La Sombra de Arteaga

PERIODICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUERETARO ARTEAGA

Responsable: Secretaría de Gobierno	Registrado como de Segunda Clase en la Administración de Correos de Querétaro, Qro., 10 de Septiembre de 1921.	Director: Lic. Nelson Manuel Hernández Moreno

(FUNDADO EN EL AÑO DE 1867. DECANO DEL PERIODISMO NACIONAL)

SUMARIO

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Sentencia dictada en sesión pública celebrada el siete de julio del 2005, relativa a la Controversia Constitucional número 25/2001, promovida por los Ayuntamientos de los Municipios de Querétaro, Corregidora y El Marqués, en contra de la LIII Legislatura, del Gobernador, del Secretario General de Gobierno y de otras autoridades, todos del Estado de Querétaro. **3485**

INFORMES AL TELEFONO 01(442) 238-50-00 EXTENSIONES 5677 Y 5682

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 25/2001
ACTOR: AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DE QUERÉTARO, CORREGIDORA Y EL MARQUÉS, TODOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

PONENTE: MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.
SECRETARIAS: MARIANA MUREDDU GILABERT.
CARMINA CORTÉS RODRÍGUEZ.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **siete de julio de dos mil cinco.**

V I S T O S; y,
R E S U L T A N D O:

PRIMERO.- Por oficio presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el seis de julio de dos mil uno, Joaquín Gerardo González de León, Ricardo Egila Aristi y Rogelio Jiménez Ruíz, quienes se ostentan como Síndicos de los ayuntamientos de los Municipios de Querétaro, Corregidora y El Marqués, todos del Estado de Querétaro, promovieron controversia constitucional, demandando de las autoridades mencionadas en el párrafo siguiente la invalidez de la norma que a continuación se señala:

"… 1. La LIII Legislatura del Estado de Querétaro,… 2. El Gobernador constitucional del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga,… 3. El Secretario de Gobierno del Estado Libre y Soberano de Querétaro,... 4. El Director del Periódico Oficial del Gobierno La Sombra de Arteaga del Estado Libre y Soberano de Querétaro,… Normas de observancia general cuya invalidez se demanda: LA APROBACIÓN, SANCIÓN, PROMULGACIÓN, EXPEDICIÓN, PUBLICACIÓN Y VIGENCIA del decreto de la LIII Legislatura del Estado de Querétaro Arteaga, que contiene LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, La Sombra de Arteaga, en fecha 25 de mayo de 2001 y en lo particular los artículos señalados en el concepto de invalidez y que continuación (sic) se indican: 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…".

SEGUNDO.- La parte actora indica que la norma cuya invalidez demanda es violatoria del artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.- En la demanda se señalan como antecedentes, los siguientes:

"… El día 24 de abril de 2001, se aprobó por la LIII Legislatura del Estado de Querétaro, el Decreto que contiene la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, enviándose al Ejecutivo 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.- En fecha 25 de mayo de 2001, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro La Sombra de Arteaga, el Decreto de la LIII Legislatura del Estado de Querétaro, que contiene la Ley Orgánica Municipal de Querétaro, sancionado, expedido, promulgado y publicado por el Gobernador y Secretario de Gobierno de esta entidad federativa. 3.- Es el caso que los artículos impugnados de dicha ley violan en su espíritu y contenido al artículo 115 vigente, (sic) violando la autonomía municipal de nuestras representadas…".

CUARTO.- Los Municipios actores expresaron como concepto de invalidez, el siguiente:

"Único.- El Decreto de la LIII Legislatura del Estado de Querétaro, que contiene la Ley Orgánica Municipal de Querétaro y particularmente los artículos que adelante se señalan, violan en su conjunto, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, con énfasis en la reforma del citado dispositivo constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, por las siguientes razones. --- La reforma constitucional al artículo 115 de 1999, creó la figura de 'leyes Estatales en materia municipal', con el propósito de DELIMITAR el alcance y contenido de las mismas para precisamente ampliar la facultad reglamentaria de los Municipios. Por tanto, no se trata de una facultad legislativa enunciativa como se encontraba dicho dispositivo constitucional antes de 1999, si no que fue intención del Constituyente permanente acotar los contenidos de la Ley Municipal expedida por los Congresos locales para favorecer la vida reglamentaria municipal y con ello, su autonomía. --- Dicha ley Estatal en materia Municipal, como es conocido, se encuentra prevista y delimitada en la propia Constitución en el nuevo artículo 115 constitucional, cuya fracción II dice lo siguiente: --- 'ARTÍCULO 115.- … I.- … II.- … . --- Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia

municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. --- El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: --- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. --- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento; --- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución; --- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes. --- Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores' (Énfasis agregado). --- De la disposición descrita en relación con el tema que nos ocupa, podemos deducir que se generan los siguiente PRINCIPIOS del artículo 115 constitucional: --- 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 materias de reglamentación municipal conforme al decreto del nuevo segundo párrafo de la fracción II del 115 y el espíritu del mismo misma ya transcrita en párrafos anteriores. --- 3.- Por tanto, es competencia municipal expedir reglamentos: - Que organicen la administración pública municipal. - Que regulen el funcionamiento interno del ayuntamiento (cabildo). - Que regulen las materias (fracción III del 115 C.), procedimientos, funciones y servicios públicos de 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 especifica de los ayuntamientos. --- 5.- Quedó reservado por el ámbito reglamentario TODO LO RELATIVO A LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO, así como la participación ciudadana, etc. --- 6.- En materia de mayoría calificada del ayuntamiento, éstas solo son posibles de establecerse en la Ley, tratándose de disposición bienes inmuebles, o actos jurídicos que obliguen al ayuntamiento más allá de su periodo de Gobierno. --- Por tanto, es indebido imponer a los ayuntamientos la toma de decisiones a partir de mayoría calificada fuera de éstos temas. (Inmobiliario y actos jurídicos que comprometan a los ayuntamientos más allá de su periodo constitucional). Así mismo, en esta materia, no es válido que las legislaturas actúen como resolutores 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 115 constitucional aprobados en la Cámara de Diputados el 17 de junio de 1999 y en la de Senadores el 25 de junio del mismo año, que a continuación volvemos a citar para ilustrar el anterior acierto: --- '4.2 La intención de ésta comisión dictaminadora, consiste en fortalecer al ámbito de

