- Para la inhabilitación, revocación y suspensión de alguno de los miembros del Ayuntamiento, éste dará aviso a la Legislatura cuando la conducta de alguno de ellos encuadre en alguno de los supuestos siguientes:

...

VI. Por violar sistemáticamente las garantías individuales y sociales establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado de Querétaro;

VII. Por promover o pretender adoptar formas de gobierno o bases de organización política distintas a las estipuladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado de Querétaro;”

El artículo 41, fracciones VI y VII, establece los casos en que la legislatura podrá emitir la declaratoria de inhabilitación, suspensión o revocación de alguno de los miembros del ayuntamiento; así como la obligación para que el ayuntamiento informe a la legislatura estatal cuando se actualicen las conductas que den motivo para ello. Facultad que tiene su origen en el artículo 115, fracción I, tercer párrafo, de la Constitución Federal, que dispone:

“ARTICULO 115. ...

I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

(...)

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan...”

Por su parte, la Constitución Política del Estado de Querétaro, dispone:

“ARTICULO 17. Son facultades de la Legislatura:

...

VII. Por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, suspender o declarar la desaparición de algún Ayuntamiento y revocar el mandato de alguno de sus miembros, suspenderlos o inhabilitarlos por alguna de las causas que la ley señale;”

Esta facultad de la Legislatura se insertó dentro de un marco normativo que tiende a fortalecer el principio de autonomía municipal, entre cuyas características destaca la elección libre de los gobernantes de ese nivel de gobierno, prerrogativa cuyo ejercicio corresponde en primera instancia al Municipio y que sólo, excepcionalmente, en razón de la actualización de hechos o conductas que sean calificados como graves por la respectiva ley local, podrá ser afectada por la Legislatura Local, mediante la declaración de desaparición de su órgano de gobierno, o con la revocación, suspensión o inhabilitación de alguno de los miembros que lo integran.

Es así que no asiste la razón a los actores, al afirmar que la legislatura demandada carece de facultades para establecer las causas de remoción de los miembros del ayuntamiento, puesto que la Constitución Federal y la local se las otorgan.

No pasa inadvertido a este Tribunal Pleno que el artículo 41 en estudio incluye la posibilidad de “inhabilitación” por causa grave, de alguno de los miembros del Ayuntamiento; atribución que no está conferida expresamente a la legislatura local en el tercer párrafo de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal; sin embargo, tal disposición no es contraria a la Carta Magna, pues resulta acorde al marco que rige la materia (artículo 115 y Título IV de la Ley Suprema) y a las facultades que el Constituyente Federal otorga a los Estados para regular lo concerniente a la responsabilidad de los servidores públicos.

DECIMO SEXTO. Del servicio civil de carrera.

ARTICULOS 66 Y 68

“ARTICULO 66.- La institucionalización del Servicio Civil de Carrera, será responsabilidad de la dependencia encargada de la administración de servicios, recursos humanos, materiales y técnicos del municipio, a la cual estará adscrita una comisión integrada por quien el Ayuntamiento designe conforme a la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro.

ARTICULO 68.- En la aplicación del presente Capítulo, se atenderá, en lo conducente, lo dispuesto por la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro.”

Los preceptos antes transcritos disponen que los ayuntamientos institucionalicen el servicio civil de carrera, tema que será responsabilidad de la dependencia encargada de la administración de servicios, recursos humanos, materiales y técnicos del municipio, a la cual estará adscrita una comisión integrada por quien el ayuntamiento designe, conforme a la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro.

Por su parte, el artículo 115, fracción VIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal, dispone:

“ARTICULO 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:

(...)

VIII.- ...

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias”.

A su vez el artículo 123, Apartado B, fracciones VII y VIII, de la Constitución General de la República establece:

“ARTICULO 123. ...

(...)

B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

VII.- La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;

VIII.- Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;...”.

De la lectura conjunta de los preceptos constitucionales antes transcritos se desprende que los artículos 64 y 68 impugnados son normas derivadas de la fracción VIII, segundo párrafo, del artículo 115 y del Apartado B, fracciones VII y VIII, del artículo 123, ambos de la Carta Magna; toda vez que contienen disposiciones tendientes a cumplir con el deber inherente a los municipios de regir las relaciones con sus trabajadores, conforme a las leyes que expidan las legislaturas locales, en términos de lo previsto en el propio artículo 123, al institucionalizar el servicio civil de carrera, que no es otra cosa que el mecanismo de escalafón o promoción laboral de los servidores públicos.

Así, contrariamente a lo que afirman los actores, los preceptos en estudio, lejos de vulnerar el contenido de la Constitución Federal, en realidad están implementando un mecanismo que permite cumplir con el mismo.

La remisión que hacen los artículos en estudio a la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro tampoco trastoca la esfera de competencia municipal, pues claramente establecen que dicha ley es aplicable “en lo conducente”.

DECIMO SEPTIMO. De los Consejos Municipales de Participación Social.

ARTICULO 70

“ARTICULO 70.- Los Consejos Municipales de Participación Social, tendrán como objetivo fundamental establecer espacios de participación de la comunidad para su propio desarrollo, elaboración de propuestas, validación y evaluación de los programas de acción que realice la administración municipal. Atenderán a la estructura sectorial, territorial e institucional y deberán integrar a miembros de las diversas organizaciones, agrupaciones civiles representativas de la comunidad y ciudadanos interesados; serán la instancia de participación a nivel local que presenta propuestas integrales de desarrollo comunitario, ante el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal. Su integración y funcionamiento se regirán por los reglamentos que al efecto se emitan”.

El artículo prevé la creación de Consejos Municipales de Participación Social y su objeto. Asimismo, otorga a dichos Consejos, entre otras atribuciones, la de validación de los programas de acción que realice la administración municipal.

Tal facultad de “validación” que les fue otorgada invade la esfera de atribuciones municipales y, por ello, resulta inconstitucional.

Validar, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, vigésima segunda edición, página 2266, significa “dar fuerza o firmeza a algo, hacerlo válido. Válido, a su vez, significa “firme, subsistente y que vale o debe valer legalmente.”