competencia municipal y las facultades de su órgano de gobierno. Por ello se propone tal y como lo plantean los autores de las iniciativas antes descritas, DELIMITAR el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales. Lo que se traduce en que la competencia reglamentaria del Municipio, implique de forma exclusiva, los aspectos fundamentales para su desarrollo. De ahí que se defina y modifique en la fracción II, el concepto de bases normativas, por el de leyes estatales en materia municipal, conforme a las cuales los ayuntamientos expiden sus reglamentos, y otras disposiciones administrativas de orden general. --- Dichas leyes 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. --- En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario como facultad de los ayuntamientos, todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal; así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general; mientras que las leyes estatales en materia municipal, contemplarán lo referente al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos, y demás aspectos que contienen lo siguiente: --- 4.2.1 En el inciso a) se establecen los medios de impugnación y los órganos correspondientes, para dirimir controversias entre los particulares y la administración pública municipal, los cuales deberán conducir a la observancia de los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. Se deja a salvo para cada ayuntamiento decidir, a través de disposiciones reglamentarias, formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal. La ley, solo contemplará los principios generales en este rubro. --- 4.2.2 En el inciso b), se establece que la ley deberá prever el requisito de mayoría calificada de los miembros de un ayuntamiento en las decisiones relativas a la afectación de su patrimonio inmobiliario y la firma de convenios que por su trascendencia lo requieran; sin embargo, en dichas decisiones la legislatura estatal ya no intervendrá en la toma de la decisión a los ayuntamientos. --- 4.2.3 En el inciso c), se señala que 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, incluyendo la hipótesis a que se refiere la fracción VII el artículo 116 constitucional, para fines de derecho público. --- 4.2.4 En el inciso d), se prevé que la ley estatal contemple, con base en el ámbito de competencia exclusiva municipal, el procedimiento y las condiciones para que el ayuntamiento transfiera la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función a su cargo, a favor del Estado. Ello mediante la solicitud del ayuntamiento a la legislatura, cuando no haya convenio con el gobierno estatal de que se trate. ---4.2.5 En el inciso e), se establece que las legislaturas estatales expedirán las normas aplicables a los Municipios que no cuenten con los reglamentos correspondientes. Es decir, la norma que emita el legislativo para suplir en estos casos, 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. --- Por último, la Comisión considera necesario prever en un nuevo párrafo cuarto de la fracción II en análisis, que las legislaturas estatales establezcan las normas de procedimiento para resolver los conflictos que pudieran surgir entre los gobiernos estatales y los Municipios con motivo de la realización de los actos a que se refieren los incisos b) y d) de la fracción segunda en comento. Para dirimir tales diferencias, el órgano competente será la legislatura estatal correspondiente. Esta previsión desde luego, se entiende sin perjuicio del derecho de los gobiernos estatales y de los Municipios de acudir en controversia constitucional en los términos del artículo 105 constitucional y su ley reglamentaria.' (Énfasis Agregado). --- Visto lo anterior, resulta que la ley aprobada parte de un error de origen, al señalar como su objeto un concepto que no le es el permitido por la Constitución, ya que el artículo 1 de la ley impugnada, indica que su objeto es 'establecer las bases generales para la ORGANIZACIÓN del ámbito municipal de Gobierno' en contravención con el artículo 115 constitucional, que señala que el objeto de la ley será establecer las 'Bases generales de la administración pública y de procedimiento administrativo', 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 de sus 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 regula prácticamente toda la vida municipal, desde sus dependencias, participación ciudadana, procedimientos particulares, pasando por generar un organigrama que mete en camisa de fuerza al ayuntamiento. --- 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 vigente. --- Como se observa, en virtud de los principios que arroja la reforma al artículo 115 constitucional de 1999, consistentes en la DELIMITACIÓN de los alcances de la ley sobre materia municipal, así como el haber garantizado que el tema organizacional y de funcionamiento interno quedó para el ámbito reglamentario municipal, y si bien el ámbito de la legislatura estatal no desaparece, si se acota favoreciendo el ensanchamiento y robustecimiento de la capacidad autonormativa (autonomía) de los ayuntamientos, dada su naturaleza colegiada. A mayor abundamiento, debe decirse que la reforma genera un concepto novedoso de facultad reglamentaria autónoma. --- Autonomía es un término que proviene del latín 'auto' (propio) y 'nomos' (norma) y que consiste en la atribución de un organismo o persona jurídica para darse así misma normatividad con valor jurídico en un ámbito específico de competencia. Así, la reforma al artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, atribuye a los Municipios mexicanos no sólo un ámbito propio de acción exclusivo sino la facultad de normarlo por sí mismos a través de sus órganos de Gobierno (ayuntamientos), las materias de su competencia que van desde la organización de la administración pública municipal y el funcionamiento interno del ayuntamiento, hasta la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su exclusiva competencia, pasando desde luego por la regulación de las relaciones del Gobierno Municipal con sus Gobernados en materia de participación ciudadana y vecinal. Nace así la reglamentación municipal autónoma que se distingue de los reglamentos tradicionales en los que solamente se provee a la exacta observancia de la Ley en la esfera administrativa. En efecto, los reglamentos autónomos tienen la característica de ser producidos por los ayuntamientos en ejercicio pleno de una función materialmente legislativa en donde pueden crear derechos, obligaciones procedimientos, sanciones etc. Así mismo, su relación con la Ley General es relativa exclusivamente a los datos comunes que deben tener en ciertos aspectos los Municipios de un mismo Estado. Sin embargo, tal y cómo lo establece la fracción II del artículo 115 en cita, dichas leyes 'marco' al estar limitadas en su objeto a ciertas generalidades, nos da como resultado el que los Municipios puedan cuasilegislar a través de reglamentos u ordenanzas municipales, los aspectos necesarios para un desarrollo autónomo y subsidiario de la vida municipal en las materias de su exclusiva competencia. --- De lo anterior se deduce que existirán dos dimensiones o estratos reglamentarios municipales: El autónomo que ya hemos explicado y el derivativo que es la facultad reglamentaria tradicional en donde los Municipios se limitan a proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de una ley. En este último caso estamos ante materias que no son del ámbito exclusivo municipal sea por que la Constitución Federal o la local no lo hayan atribuido con tal carácter y entonces, la facultad normativa se ve limitada a tan sólo proveer la concreción de la Ley pero sin poder crear derechos y obligaciones espontáneamente, sujetándose en todo el tiempo a la naturaleza jurídica y alcances de la ley especial de la materia que se trate. --- Por tanto, en la medida que la ley en sus artículos impugnados invaden pues, en doble esquema los principios ya explicados, ya que por una parte va más allá de lo que limitativamente le permite la Constitución a los Congresos Estatales en ésta 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; en tal grado de inconstitucionalidad se encuentran los artículos de la Ley Orgánica Municipal del

Estado de Querétaro, cuya invalidez se solicita, mismos que adelante se señalan. --- Como se observará, la cantidad de artículos indebidamente estipulados hacen inviable e inconsistente la ley, misma que no acude al espíritu y sentido correcto del artículo 115 de nuestra Carta Magna, máxime tomando en cuenta la reforma de 1999. --- Para demostrar lo anterior, a continuación señalamos uno a uno los artículos de dicha ley materia de la presente controversia, y el principio o principios del artículo 115 constitucional, (con énfasis en la reforma de 1999) que se ven violentados, en obvio de repeticiones y conforme a los párrafos precedentes del presente concepto de invalidez. --- Para mejor comprensión, los artículos o parte de ellos no expresados a la letra o que queden en puntos suspensivos (…) son válidos y por ello no los transcribimos siquiera, mientras que los artículos transcritos textualmente son los que se estiman inconstitucionales, y se identificarán con el o los principios del artículos 115 constitucional que a nuestro juicio, se conculcan. --- ARTÍCULOS DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y PRINCIPIOS DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL QUE SE VIOLAN, POR LO QUE SE PIDE SE DECLARE SU INVALIDEZ CONFORME AL PRESENTE CONCEPTO INVALIDEZ. --- 'LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO'. --- CAPÍTULO PRIMERO. --- DE LAS DISPOSICIONES GENERALES. --- ARTÍCULO 1. (se transcribe).--- (El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los números1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones). --- ARTÍCULOS 2. al 26.- …. --- CAPÍTULO SEGUNDO FUNCIONAMIENTO Y COMPETENCIA DE LOS AYUNTAMIENTOS Y LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL. --- ARTÍCULO 27 (se transcribe) --- (El presente artículo EN SU PÁRRAFO SEXTO exclusivamente, viola el principio del artículo 115 constitucional marcado en el presente concepto de invalidez con el número 6 al cual nos remitimos en obvio de repeticiones, en la medida que se infiere que 'las leyes' podrán imponer mayorías calificadas, no obstante que el sentido limitativo que impone el 115 constitucional a la ley municipal, se reduce a los casos de decisiones sobre el patrimonio inmobiliario y actos que obliguen al ayuntamiento más allá de su periodo constitucional). --- ARTÍCULOS 28 al 29.- … .--- 30. (se transcribe) --- (El presente artículo en sus fracciones IV, V, XII, XXIII y XXXII, violan los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los números 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos de obvio de repeticiones). --- ARTÍCULO 31. (se transcribe) --- (El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los números 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, en virtud de que regula las funciones del presidente municipal, mismas que deben ser determinadas en el reglamento interno respectivo que emita el ayuntamiento). --- ARTÍCULO 32. (se transcribe). -- (El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los números 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, en la medida que establece disposiciones propias del un reglamento interior del ayuntamiento). --- ARTÍCULO 33.- al 35….. CAPÍTULO TERCERO DE LAS COMISIONES PERMANENTES DE DICTAMEN. --- ARTÍCULO 36. (se transcribe). --- (El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados con el presente concepto de invalidez con los números 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo de organización interna de los cabildos). --- ARTÍCULO 37. (se transcribe). --- (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 y 6 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo de organización interna de los cabildos). --- ARTÍCULO 38 (se transcribe). --- (El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los números 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo de organización interna de los cabildos). --- ARTÍCULO 39. (se transcribe). --- (El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los números 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo de organización interna de los cabildos). ARTÍCULO 40 (se transcribe).--- (El presente

artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los números 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo de organización interna de los cabildos). CAPÍTULO CUARTO DE LA INHABILITACIÓN, REVOCACIÓN Y SUSPENSIÓN DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO. ---ARTÍCULOS 41.- al 43. -… TÍTULO IV DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL. ---CAPÍTULO PRIMERO DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS MUNICIPIOS. --- ARTÍCULO 44 (se transcribe). --- (El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los número 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal propia de los ayuntamientos). --- ARTÍCULO 45 (se transcribe). ---(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 y 6 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones por invadir el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal propia de los ayuntamientos). ARTÍCULO 46 (se transcribe). --- (El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal propia de los ayuntamientos). --- CAPÍTULO SEGUNDO DE LA SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO. --- ARTÍCULO 47 (se transcribe). --- (El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los números 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal propia de los ayuntamientos). --- CAPÍTULO TERCERO DE LA DEPENDENCIA ENCARGADA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS. --- ARTÍCULO 48 (se transcribe) (El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los números 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal propia de los ayuntamientos). --- CAPÍTULO CUARTO DE LA DEPENDENCIA ENCARGADA DE LA ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS INTERNOS, RECURSOS HUMANOS, MATERIALES Y TÉCNICOS DEL MUNICIPIO. --- ARTÍCULO 49 (se transcribe). --- (El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los números 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal propia de los ayuntamientos). --- ARTÍCULO 50 (se transcribe). --- (El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los números 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal propia de los ayuntamientos). --- CAPÍTULO QUINTO DE LA DEPENDENCIA ENCARGADA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, POLICÍA PREVENTIVA Y EL TRÁNSITO MUNICIPAL. --- ARTÍCULO 51 (se transcribe). --- Cuando la realidad socioeconómica de un Municipio lo haga necesario se podrán prestar los servicios de seguridad pública, policía preventiva y tránsito mediante estructuras administrativas independiente. (El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los números 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal propia de los ayuntamientos). --- CAPÍTULO SEXTO DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES AUXILIARES. --- ARTÍCULO 52 (se transcribe). --- (El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los número 1, 2, 3, 4, 5 y 6 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal propia de los ayuntamientos). --- ARTÍCULO 53 (se transcribe). --- (El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los número 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir

el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal propia de los ayuntamientos). --- (ARTÍCULO 54 (se transcribe). --- (El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los número 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal propia de los ayuntamientos). --- ARTÍCULO 55 (se transcribe). --- (El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los número 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal propia de los ayuntamientos). --- ARTÍCULO 56 (se transcribe). ---(El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los número 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal propia de los ayuntamientos). --- ARTÍCULO 57 (se transcribe). --- (El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los número 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal propia de los ayuntamientos). --- CAPÍTULO SÉPTIMO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAMUNICIPAL. --- ARTÍCULO 58 (se transcribe). --- (El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los números 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal propia de los ayuntamientos). --- ARTÍCULO 59 (se transcribe). ---(El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los números 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal propia de los ayuntamientos). --- ARTÍCULO 60 (se transcribe). --- (El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los números 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal propia de los ayuntamientos). ARTÍCULO 61 (se transcribe). ---(El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los números 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal propia de los ayuntamientos). --- ARTÍCULO 62 (se transcribe). --- (El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los números 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal propia de los ayuntamientos). --- ARTÍCULO 63 (se transcribe). ---(El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los números 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal propia de los ayuntamientos). --- CAPÍTULO OCTAVO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA. --- ARTÍCULO 64 (se transcribe). ---(El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los números 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal propia de los ayuntamientos). --- ARTÍCULO 65 (se transcribe). --- (El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los números 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal propia de los ayuntamientos). --- ARTÍCULO 66 (se transcribe). ---(El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los números 1, 2, 3, 4 y

5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal propia de los ayuntamientos). --- ARTÍCULO 67 (se transcribe). --- (El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los números 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal propia de los ayuntamientos). --- ARTÍCULOS 68 al 70.- … ARTÍCULO 71 (se transcribe). --- (El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los números 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal propia de los ayuntamientos). --- ARTÍCULOS 72.- al 79.- … CAPÍTULO QUINTO DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. --- ARTÍCULO 80 (se transcribe). --- (El presente artículo en su párrafo primero exclusivamente, viola el principio del artículo 115 constitucional marcado en el presente concepto de invalidez con el número 6 al que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo de administración y manejo patrimonial, al dejar la posibilidad de que las legislaturas intervengan en el tipo de decisiones a que se contrae el presente numeral en sus fracciones de la I a la VI, no obstante que el artículo 115 constitucional previó que ya no intervengan las legislaturas en la toma de decisiones de ese tipo, sin perjuicio de su facultad de fiscalizar las mismas). --- ARTÍCULO 81 (se transcribe). --- (El presente artículo viola los principios del artículo 115 constitucional marcado en el presente concepto de invalidez con los números 2 y 3 al que nos remitimos en obvio de repeticiones. --- ARTÍCULO 82 (se transcribe). --- (El presente artículo viola el principio del artículo 115 constitucional marcado en el presente concepto de invalidez con el número 1, 2, 3, 4 y 5 al que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo de administración y manejo patrimonial, al dejar la posibilidad de que las legislaturas intervengan en el tipo de decisiones a que se contrae el presente numeral en sus fracciones de la I a la VI, no obstante que el artículo 115 constitucional previó que ya no intervengan las legislaturas en la toma de decisiones de este tipo, sin perjuicio de su facultad de fiscalizar las mismas). --- ARTÍCULOS 83.- al 99.- … ARTÍCULO 100 (se transcribe). --- (El presente artículo, viola el principio del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con el número 1, 2, 3, 4, 5 y 6 al que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo patrimonial del Municipio en los términos del presente concepto de invalidez, así como con base en el artículo 115 fracción II inciso b) constitucional y en particular, con apoyo en punto 4.2.2 de los considerandos del dictamen mediante el cual se aprobó la reforma al artículo 115 constitucional publicada el 23 de diciembre de 1999). --- ARTÍCULO 101 (se transcribe). --- (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 y 6 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo patrimonial propio de los ayuntamientos y, en particular, violenta el principio de libertad de hacienda que supone la prohibición al congreso estatal de predeterminar el destino del gasto público municipal, consagrado en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional reformada y en particular, con base en el considerando 4.4 del dictamen que dio origen al multicitada reforma). --- CAPÍTULO SEGUNDO DE LA HACIENDA MUNICIPAL. --- ARTÍCULOS 102.- al 110.- … ARTÍCULO 111 (se transcribe). --- (El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los números 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal propia de los ayuntamientos). --- ARTÍCULO 112 (se transcribe). --- (El presente artículo en sus fracciones V y VI EXCLUSIVAMENTE, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los números 1, 2, 3, 4, 5 y 6 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito autónomo patrimonial propio de los ayuntamientos y, en particular, violenta el principio de libertad de hacienda que supone la prohibición al congreso estatal de predeterminar el destino del gasto público municipal consagrado en el último

párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional reformada y en particular, con base en el considerando 4.4 del dictamen que dio origen a la multicida reforma). --- ARTÍCULOS 113.- al 149. - … ARTÍCULO 150 (se transcribe). --- (El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los números 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito de auto organización y para reglamentar la PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Por tanto, se excede la ley al otorgar a los consejos municipales de participación social y a los ciudadanos en general el derecho de iniciativa, remitiendo el ejercicio de este derecho a diversa 'ley'). --- ARTÍCULO 151. - … ARTÍCULO 152 (se transcribe). --- (El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los números 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito de auto organización para regular este aspecto de la organización interna del cabildo como lo es un 'Quórum calificado' para sesionar). --- ARTÍCULOS 153.- al 158.- … TÍTULO X DE LA SUPLENCIA Y RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES. --- CAPÍTULO PRIMERO DE LAS FALTAS Y LICENCIAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES. --- ARTÍCULO 159 (se transcribe). --- (El presente artículo, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los números 1, 2, 3, y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito de auto organización y para reglamentar la administración pública municipal, incluidas las licencias de los funcionarios distinguidos por integrar la estructura de COLABORACIÓN del ayuntamiento y no el ayuntamiento en sí). ARTÍCULOS 160. – al 177.- … TÍTULO XII DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LOS MUNICIPIOS. --- CAPÍTULO PRIMERO DEL PATRIMONIO CULTURAL. --- ARTÍCULO 178 (se transcribe). --- (El presente artículo EN SU SEGUNDO PÁRRAFO EXCLUSIVAMENTE, viola los principios del artículo 115 constitucional marcados en el presente concepto de invalidez con los números 1, 2, 3, 4 y 5 a los que nos remitimos en obvio de repeticiones, por invadir el ámbito de auto organización y para reglamentar la administración pública municipal). --- CAPÍTULO SEGUNDO DEL CRONISTA MUNICIPAL. – ARTÍCULO 179.- … TRANSITORIOS ARTÍCULO PRIMERO.- … ARTÍCULO SEGUNDO (se transcribe). --- (Al presente artículo le resulta aplicable integralmente el concepto de invalidez a que se refiere la presente demanda). ARTÍCULO TERCERO.-… ARTÍCULO CUARTO (se transcribe) (Al presente artículo le resulta aplicable integralmente el concepto de invalidez a que se refiere la presente demanda). --- ARTÍCULO QUINTO. -… ARTÍCULO SEXTO.- … ARTÍCULO SÉPTIMO.- …".

QUINTO.- Por acuerdo de diez de julio de dos mil uno, el Presidente en funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional número 25/2001; y, por razón de turno, designó para conocer de ésta como Instructor al Ministro José Vicente Aguinaco Alemán.

Mediante proveído de once de julio de dos mil uno, el Ministro Instructor admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo como demandados únicamente al Congreso, al Gobernador constitucional y al Secretario de Gobierno, todos del Estado de Querétaro; ordenó emplazarlos para que formularan su contestación y, correr traslado al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su derecho conviniera.

Por acuerdo de tres de diciembre de dos mil tres, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con fundamento en los artículos 10, fracción I y 14, fracción II, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 24 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, remitió la presente controversia al Ministro José Ramón Cossío Díaz, para que continuara como instructor de procedimiento.

SEXTO.- La Legislatura del Estado de Querétaro, dio contestación a la demanda, refiriendo en síntesis:

Que es cierto la aprobación de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, a que alude la parte actora, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, “La Sombra de Arteaga”, el veinticinco de mayo de dos mil uno.

Que no es cierto que la reforma de mil novecientos noventa y nueve, al artículo 115 constitucional creó la figura de “leyes Estatales en materia municipal”, con el propósito de delimitar su alcance y contenido para ampliar la facultad reglamentaria de los Municipios, pues únicamente modificó el término de bases normativas que existía, por el de leyes estatales en materia municipal, para dar mayor precisión jurídica.

Que la novedad de la citada reforma, no estribó en la creación de leyes en materia municipal, sino en su designación como tales, ya que antes se refería a ellas como bases normativas que expedirían las legislaturas de los Estados, lo cual ocurría a través de leyes en materia municipal y, ello se consigna en el punto 4.2. del dictamen de las comisiones respectivas que culminaron con dicha reforma.

Que se afirma por la actora que el propósito de la “creación” de las leyes estatales en materia municipal era el de delimitar su alcance y contenido para ampliar la facultad reglamentaria de los Municipios, y si bien es verdad que en algunas de las iniciativas, origen a la reforma se refiere el delimitar la acción de las legislaturas, proponiendo textos restrictivos a la facultad legislativa municipal, las consideraciones correspondientes difieren de tales posicionamientos y su redacción, de ese afán del fortalecimiento municipal.

Que en el dictamen previo a la última reforma al artículo 115 constitucional, se propuso delimitar el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales, pero no para ampliar las atribuciones de los Municipios, sino buscando, que se orientaran a dar un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno, ni restringir las facultades normativas generales de las Legislaturas.

Que del texto actual del artículo 115 constitucional y de sus antecedentes próximos, se desprende que no tiene como propósito privilegiar al Municipio de tal modo que se hiciera imposible la existencia de un marco homogéneo que atienda a lo específico estatal, ni acotar las facultades de las legislaturas locales, sino el establecer una delimitación más precisa de las facultades normativas de ambos ámbitos de gobierno.

Que es falso que las leyes en materia municipal deban constreñirse a lo expuesto en los diferentes incisos de la fracción II, del artículo 115 constitucional.

Que se sostiene por la actora, que las leyes en materia municipal a que se refiere la fracción II, del artículo 115, constitucional, son de objeto limitado, puesto que su contenido no debe rebasar lo permitido por los incisos a) al e), pero sin embargo la actora soslaya que de acuerdo con la redacción de dicha fracción, la delimitación de la ley, implica también la delimitación del objeto de los reglamentos municipales, pues éstos deben ser expedidos con base en las leyes que en materia municipal deben expedir las legislaturas.

Que si las referidas leyes no desarrollaran, “ni explicitaran” las facultades reglamentarias de los ayuntamientos, ni establecieran las bases sobre las cuales pudieran construirse los reglamentos municipales, no podrían los Municipios ejercer debidamente su facultad reglamentaria, al estar subordinada jerárquicamente a las leyes en materia municipal.

Que la línea que divide la facultad reglamentaria de los Municipios y la legislativa de los Congresos Locales, no es precisamente el objeto de la regulación, sino el grado en que a cada uno le corresponde regular, puesto que, desde el momento en que se sujetan los reglamentos a las leyes en materia municipal por la propia Constitución Federal, los reglamentos carecen de autonomía frente a la ley y deben constreñirse a desarrollar las bases generales que contienen; que si hubiera una ley ilimitada en cuanto a su objeto, bastaría con ésta para normar toda la vida social.

Que si bien, el objeto de las leyes en materia municipal es limitado, no supone que deba restringirse a reproducir los principios enunciados en la norma constitucional, sin reglamentarla, sino que debe aplicarlo a lo específico de cada Estado, mientras que a los Municipios corresponde reglamentar esas leyes para aplicarlas en lo particular.