Es decir, los Consejos Municipales de Participación Social tienen la atribución de dar firmeza o validez legal a los programas de acción que realice la administración municipal.

Este Tribunal Pleno, en la tesis de jurisprudencia que a continuación se reproduce, sostuvo que la función de los consejos de participación ciudadana debe limitarse a apoyar y coordinar a las autoridades estatales y municipales, así como a los particulares, para que los sectores público, social y privado concurren en el desarrollo social de los Municipios, pero no para la toma de decisiones en materias cuya competencia es exclusiva, en el ámbito municipal, de los Ayuntamientos:

“CONSEJOS DE DESARROLLO PARA EL BIENESTAR SOCIAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS. EL ARTICULO 9o., FRACCION IV, DEL REGLAMENTO PARA SU INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO, PUBLICADO EL PRIMERO DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS, TRANSGREDE LA FRACCION I DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION FEDERAL. Si se toma en consideración que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 21, 49, fracciones III y XXVI, y 73, fracciones I, II y VIII, del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, la máxima autoridad administrativa de los Municipios es el Ayuntamiento, y que a éste le corresponde emitir todas aquellas disposiciones relativas a su organización, funcionamiento, servicios públicos y otros de su competencia, así como promover y autorizar la realización de obras públicas y lo inherente a su desarrollo urbano, resulta inconcusos que el artículo 9o., fracción IV, del Reglamento para la Integración y Funcionamiento de los Consejos de Desarrollo para el Bienestar Social al facultar a estos órganos de participación ciudadana para analizar, jerarquizar y autorizar democráticamente las obras, proyectos y acciones para el desarrollo social que propongan las comunidades, otorga atribuciones que invaden la esfera de competencia de los Ayuntamientos y, por tanto, transgrede el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal. Esto es así, porque la función de estos consejos debe limitarse a apoyar y coordinar a las autoridades estatales y municipales, así como a los particulares, para que los sectores públicos, sociales y privados concurren en el desarrollo social de los Municipios, pero no para la toma de decisiones en materias cuya competencia es exclusiva, en el ámbito municipal, de los Ayuntamientos, los cuales si bien están obligados a dar intervención a cada sector, ello no implica otorgarles poder de decisión y ejecución, pues de esta manera el Ayuntamiento se constituye en mero ejecutor de las decisiones de dichos consejos, haciéndose nugatoria la facultad constitucional que reserva la administración municipal a los Ayuntamientos.”

Jurisprudencia, Novena Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XII, Diciembre de 2000, P./J. 152/2000, página 765. Controversia constitucional 7/98. Ayuntamiento del Municipio de Río Bravo, Tamaulipas. 26 de octubre de 2000. Unanimidad de diez votos.

Consecuentemente, procede declarar la invalidez de la porción normativa del artículo 70 de la ley que se estudia, únicamente en cuanto otorga a los Consejos Municipales de Participación Social, entre otras atribuciones, la de “validación” de los programas de acción que realice la administración municipal.

DECIMO OCTAVO. De los actos administrativos municipales.

Los artículos 73 a 79 serán estudiados de manera conjunta, debido a su relación. Están insertos en el Título V, “De los actos administrativos municipales”. Su texto es el siguiente:

“ARTICULO 73.- Los actos administrativos de las autoridades municipales deberán estar a lo dispuesto por la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro y deberán reunir los siguientes requisitos:

I. Ser expedido por órgano y servidor público competentes;

II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo, determinado o determinable y ser preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar;

- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concrete, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;*
- IV. Hacerse constar por escrito, con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en los casos en el que el reglamento respectivo autorice otras formas de expedición;*
- V. Estar fundado y motivado de manera suficiente, precisa y clara;*
- VI. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;*
- VII. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;*
- VIII. Mencionar el órgano del cual emana;*
- IX. Ser expedido sin que medie error en la identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;*
- X. Señalar lugar y fecha de expedición;*
- XI. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse, se hará mención de la oficina en que se encuentra para que pueda ser consultado el expediente respectivo;*
- XII. Tratándose de actos administrativos recurribles, deberá hacerse mención de los recursos que procedan; y*
- XIII. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la Ley.*

Los actos administrativos de carácter general, deberán publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”, para que puedan producir sus efectos jurídicos.

CAPITULO SEGUNDO

DE LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

ARTICULO 74.- La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en la presente Ley, podrán resultar en la nulidad del acto administrativo.

ARTICULO 75.- El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido y por lo tanto, no se presumirá legítimo ni ejecutable pero sí subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse uno nuevo. En caso de un acto nulo los particulares no tendrán la obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutarlo, fundando y motivando tal negativa.

La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

ARTICULO 76.- En caso de que el acto se hubiere consumado y fuera imposible retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo hubiere emitido u ordenado, así como la reparación del daño si hubiere lugar a ella.

ARTICULO 77.- El acto administrativo será válido en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad competente.

El acto administrativo no surtirá efectos hasta que se dé el supuesto de la condición o término suspensivos.

ARTICULO 78.- El acto administrativo que afecte los derechos del particular o de algún grupo social determinado o determinable, será eficaz y exigible a partir de que surta efectos su legal notificación.

El cumplimiento del acto que otorgue beneficios a un particular o un grupo social determinado o determinable, será exigible al órgano administrativo desde la fecha en que lo emitió.

Si el acto administrativo requiere aprobación de órganos o autoridades distintos de aquel que lo emite, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, no tendrá eficacia sino hasta que aquella se produzca y se notifique, a menos que se trate de un acto que otorgue beneficios a un particular o a un grupo social determinado o determinable, en cuyo caso será eficaz desde el momento en que sea aprobado.

ARTICULO 79.- El acto administrativo se extingue por las siguientes causas:**I.- Cumplimiento de su finalidad;****II.- Conclusión de vigencia;****III.- Acaecimiento de una condición resolutoria;****IV.- Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público;****V.- Por revocación fundada y motivada de manera suficiente, precisa y clara, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia; y****VI.- Por resolución administrativa o judicial.”**

Las normas transcritas, relativas al “acto administrativo” contienen las previsiones generales para que éste se emita en términos de lo dispuesto por la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro; especifican los requisitos que debe reunir, las causas de nulidad; su eficacia y su extinción.

Tales disposiciones constituyen “bases generales de la administración pública municipal” relativas al procedimiento administrativo, que, como se explicó en el considerando séptimo de este estudio, y se ha reiterado a lo largo del mismo, corresponde emitir a la legislatura local.

Por otra parte, la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro, en su artículo primero, primer párrafo, respecto del ámbito de aplicación, dispone que:

“Artículo 1. Esta Ley es de orden público; tiene por objeto regular los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública estatal y municipal, así como de sus órganos descentralizados, fideicomisos y organismos constitucionales autónomos.”

De acuerdo con la ley estatal los actos administrativos que produzcan los municipios habrán de sujetarse a las normas generales contenidas en la ley de la materia.

Así, es infundado que tales artículos vulneren la esfera de competencia municipal.

DECIMO NOVENO. De la enajenación de inmuebles.**ARTICULO 81**

Sostienen los actores que el numeral 81 de la Ley Orgánica Municipal que impugnan invade su ámbito autónomo de administración y manejo patrimonial, al dejar la posibilidad de que las legislaturas intervengan en la enajenación de sus bienes, aun cuando el artículo 115 constitucional prevé la no intervención de las legislaturas en tales casos, sin perjuicio de su facultad fiscalizadora.

Este Alto Tribunal ya se pronunció al respecto, al conocer de la diversa controversia constitucional 25/2001; en la que se impugnó este precepto en su texto original.

La reforma que aquí se impugna no cambia el contenido sustancial del artículo y, por ello, siguen subsistiendo las razones que se dieron para desestimar los argumentos de los promoventes.

Efectivamente, el texto actual del artículo 81 es el siguiente:

“ARTICULO 81.- La enajenación de bienes muebles e inmuebles propiedad de los municipios, siempre se efectuará siguiendo el procedimiento de la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamiento y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro y en el reglamento respectivo, debiendo, en su caso, respetar el derecho del tanto.”

El artículo analizado en la controversia 25/2001 disponía:

“ARTICULO 81. La enajenación de bienes muebles e inmuebles propiedad de los Municipios siempre se efectuará en subasta pública, siguiendo el procedimiento de la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro y, en su caso, respetando el derecho del tanto.”

Como puede advertirse, la reforma al precepto suprimió la obligación de que la enajenación se efectúe en subasta pública, y no modificó el contenido toral del mismo; de ahí que las razones expuestas en la sentencia que este Tribunal Pleno emitió son igualmente válidas para el actual análisis.

Tales consideraciones son las que a continuación se reproducen:

“Como se logra desprender de la lectura del precepto transcrito, el mismo establece que la enajenación de bienes muebles e inmuebles deberá realizarse siempre mediante subasta pública con apego a la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro, respetando en su caso el derecho del tanto.

El supuesto jurídico anterior no resulta invasor de la esfera de competencia del municipio, porque si bien es cierto que existe un principio de libre administración hacendaria, también lo es que el artículo 115, fracción II, dispone lo siguiente:

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

(...)

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

De lo anterior tenemos que el artículo 115, fracción II, ordena que el patrimonio de los municipios se maneje conforme a la ley, que expida la legislatura.

Por otra parte, pudiera surgir la duda relativa a si la obligación de que a la enajenación de todo tipo de bienes se sujete siempre a subasta pública pudiera ser inconstitucional. Sin embargo, el argumento anterior no es correcto porque el artículo 81 en estudio debe interpretarse a la luz de la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro, a la que el propio precepto remite.

En efecto, la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro, en el régimen relativo a la enajenación de bienes regula la excepción a este principio en su artículo 59 que dispone lo siguiente:”

ARTICULO 59.- En los casos que de acuerdo al dictamen respectivo, no sea recomendable la rehabilitación de un bien mueble y sea más costeable su enajenación en el estado en que se encuentra, se determinará como destino su venta a través de licitación pública, la cual se llevará a cabo conforme al procedimiento que al efecto establecen los artículos 25 y 26 de esta Ley, a excepción de los siguientes supuestos:

I.- Cuando el valor del avalúo o el previsto en el Diario Oficial de la Federación, en la lista de precios mínimos de avalúo para venta de bienes muebles que generen los Poderes, Ayuntamientos y Entidades Públicas, no exceda el monto de trescientos salarios mínimos mensuales vigente en el Estado, los comités autorizarán la venta directa, observándose estrictamente lo mencionado en el último párrafo de este artículo;

II.- Cuando se rescinda el contrato, el comité, conforme al criterio de adjudicación, celebrará un nuevo contrato con el concursante que en orden consecutivo hubiere cumplido con todos los requisitos; y

III.- Cuando los bienes muebles propiedad de los Poderes del Estado, Ayuntamientos y Entidades Públicas sean donados, previa justificación y autorización de los Comités correspondientes, y solamente cuando se destinen a instituciones de beneficencia pública.

En el proceso de enajenación directa deberá estar presente un representante del órgano de control interno del Poder o Ayuntamiento o Entidad Pública de que se trate, con el objeto de vigilar que el evento se haga apegado a la Ley.

De lo anterior tenemos que por regla general las enajenaciones deberán realizarse en subasta pública con las excepciones a que se refiere este artículo, razón por la cual la norma en estudio no puede ser considerada inconstitucional.

(...)”.

Si la norma impugnada remite a la ley local de la materia, y el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal ordena que el patrimonio de los municipios se maneje conforme a la ley que expida la legislatura, es claro que se encuentra apegado a la Carta Magna.

VIGESIMO. De la adquisición de predios para área de reserva urbana.

ARTICULO 83

“ARTICULO 83.- Los ayuntamientos procurarán adquirir predios circundantes a los centros de población de su Municipio, a fin de integrar el área de reserva urbana destinada a satisfacer las necesidades de expansión y desarrollo de éstos; lo anterior, sin perjuicio de poder solicitar su expropiación, para cuyo efecto las anteriores circunstancias serán consideradas como causas de utilidad pública.”