Que es infundado lo que afirma la actora, acerca de que existe exceso del legislador local al emitir la ley cuya invalidez se demanda, por lo que es inconstitucional, al invadir materias de reglamentación municipal; pues es el caso que la inconstitucionalidad no deriva de la invasión de materias sino de la esfera de atribuciones, ya que la materia de la ley y el reglamento es la misma; que en el caso de la ley, la reglamentación se da de modo directo y, en el del reglamento es una regulación indirecta o mediata, porque deriva de aquella, según la propia norma constitucional.

Que la diferencia entre la ley en materia municipal y el reglamento es de grado y jerarquía, además de "genética", la ley es creada por un Órgano Legislativo y el reglamento por uno administrativo; la ley únicamente depende jerárquicamente de la Constitución, en tanto que el reglamento es también dependiente de la ley y, aun cuando versan sobre la misma materia, la ley es general para todos los Municipios de un Estado, y el reglamento es específico a un Municipio en concreto.

Que la Constitución no permite a los ayuntamientos actuar de manera autónoma para reglamentar su vida interna, toda vez que la autonomía política y económica del ayuntamiento, no significa que pueda normarse a sí mismo con independencia de la ley y con la sola sumisión a la norma constitucional; como se desprende del artículo 115 constitucional, al referir que los reglamentos deben dictarse de acuerdo con las leyes que en materia municipal expida la Legislatura correspondiente.

Que si bien, como señala la actora, la ley debe prever las bases de la administración pública y del procedimiento administrativo y no la organización específica de los ayuntamientos, de los conceptos contenidos en la fracción II, del artículo 115 constitucional, se puede colegir que cuando se habla de bases generales, se refiere a los fundamentos propios y específicos de cada Estado, con relación a otras bases generales previstas en la Constitución Federal y, no es posible homogeneizar la vida municipal si se imponen camisas de fuerza a las legislaturas limitando sus atribuciones a meras vaguedades.

Que la intención de la Legislatura al expedir la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, fue establecer las bases generales de la administración pública municipal, señalando el marco homogéneo de los Municipios del Estado, pero remitiendo constantemente el contenido de sus disposiciones a la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, lo cual se corrobora en los considerandos del dictamen de dicha Ley.

Que es falso y contrario al espíritu del texto actual del artículo 115 constitucional, que quedara reservado para el ámbito reglamentario del Municipio, todo lo relativo a la organización y funcionamiento del ayuntamiento, así como la participación ciudadana, pues la citada norma fundamental expresamente señala que los reglamentos deben estar de acuerdo con las leyes en materia municipal, lo que implica necesariamente subordinación a éstas, además de que en la fracción II, inciso a) del precepto en cita, se establece que las leyes deben contener, entre otras cosas, las bases generales de la administración municipal y del procedimiento administrativo, lo que quiere decir que, al menos tales bases generales tanto organizativas como funcionales (de procedimiento) deben estar reguladas en la ley.

Que en la fracción I del citado precepto constitucional también se dan algunos casos de normas básicas en materia de organización y funcionamiento del ayuntamiento que están reservadas a las leyes, lo mismo que en la fracción V del propio artículo.

Que sostiene la actora que la mayoría calificada del ayuntamiento, sólo es posible establecerla en la ley, tratándose de disposición de bienes inmuebles o actos jurídicos que obliguen a dicho ayuntamiento más allá de su período de Gobierno, por lo que es indebido imponerle la toma de decisiones por mayoría calificada cuando no se trate de tales supuestos y, además, no resulta válido que las legislaturas actúen como resolutores en lugar de los ayuntamientos, ya que el artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal, no se refiere sólo a actos de disposición del patrimonio inmobiliario municipal, sino a cualquier forma de afectación, además de cualquier acto o contrato que trascienda al ejercicio de una administración.

Que sólo el artículo 80 de la Ley Orgánica Municipal de Querétaro, cuya invalidez se demanda, establece mayoría calificada y, éste no se refiere a otra cuestión que no sea patrimonio inmobiliario municipal y su afectación, actos o contratos que trasciendan a una administración, por lo que resulta ocioso su análisis.

Que la parte considerativa de los dictámenes así como los debates parlamentarios y las exposiciones de motivos de las iniciativas de leyes, con todo y ser una fuente valiosa de interpretación de las leyes y preceptos constitucionales, no pueden servir para integrar la ley cuando existan lagunas, ni mucho menos deben tomarse en cuenta cuando van contra el texto expreso de la ley que ha de interpretarse, ya que se desvirtuaría la función misma de éstas y, se permitiría un margen de arbitrio demasiado amplio en la interpretación, lo cual sacrificaría la norma por los discursos y las razones que el legislador empleó para crearla.

Que aun cuando la reforma de mil novecientos noventa y nueve, al artículo 115 constitucional, incrementó las atribuciones de los ayuntamientos, no tuvo los alcances que pretenden los demandantes, o sea, confiriéndoles una serie de atribuciones, como si las legislaturas locales carecieran de facultades para normar la vida municipal.

Que la ampliación de facultades referida no impide que los reglamentos municipales sigan siendo reglamentos y no leyes, ya que estas últimas son expedidas por los órganos legislativos del Estado y se distinguen de los reglamentos por ello y en su mayor grado jerárquico normativo; que los Municipios carecen de atribuciones legislativas y por ello su facultad reglamentaria está sujeta y subordinada a las leyes.

Que antes y en la actualidad los reglamentos municipales no son autónomos, al tener que sujetarse a las bases normativas expedidas por las legislaturas locales, de conformidad con el artículo 115, fracción II, constitucional, por lo que es claro que los reglamentos siguen estando sujetos a una ley expedida por la Legislatura Local, máxime si se atiende a la definición del término reglamento.

Que todos y cada uno de los preceptos controvertidos se encuentran apegados al marco constitucional vigente y, que aun de resultar inconstitucional alguno de los impugnados por la actora, ello no trae consigo la invalidez de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.

Que en ninguno de los casos de los artículos impugnados, se está en el supuesto de invasión de esferas, por cuanto que no está ejerciendo la Legislatura de Querétaro, facultades expresamente atribuidas a otros órdenes de gobierno ni se está en el caso de alguna de las prohibiciones absolutas o relativas; que dicha Legislatura obró conforme a una facultad expresamente atribuida a su favor por el artículo 115 constitucional Federal.