La norma transcrita no vulnera los principios establecidos en el artículo 115 de la Constitución Federal, pues dispone que los municipios **procurarán** adquirir predios circundantes a sus *centros de población* para integrar el área de reserva urbana; sin perjuicio de poder solicitar la expropiación de dichos predios.

Los municipios pueden libremente planear y regular la forma de adquirir los predios circundantes a sus centros de población, o bien, solicitar que sean expropiados; esto, lejos de mermar la autonomía o facultad reglamentaria de los municipios, sienta las bases para que puedan incrementar su patrimonio inmobiliario.

Es así que el artículo 83 contiene una base general de la administración pública municipal y, por ello, no invade la esfera de atribuciones de los actores.

VIGESIMO PRIMERO. De los bienes de dominio privado.

ARTICULO 97

“ARTICULO 97.- Son bienes del dominio privado de los municipios los siguientes:

I. Inmuebles cuyo poseedor no sea el posesionario legítimo o carezca del título de propiedad y se encuentren comprendidos dentro del fundo legal de las poblaciones, aprobadas por la Legislatura del Estado y debidamente inscritos junto con el plano respectivo, en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, los cuales se destinarán preferentemente a la solución de necesidades sociales de vivienda;”

La norma constituye también una base general para todas las poblaciones aprobadas por la legislatura de Querétaro, las que podrán acceder a bienes de dominio privado mediante la adjudicación de los inmuebles cuyo poseedor no sea el posesionario legítimo; por lo que tampoco vulnera el contenido del artículo 115 de la Carta Magna, pues no invade la esfera de competencias de los municipios.

VIGESIMO SEGUNDO. De la determinación, liquidación y recaudación de los ingresos municipales.

ARTICULO 105

“ARTICULO 105.- La dependencia encargada de las finanzas públicas, efectuará la determinación, liquidación y recaudación de los ingresos municipales, de conformidad con lo establecido en la presente Ley, la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Código Fiscal del Estado de Querétaro y demás ordenamientos legales aplicables.”

La norma transcrita no vulnera el contenido del artículo 115 de la Constitución, al establecer que la dependencia municipal encargada de las finanzas públicas efectuará la determinación, liquidación y recaudación de los ingresos, de conformidad con lo establecido en las leyes aplicables; al contrario, obedece a lo dispuesto por el propio artículo 115, fracción II, que establece que los municipios manejarán su patrimonio conforme a la ley.

VIGESIMO TERCERO. De la ley de ingresos y del presupuesto de egresos.

ARTICULOS 108, 109 Y 112

“ARTICULO 108.- El Ayuntamiento deberá formular anualmente la iniciativa de Ley de ingresos correspondiente, la cual se turnará, a más tardar el treinta de noviembre, a la Legislatura del Estado. El Ayuntamiento que incumpla esta disposición será sancionado de conformidad con lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

La Legislatura del Estado resolverá lo conducente, a más tardar el quince de diciembre.

ARTICULO 109.- La estructura de la iniciativa de Ley de Ingresos para el municipio, contendrá:

I. Clasificación de los ingresos municipales, siguiendo lo previsto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro;

...

ARTICULO 112.- En la formulación del Presupuesto de Egresos podrá observarse, en lo aplicable, las normas relativas de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro o los lineamientos siguientes:

..."

Lo dispuesto en tales preceptos es acorde con el contenido de la fracción IV del artículo 115 constitucional, en la parte que dispone:

"ARTICULO 115 (...)

IV.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

(...)

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles..."

Como se desprende de la porción del artículo 115 constitucional antes transcrita, las legislaturas estatales se encuentran facultadas constitucionalmente para aprobar las leyes de ingresos de los Municipios. El artículo 108 antes transcrito explicita los plazos para su presentación y aprobación.

Por cuanto hace a las disposiciones relativas al presupuesto de egresos, constituyen una base general que establece los requisitos mínimos que deben contener los proyectos de presupuesto de egresos municipales; que permiten unificar a los municipios de un mismo Estado en temas tales como:

El establecimiento de reglas en materia de formulación del presupuesto de egresos que faciliten la respectiva fiscalización, o los supuestos relativos a la falta de aprobación por el ayuntamiento de dicho presupuesto en tiempo.

Y que, según se ha explicado a lo largo de este estudio, la legislatura estatal está facultada para emitir. De ahí que tampoco asista razón a los quejosos en su argumento de inconstitucionalidad.

VIGESIMO CUARTO. De los planes municipales.

ARTICULOS 116 Y 127

"ARTICULO 116.- Para el cumplimiento de sus fines y aprovechamiento de sus recursos, los ayuntamientos formularán sus respectivos planes municipales de desarrollo y sus programas sectoriales, territoriales y especiales, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Planeación del Estado de Querétaro, el Código Urbano del Estado de Querétaro y los demás ordenamientos aplicables.

ARTICULO 127.- Los planes y programas de desarrollo urbano serán inscritos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, en la forma en que lo establezca su reglamento. A partir de su inscripción, la autoridad municipal expedirá licencias de construcción, reconstrucción, ampliación o cualquiera otra relacionada con las áreas y predios previstos en el Plan de Desarrollo Municipal, a fin de que las obras se ejecuten en congruencia con las disposiciones de dicho Plan."

Tampoco estas normas transgreden el contenido del artículo 115 de la Constitución General, pues como se ha explicado, al Estado compete sentar las bases generales a fin de que exista uniformidad en los aspectos fundamentales en todos sus Municipios, y a éstos corresponde dictar sus normas específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales.

El Organismo Reformador de la Constitución en 1999 modificó el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un doble propósito: delimitar el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del Municipio en determinados aspectos. De manera tal que el contenido de las ahora denominadas "leyes estatales en materia municipal" debe orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno de ellos, lo que se traduce en que la competencia reglamentaria municipal abarque exclusivamente los aspectos fundamentales para su desarrollo.

Los artículos 116 y 127 disponen que los ayuntamientos formularán sus respectivos planes municipales de desarrollo y sus programas sectoriales, territoriales y especiales, de acuerdo con lo dispuesto en las leyes locales, lo cual es acorde con la disposición constitucional en estudio.

VIGESIMO QUINTO. Del recurso de revisión.

ARTICULOS 135 AL 145

“ARTICULO 135.- Los actos administrativos del Presidente Municipal u otras autoridades municipales, podrán ser impugnados mediante el recurso de revisión.

El plazo para interponer el recurso de revisión será de veinte días, contados a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra.

Lo no previsto en la presente Ley, respecto al recurso de revisión, se estará a lo dispuesto por la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro.

ARTICULO 136.- La oposición a los actos de trámite en un procedimiento administrativo, deberá alegarse por los particulares durante el mismo para que sea tomada en consideración al dictarse resolución que ponga fin al procedimiento, sin perjuicio que la oposición a tales actuaciones de la autoridad se haga valer al impugnar la resolución definitiva.

ARTICULO 137.- El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por él mismo. Dicho escrito deberá expresar:

I.- El órgano administrativo a quien se dirige;

II.- El nombre del recurrente y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones y las personas autorizadas para tales efectos;

III.- El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;

IV.- Los agravios que se le causan;

V.- En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, en que conste el acuse de recibo; y

VI.- Las pruebas que ofrezca, debidamente relacionadas.

ARTICULO 138.- La ejecución del acto reclamado se suspenderá siempre que concurren los siguientes requisitos:

I.- Lo solicite expresamente el recurrente;

II.- Sea admisible el recurso y esté interpuesto en tiempo;

III.- No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;

IV.- No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y

V.- Se garantice el interés fiscal conforme a la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Código Fiscal del Estado de Querétaro y demás disposiciones aplicables.

La autoridad administrativa deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.

ARTICULO 139.- El recurso se tendrá por no interpuesto y se desechará cuando:

I.- Se presente fuera de plazo;

II.- El promovente no cumpla con los requisitos de esta Ley y los requerimientos a que hubiere lugar; y

III.- No se encuentre firmado el escrito en que se interponga.

ARTICULO 140.- Se desechará por notoria improcedencia el recurso:

I.- Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el mismo acto impugnado;

II.- Contra actos que no afecten los intereses legítimos del promovente;

III.- Contra actos consumados de un modo irreparable;

IV.- Contra actos consentidos; y

V.- Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

ARTICULO 141.- Será sobreseído el recurso cuando:

I.- El promovente se desista expresamente del recurso;

II.- El interesado fallezca o se extinga, en el caso de personas morales;

III.- Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

IV.- Cuando hayan cesado los efectos del acto administrativo impugnado;

V.- Por falta de objeto o materia del acto impugnado; y

VI.- No se probare la existencia del acto reclamado.

ARTICULO 142.- Desahogado el período probatorio y transcurrido el plazo para los alegatos de las partes, la autoridad administrativa citará para resolución definitiva y resolverá en el plazo de diez días hábiles:

I.- Desechándolo por improcedente o sobreseyéndolo;

II.- Confirmando el acto impugnado;

III.- Reconociendo su inexistencia o declarando la nulidad del acto administrativo;

IV.- Revocando total o parcialmente la resolución impugnada; y

V.- Modificando u ordenando la rectificación del acto administrativo impugnado o dictando u ordenando expedir uno nuevo.

ARTICULO 143.- La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad administrativa expedita su facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

La autoridad, en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos legales que se consideren violados, así como podrá examinar en su conjunto los agravios y los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.

Igualmente, deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos impugnados cuando advierta una ilegalidad manifiesta, aun cuando los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de tres días hábiles, contados a partir de la fecha en que haya quedado firme la resolución dictada por la autoridad administrativa.

ARTICULO 144.- No se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.

La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se precisará ésta.

ARTICULO 145.- La autoridad podrá dejar sin efectos un requerimiento o una sanción, de oficio o a petición de parte interesada, cuando se trate de un error manifiesto o el particular demuestre que ya había dado cumplimiento con anterioridad.

La tramitación de lo anterior no constituirá recurso, ni suspenderá el plazo para la interposición de éste y tampoco suspenderá la ejecución del acto.”

Las normas impugnadas regulan el recurso de revisión contra los actos administrativos del Presidente Municipal u otras autoridades municipales.

Como se apuntó al inicio del considerando SEPTIMO, las legislaturas de los Estados, atendiendo a lo previsto por el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, están facultadas para emitir las bases generales de 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.

A través de las normas transcritas la legislatura del Estado, en uso de sus facultades constitucionales, instaure un procedimiento administrativo integral y uniforme para todos sus municipios. Es así que de manera contraria a lo argumentado por los promoventes, las disposiciones respectivas no vulneran su esfera competencial.

VIGESIMO SEXTO. De las bases para la expedición de documentos que contengan disposiciones administrativas de observancia general.

ARTICULO 147

“ARTICULO 147.- Para la aprobación y expedición de los reglamentos, decretos, acuerdos y demás documentos que contengan disposiciones administrativas de observancia general, los Ayuntamientos deben sujetarse a las disposiciones del presente Título y a las siguientes Bases Generales:

I. Que los ordenamientos respeten las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado de Querétaro;

...”

La porción normativa reformada en modo alguno puede vulnerar la Carta Magna, pues establece que los municipios, en la elaboración de sus reglamentos, acuerdos, decretos y demás documentos jurídicos **“respeten las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”** lo cual es deber de toda autoridad, esté reiterado o no en una disposición orgánica.

VIGESIMO SEPTIMO. De las sanciones a las infracciones administrativas.

ARTICULOS 156 Y 157

“ARTICULO 156.- Las infracciones administrativas que establezcan los municipios en sus Reglamentos, bandos y demás disposiciones municipales de observancia general, se limitarán a las siguientes sanciones:

...

II. Multa;

...

ARTICULO 157.- Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día; tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.”

El artículo 21 de la Constitución Federal, en lo conducente dispone:

“Artículo. 21.-

...

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.”

Como puede corroborarse, las disposiciones orgánicas impugnadas reproducen el texto del artículo 21 constitucional; por tanto, no pueden ser violatorias de la Carta Magna.