Que la actora pretende con sus argumentos que se derogue el artículo 124 de la Constitución Federal, a fin de no atender a los criterios de lógica semántica que deben prevalecer para una interpretación armónica del ordenamiento fundamental.

Que el artículo 1, impugnado, no es inconstitucional, ya que al señalar el numeral 115 constitucional que las leyes que en materia municipal deben expedir las Legislaturas de los Estados deben contener ***"las bases generales de la Administración Pública Municipal"*** y, el texto del citado numeral impugnado, que es el objeto de la Ley (Orgánica Municipal) es, ***"establecer las bases generales para la organización del ámbito municipal del gobierno"***, no existe diferencia, al tratarse de un contenido idéntico.

Que por lo que hace al artículo 27, impugnado, tampoco contraría la norma fundamental, pues el referido artículo 115 constitucional, señala en su fracción II, inciso b), que el objeto de las leyes reglamentarias, es el de establecer ***"los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento"***, que si lo que pretende controvertir la actora es la diferencia entre "***acuerdo de las dos terceras partes"*** y el término que señala el artículo impugnado de ***"votación calificada"***, este Alto Tribunal deberá indicarle que se trata de lo mismo.

Que en lo relativo al artículo 30, impugnado, si bien establece a favor del Municipio facultades adicionales a las previstas en el artículo 115 de la Norma Fundamental, sólo complementa su texto ya que suponer que dicho numeral constitucional es limitativo impidiendo que los ayuntamientos tengan nuevas atribuciones sería

contrario al espíritu de la Norma Suprema; pues en el inciso j) de la fracción III, del multicitado numeral se faculta a las legislaturas para ampliar el catálogo de servicios públicos a cargo del Municipio.

Que además, el precepto impugnado no causa agravio a la actora, pues le beneficia al ampliar su órbita de acción, por lo que en tal respecto carece de interés jurídico la accionante.

Que los artículos 31, 32 y del 36 al 40 impugnados, no son inconstitucionales pues atendiendo a que sólo contemplan las bases generales de la administración pública municipal, asignación de atribuciones y distribución de competencias, se refieren a cuestiones básicas y generales que resultan competencia de la Legislatura, al ser fundamento para la organización administrativa del Municipio, con lo cual se da cumplimiento al mandato constitucional de establecer el mismo esquema organizativo conveniente.

Que en lo tocante al artículo 39, impugnado, no contraviene la Constitución General, pues el supuesto que contempla es una obligación impuesta a las legislaturas por el artículo 115 multireferido a fin de garantizar la legalidad o igualdad a que alude el inciso a) del indicado precepto.

Que en lo referente a los artículos 44 al 51, es evidente su constitucionalidad, al sólo contemplar que cada Municipio tendrá como estructura administrativa la que determinen sus reglamentos y, aun cuando contienen supuestos supletorios, ello no equivale a que sean todos los casos, por lo cual la Legislatura da cabal cumplimiento a la fracción II, inciso e), del artículo 115 constitucional.

Que suponiendo sin conceder que tales dispositivos legales contuvieran efectivamente formas básicas de organización del gobierno municipal, estaríamos precisamente en presencia de las “bases generales de la administración pública municipal” a que se refiere el artículo 115 constitucional.

Que los artículos 52 al 57 de Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, impugnados, no invaden el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal, ya que sólo prevén la existencia de autoridades municipales auxiliares, precisando cuáles son, sus requerimientos, competencia, coordinación y las limitantes a sus funciones, que con ello sólo se precisan las bases generales de los órganos de la administración pública municipal.

Que por lo que hace a los artículos 58 al 61 de la Ley Orgánica referida, no se desprende invasión al ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal ya que sólo le otorgan facultades para fortalecer su desarrollo económico, lo que en ningún modo es limitativo sino potestativo, además de que sólo indican las bases para el desarrollo municipal a que alude el artículo 115 constitucional, al facultar a los ayuntamientos de Querétaro para regular entidades paramunicipales y su relación, determinándose como bases, la necesidad de su creación, debido al desarrollo de la entidad municipal por decisión del ayuntamiento.

Que los artículos 59 y 60, cuya invalidez se demanda, sientan las bases de la reglamentación municipal para los organismos descentralizados y aluden a los puntos sobre los que debe versar el reglamento y su articulado para la creación de entidades paramunicipales, por lo que dan cabal cumplimiento al artículo 115 de la Constitución Federal; que el numeral 61 impugnado, si bien prevé un periodo para que las entidades creadas rindan informes de sus actividades, ello es sin perjuicio de que los ayuntamientos puedan solicitar información o la comparecencia del titular en cualquier tiempo.

Que el artículo 62, impugnado, no viola el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal, pues de la interpretación armónica del numeral con el capítulo que regula la administración pública paramunicipal, se desprende que las cuestiones específicas de dicha administración, serán establecidas en un reglamento.

Que el artículo 63, cuya invalidez se demanda, no invade el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal, ya que sólo establecen bases para que el ayuntamiento determine en un reglamento su organización de acuerdo con ellas.

Que los artículos 64 y 65 impugnados, no invaden el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal, al sólo prever, el primero, la institucionalización del servicio civil de carrera para los empleados del Municipio y sus propósitos, sin señalar al ayuntamiento cómo debe llevarlo a cabo y, el segundo, que es a dicho ayuntamiento a quien corresponde determinar en un reglamento las cuestiones específicas, es decir sólo establece las bases generales para la administración de los Municipios.

Que el artículo 66, impugnado, al igual que los anteriores, sólo es una base generalizada para la administración del Municipio, que no invade su ámbito, al sólo contemplar que la institucionalización del Servicio Civil de Carrera, será responsabilidad de la dependencia encargada de la administración de los Recursos Humanos, Materiales y Técnicos del Municipio a través de una comisión.

Que el artículo 67 impugnado, sólo establece funciones para las comisiones del servicio civil de carrera y no implica que las enumeradas sean las únicas, pues los ayuntamientos pueden reglamentar lo relativo atendiendo a lo establecido al final del citado numeral.