Da sustento a esta consideración la tesis de jurisprudencia que a continuación se reproduce:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCION FEDERAL. Los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control.”

Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de septiembre del año en curso, aprobó, con el número 98/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

Novena Epoca. Registro: 193259. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Septiembre de 1999, Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 98/99. Página: 703

VIGESIMO OCTAVO. De las faltas del Presidente municipal.

ARTICULOS 160 Y 161

“ARTICULO 160.- Las faltas temporales o absolutas del Presidente Municipal, serán suplidas por el regidor propietario que nombre el Ayuntamiento.

ARTICULO 161.- Para cubrir las faltas absolutas de los miembros del Ayuntamiento, serán llamados los suplentes respectivos y si faltare el suplente para cubrir la vacante correspondiente, la Legislatura del Estado designará a los sustitutos, a propuesta del titular del Poder Ejecutivo.”

La legislatura del Estado está facultada para establecer en la ley lo relativo al régimen de licencias, permisos e impedimentos de los funcionarios del ayuntamiento, por tratarse, una vez más, de bases generales de administración pública municipal para preservar la debida integración de los ayuntamientos. Es así que los artículos 160 y 161 de la ley orgánica en estudio no invaden competencias de los municipios actores, al establecer el modo en que habrán de cubrirse las faltas de los miembros del ayuntamiento, por tratarse de “bases generales”.

VIGESIMO NOVENO. De la responsabilidad patrimonial y la acción popular.

ARTICULOS 163 Y 166

“ARTICULO 163.- Tratándose de responsabilidad patrimonial a cargo de los municipios, deberán aplicarse las disposiciones y procedimientos señalados en la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro.

ARTICULO 166.- *Cualquier persona tiene el derecho y la obligación de denunciar ante el Ayuntamiento que le corresponda, según su domicilio, todo hecho, acto u omisión que cause o pueda causar daños a la administración pública o a terceros, derivado del incumplimiento a lo dispuesto en la presente Ley y sus reglamentos. Por consiguiente, la acción popular es el instrumento jurídico de la ciudadanía para evitar contravención a las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos.”*

Estas normas prevén la responsabilidad patrimonial a cargo de los servidores públicos municipales y la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro; así como la acción popular, entendida como el derecho de cualquier persona para denunciar hechos, actos u omisiones que causen o puedan causar daños a la administración pública o a terceros, derivados de la contravención a esa ley orgánica y sus reglamentos.

Contrariamente a lo que los actores aducen, las legislaturas de los Estados están facultadas para emitir este tipo de disposiciones.

Así es, los artículos 109 y 113 de la Constitución Federal, en la parte conducente, disponen:

“Artículo 109.- *El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:*

...

III.- *Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.*

...

Artículo. 113.- *Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.*

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”

Como puede constatarse de la lectura de los preceptos constitucionales transcritos, corresponde a las legislaturas de los Estados, no a los municipios, legislar en materia de responsabilidades de los servidores públicos y, en ejercicio de esas mismas facultades, otorgar a los ciudadanos la potestad para denunciar hechos u omisiones que causen daño a la administración municipal. Es así que no existe invasión de esferas de competencia.

Visto el resultado de este estudio, procede declarar la invalidez de los preceptos que resultan contrarios a la Carta Magna y reconocer la validez de los restantes artículos impugnados.

TRIGESIMO. Efectos de la declaratoria de invalidez. Por último, se debe precisar los efectos de la declaratoria de invalidez de los preceptos declarados inconstitucionales por este Alto Tribunal.

Lo anterior, en atención a lo dispuesto en la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de la materia, que prevé:

“ARTICULO 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 aquellos 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 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 42 de su Ley Reglamentaria, prevén:

“ARTICULO 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, se susciten entre:

(...)

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o 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.

“ARTICULO 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 lo 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 tres Municipios los que demandaron a la Legislatura del Estado de Querétaro la invalidez de la Ley Orgánica Municipal de la misma entidad federativa, por lo que se coloca 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.

Por último, la declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de este fallo al Congreso del Estado de Querétaro, por lo que las disposiciones generales declaradas inválidas ya no podrán aplicarse a partir de entonces a los Municipios actores.

Por lo expuesto y fundado, es de resolverse y se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 14, 15, 19, 20, 21, 22 y 70, en la porción normativa que indica “validación”, de la Ley por la que se Reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro ‘La Sombra de Arteaga’, el veinte de marzo de dos mil nueve y, en vía de consecuencia, la del diverso 23 del mismo ordenamiento, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de este fallo al Congreso del Estado de Querétaro, y en los términos precisados en la parte final del último considerando de esta sentencia.

TERCERO. Con la salvedad hecha en el resolutiveo SEGUNDO se reconoce la validez de la Ley por la que se Reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro ‘La Sombra de Arteaga’, el veinte de marzo de dos mil nueve.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro ‘La Sombra de Arteaga’ y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutiveo Primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

En relación con el punto resolutiveo Segundo:

Por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobó la propuesta consistente en declarar la invalidez de los artículos 14, 15, 19, 20, 21 y 22 de la Ley por la que se Reforma la Denominación, así como Diversas

Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro y, en vía de consecuencia, la del diverso 23 del mismo ordenamiento, por resultar violatorios de la garantía de audiencia previa de los Municipios afectados por los actos de creación, fusión o supresión de esas esferas de gobierno. El Señor Ministro Valls Hernández votó en contra.

Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, votaron a favor de la propuesta del proyecto consistente en declarar la invalidez de los artículos 14, 15, 19, 20, 21 y 22 de la Ley por la que se Reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro, por estimar que esas disposiciones deben estar consignadas en la Constitución local y no en normas secundarias. Los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales, y Valls Hernández votaron en contra.

Al no haberse obtenido ocho votos, se determinó no abordar el planteamiento relativo que originalmente se introdujo en suplencia de la queja.

En relación con el punto resolutivo Tercero:

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobó la propuesta consistente en reconocer la validez de los artículos 11, 24, 30, párrafo penúltimo, 31, fracción XI, 33, 34, 41, fracciones VI y VII, salvo por lo que se refiere a la porción normativa que indica "inhabilitación"; 66, 68, 70, en la porción normativa que indica "validación"; del 73 al 79, 81, 83, 97, 105, 108, 109, 112, 116 y 127, del 135 al 145, 147, 149, 156, 157, 160, 161, 163, 166, y sexto transitorio de la Ley por la que se Reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro.

Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, y Presidente Silva Meza, se aprobó la propuesta del proyecto, consistente en reconocer la validez del artículo 41, fracciones VI y VII, de la Ley por la que se Reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro, en la porción normativa que indica "inhabilitación". Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas, y Ortiz Mayagoitia votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo Cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales y Luna Ramos reservaron su derecho para formular sendos votos particulares.

El señor Ministro Presidente declaró que la controversia constitucional se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

El Presidente de la Suprema Corte: Ministro **Juan N. Silva Meza**. - La Ponente: Ministra **Margarita Beatriz Luna Ramos**. - El Secretario General de Acuerdos: **Rafael Coello Cetina**.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9o. del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de sesenta y cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la versión pública que corresponde a la sentencia del dieciséis de abril de dos mil doce dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 40/2009, promovida por los Municipios de Querétaro, Corregidora y del Marqués, todos del Estado de Querétaro. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintisiete de agosto de dos mil doce.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARIA AGUILAR MORALES, RESPECTO DE LA EJECUTORIA PRONUNCIADA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 40/2009.

Coincido esencialmente con lo determinado en la controversia constitucional de que se trata; sin embargo, no estoy de acuerdo con algunas de las consideraciones plasmadas en el considerando décimo, en que se analizan los conceptos de invalidez relativos a la constitucionalidad de los 14, 15, 19, 20, 21, 22, y sexto transitorio del Decreto que contiene la Ley por la que se Reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro, publicada el veinte de marzo de dos mil nueve.

En la ejecutoria se señala que del artículo sexto transitorio del decreto combatido únicamente se advierte una obligación para la legislatura estatal, en el sentido de expedir una ley en materia de límites territoriales de los Municipios en el Estado de Querétaro, sin que ello implique, como aducen los promoventes, que los decretos y convenios ratificados por dicha legislatura dejen de tener efectos, pues de una interpretación literal no se advierte; considerando, sobre todo, que dicho ordenamiento no se ha expedido, por lo que resulta inadmisibile, por ahora, estudiar el apego o no a la Constitución Federal.

Por lo que hace a las demás normas, en la resolución se determina, entre otras cuestiones, que si bien los Estados están facultados para legislar respecto a la creación y fusión de municipios, las normas de que se trata son inconstitucionales, pues resulta exigible que los aspectos fundamentales del proceso de creación de un municipio estén consignados en la Constitución local y no en normas secundarias, como se determinó por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la diversa Controversia Constitucional 11/2004, criterio que puede verse resumido en la jurisprudencia P./J. 151/2005 de rubro "*MUNICIPIOS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACION*"; y que los preceptos legales de que se trata no respetan la garantía de audiencia que debe brindarse a los municipios en un procedimiento de este tipo, pues le conceden un grado de participación mínima, al permitirles únicamente formular una opinión en el trámite, lo de los deja inauditos.

En primer lugar, no coincido con la respuesta que se da al argumento relativo a la invalidez del artículo sexto transitorio del decreto impugnado, pues si bien es cierto que el precepto en cuestión no establece que los decretos, reconocimientos y convenios ratificados por la Legislatura del Estado de Querétaro sobre límites territoriales dejen de tener efectos, sí señala que los límites territoriales de los Municipios se conservarán en los términos de dichos decretos, reconocimientos y convenios, hasta en tanto se cree la ley de la materia, de donde se infiere que se está determinando que a partir de la expedición de dicho ordenamiento, sean los límites que se establezcan en este último los que prevalezcan; sobre todo, considerando que el artículo 4o. del propio ordenamiento –que también fue objeto de reformas–, dispone que los Municipios conservarán los límites que para tal efecto señale la ley de la materia.

En cuanto a lo señalado en relación con las demás normas, en el sentido de que los Estados de la Federación están facultados para legislar respecto a la creación y fusión de municipios, pero que dichos preceptos son inconstitucionales porque los aspectos fundamentales del proceso de creación de un municipio deben estar consignados en la Constitución local y no en normas secundarias, para mí hay una deficiencia en el estudio correspondiente, en virtud de que en el primer supuesto sólo se analizan las figuras relativas a la creación y fusión de municipios, y en el segundo caso sólo se analiza la relativa a su creación, soslayando que los artículos 22 y 23 de la ley impugnada –este último declarado inválido por vía de consecuencia– se refieren a la supresión de municipios y el artículo 14 a la ratificación de convenios sobre límites de territorios municipales.

Aunado a lo anterior, difiero del criterio sostenido por la mayoría de los integrantes del Pleno en el sentido de que los preceptos legales en cuestión son inconstitucionales porque los aspectos fundamentales del proceso de creación de un municipio deben estar consignados en la Constitución local y no en normas secundarias.

En la jurisprudencia en que se sustenta dicha determinación se sostiene, en esencia, que dada la importancia de la creación de un nuevo Municipio, por constituir la base de la división territorial y organización política y administrativa de las entidades federativas, resulta exigible que los aspectos fundamentales del proceso correspondiente estén consignados en la Constitución de la entidad y no en normas secundarias, a efecto de que sean indispensables para el legislador ordinario y su establecimiento sea fruto de un proceso deliberativo especialmente maduro, por lo que las legislaturas locales deben decidir acerca de la creación de un nuevo Municipio por mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes, sobre la base de condiciones preestablecidas en la ley, concediendo a los Municipios afectados la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos.

Pues bien, el artículo 14 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro dispone en su último párrafo que en la resolución de los casos derivados de las fracciones I, III y IV –relativas a la creación y fusión de municipios, los cambios de residencia de las cabeceras municipales, y la supresión de municipios–, el procedimiento respectivo se ajustará a lo que establece el artículo 39 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, y esta última norma establece los requisitos inclusive para reformar o adicionar la propia Constitución de la entidad.

Así, conforme a la legislación del Estado de Querétaro, para crear, fusionar o suprimir Municipios se deben cumplir los mismos requisitos que se requieren para reformar la Constitución de la entidad; de manera que, a mi juicio, se garantiza que la realización de dichos actos sea el fruto de un proceso deliberativo especialmente maduro, en el que la legislatura local tendría que decidir por mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes, por lo que estimo innecesario que dichas figuras se tengan que establecer en la Constitución del Estado de Querétaro.

Aunado a lo anterior, no encuentro de qué manera es inconstitucional el que los aspectos fundamentales de los procesos de creación, fusión o supresión de municipios no se contemplen en la Constitución de la entidad, ya que el artículo 115 de la Constitución Federal no lo exige. La propia jurisprudencia antes referida se sustenta en el concepto de un procedimiento deliberativo maduro, que para mí se satisface con el procedimiento creado y establecido por el Legislador y Constituyente del Estado de Querétaro.

El Ministro, **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en la sentencia del dieciséis de abril de dos mil doce dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 40/2009, promovida por los Municipios de Querétaro, Corregidora y del Marqués, todos del Estado de Querétaro. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintisiete de agosto de dos mil doce.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 40/2009, PROMOVIDA POR LOS MUNICIPIOS DE QUERETARO, CORREGIDORA Y EL MARQUES, TODOS DEL ESTADO DE QUERETARO, EN CONTRA DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE LA PROPIA ENTIDAD FEDERATIVA, FALLADA EN SESION DE FECHA DIECISEIS DE ABRIL DE DOS MIL DOCE.

Disiento del criterio sustentado por la mayoría de este Tribunal Pleno, conforme al cual se determinó la invalidez de las normas relativas a la creación, fusión y supresión de municipios (artículos 14, 15, 19, 20, 21, 22 y 23 de la ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro), por considerar que tales disposiciones deben estar consignadas en la Constitución local y no en normas secundarias, como las impugnadas.

La determinación descansa en el criterio jurisprudencial emitido por el propio Pleno de este Alto Tribunal, sintetizado en la tesis que lleva por rubro "MUNICIPIOS, REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACION".

Dada la importancia de la creación de un nuevo Municipio -sostiene la determinación mayoritaria- por constituir la base de la división territorial y organización política y administrativa de las entidades federativas, resulta exigible que los aspectos fundamentales del proceso de su creación, estén consignados en la Constitución y no en normas secundarias, a efecto de que sean indispensables para el Legislador ordinario y su establecimiento sea fruto de un proceso deliberativo especialmente maduro.

En su oportunidad suscribí la jurisprudencia que da sustento a esa resolución, sin embargo, debo aclarar que nuevas reflexiones sobre el tema me llevaron al convencimiento de apartarme del criterio jurisprudencial, tal como lo expresé en la discusión de la Controversia Constitucional 130/2006, promovida por el Municipio de Tepatlilán de Morelos, Estado de Jalisco.

En ese momento expuse ante este honorable Tribunal que un nuevo análisis sobre el particular me condujo a sostener que es suficiente con que la Legislatura estatal tenga facultades establecidas en la Constitución local para crear o modificar municipios, y que el procedimiento por el cual se lleve a cabo esa modificación o creación puede establecerse válidamente en una ley secundaria, como es el caso de la Ley Municipal que en esta controversia constitucional se analizó.

Es decir, en un caso como este, reconozco el derecho de libre configuración normativa que tienen los Estados, cuando no existe disposición expresa en la Constitución Federal que los obligue a legislar de determinada manera. Los Estados de la Federación tienen libertad de establecer su sistema interno, en tanto no violenten un precepto expreso de la Constitución Federal que los obligue a actuar en determinado sentido o les prohíba realizar cierta conducta.

No existe en la Constitución General de la República norma alguna que establezca la obligación a que se refiere el criterio jurisprudencial aquí aplicado, esto es, que señale que este tipo de procedimientos deben estar consignados precisamente en texto constitucional local, consecuentemente, los Estados tienen libertad para establecer el procedimiento en una ley secundaria.

El artículo 14 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro establece en las fracciones I, II y IV facultades de la Legislatura local para conocer y resolver respectivamente sobre la creación y fusión de municipios, la ratificación de los convenios sobre límites de territorios municipales y la supresión de municipios, cuando por insuficiencia de sus medios económicos no les sea factible atender eficientemente los servicios públicos indispensables, y en su último párrafo dispone que: “en la resolución de los casos derivados de las fracciones I, III y IV el procedimiento respectivo se ajustará a lo que establece el artículo 39 de la Constitución Política del Estado de Querétaro”; norma que consigna los requisitos para reformar o adicionar la propia Constitución de la entidad.

Así, conforme a la Legislación del Estado de Querétaro, para crear, fusionar o suprimir municipios (en este último caso, cuando por insuficiencia de medios económicos no les sea factible atender eficientemente los servicios públicos) se debe cumplir con los mismos requisitos que se exigen para reformar la Constitución de la entidad.

De manera que con ello se garantiza que la realización de dichos actos “sea el fruto de un proceso deliberativo especialmente maduro”, en el que la Legislatura local tendría que decidir por mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes.

Luego, como lo expuse en la sesión en la que se discutió este asunto, considero que la regulación de la creación, modificación o desaparición de los Municipios, puede ser una materia de regulación legal y no necesariamente constitucional.

Puntualizo que sólo me aparto de esta particular decisión, no así de las restantes a que se refiere el considerando en que se analizan los preceptos relativos a la creación, fusión y supresión de municipios (artículos 14, 15, 19, 20, 21, 22 y 23), pues, desde luego, reconozco que la Constitución Federal protege, de manera activa, la autonomía municipal para su creación, modificación territorial, supresión y fusión, y que por ello debe establecerse la audiencia previa, tal como se dice en la sentencia ejecutoria.

La Ministra **Margarita Beatriz Luna Ramos**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto particular formulado por la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, en la sentencia del dieciséis de abril de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 40/2009, promovida por los Municipios de Querétaro, Corregidora y del Marqués, todos del Estado de Querétaro. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintisiete de agosto de dos mil doce.- Rúbrica.