Que el artículo 71, impugnado, es una base general al referirse a la competencia de los Concejos de Participación Social de manera homogénea, que además la fracción X, del artículo, respeta la posibilidad de los Municipios para ampliar la competencia de dichos concejos, vía reglamentos.

Que el artículo 80 impugnado, no invade el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal, ni el principio de libre autonomía hacendaria, ya que el artículo 115, en su fracción II, inciso b), señala que en una ley estatal en materia municipal se establecerán los casos en que se requiera la mayoría calificada para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento y, todas las fracciones del precepto impugnado se refieren a actos que afectan o trascienden al patrimonio inmobiliario municipal o le comprometen después de la gestión del ayuntamiento.

Que el artículo 81, impugnado, no invade el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal al disponer que la venta de bienes muebles o inmuebles del Municipio se haga en subasta pública, ya que si bien los ayuntamientos pueden tomar decisión por mayoría calificada, la Legislatura tiene la obligación de buscar la garantía de que el patrimonio municipal no sea dilapidado o enajenado en perjuicio de la hacienda municipal.

Que el artículo 82, impugnado, es indispensable para formar parte de una base general, pues no establece cuestión alguna específica, sino sólo prevé requisitos para cambiar el destino o desafectar bienes de uso común o de servicio público de los ayuntamientos.

Que el artículo 100, impugnado, no invade el ámbito autónomo municipal, pues el artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal, no establece prohibición para que la legislatura intervenga en resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario del Municipio, aunado a que la demandante incurre en error, al considerar que la legislatura interviene en la toma de decisión de los ayuntamientos para la enajenación de los bienes del Municipio, por el hecho de que alude a la existencia previa de un decreto de desincorporación.

Que el artículo 101, impugnado, tampoco invade el ámbito autónomo municipal, pues la materia de regulación son los bienes inmuebles y no el gasto público del Municipio, es decir, que lo que contempla es que si se transmite un bien inmueble debe ser para obras de interés colectivo para incrementar el patrimonio municipal.

Que el artículo 111, impugnado, es una norma común a todos los ayuntamientos, que sólo establece las bases que fundamentan la organización de los ayuntamientos y dan un marco homogéneo.

Que lo contemplado en las fracciones V y VI del artículo 112 impugnado, se trata de disposiciones dictadas en cumplimiento de lo previsto por el inciso e), de la fracción II, del artículo 115 constitucional, aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con la reglamentación correspondiente; que tales supuestos no son de aplicación obligada y directa sino supletoria.

Que el artículo 150, impugnado, no invade el ámbito de auto organización para reglamentar la participación ciudadana, ya que por disposición expresa del inciso a), de la fracción II, del artículo 115, de la Constitución Federal, corresponde a las legislaturas expedir las leyes que fundamenten la expedición de disposiciones de los ayuntamientos que aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Que el artículo 152, impugnado, no invade el ámbito de auto organización de los Municipios, al regular un aspecto de organización interna del cabildo, ya que las leyes estatales deben establecer las bases que fundamenten tal organización de los ayuntamientos y den un marco homogéneo.

Que los artículos 159 y 178, impugnados, tampoco invaden el ámbito de auto organización y que reglamenta la administración pública municipal, al sólo establecer las bases que fundamentan la organización de los ayuntamientos en un marco homogéneo.

Que por lo que respecta a la impugnación que se hace de los artículos Segundo y Cuarto Transitorios, no puede decirse que afecten la esfera de facultades de los ayuntamientos en virtud de que son tan sólo normas instrumentales de naturaleza accesoria que existen por cuanto a que hay un texto principal, por lo que no puede dárseles validez independiente.

El Secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, dio contestación a la demanda, señalando en síntesis:

Que es cierto que el veinticuatro de abril de dos mil uno, se aprobó por la LIII Legislatura del Estado de Querétaro, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, y que dicha Ley se envió por esa Legislatura al Gobernador constitucional del Estado para su publicación, mediante oficio número DAL/515/01, de cuatro de mayo de dos mil uno.

Que “refrendó” los acuerdos emitidos por el Gobernador constitucional del Estado de Querétaro, mediante los cuales expidió, promulgó y publicó la Ley Orgánica Municipal de dicha entidad, publicada en el periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga” número “24”, de veinticinco de mayo de dos mil uno, lo anterior, en estricto cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 59 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga.

El Gobernador constitucional del Estado de Querétaro, dio contestación a la demanda indicando en síntesis:

Que es cierto que el veinticuatro de abril de dos mil uno, se aprobó por la “LIII” Legislatura del Estado de Querétaro, la Ley Orgánica Municipal de la entidad, enviándosela para su publicación, mediante oficio de cuatro de mayo de dos mil uno.

Que “expidió”, promulgó y publicó la referida ley, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga” número “24”, de veinticinco de mayo de dos mil uno, en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 59 de la Constitución Política de dicho Estado.

SÉPTIMO.- El Procurador General de la República, en relación a la presente controversia, manifestó en lo medular:

Que se actualiza la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para substanciar y resolver este asunto.

Que considera que los promoventes cuentan con la representación jurídica de los ayuntamientos actores, y la controversia constitucional se interpuso oportunamente.

Que las manifestaciones de la parte actora sobre los principios que aduce violados, resultan infundadas, pues de la lectura integral del contenido de los artículos impugnados, se desprende que son acordes con lo establecido en la fracción II, del artículo 115 constitucional, toda vez que este último precepto concede a los Congresos Locales, la facultad para establecer las bases generales de la administración pública municipal.

Que la administración pública municipal está compuesta por determinados elementos sin los cuales no puede concebirse su existencia, de lo que se infiere que el alcance de las bases generales de la administración municipal será establecido por las legislaturas locales; que mediante la reforma de mil novecientos noventa y nueve, a la Constitución Federal, se busca que el alcance de las leyes estatales oriente las cuestiones sustantivas y adjetivas de los Municipios de un Estado, con el propósito de dar un marco normativo homogéneo entre ellos, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada Municipio.

Que el término ***"organizar la administración pública municipal"*** mediante disposiciones normativas emitidas por el ayuntamiento, no significa el establecimiento mismo de la administración pública, sino sólo dar orden a lo establecido por el Congreso Local.

Que especial mención merece la impugnación a los artículos transitorios, toda vez que la recurrente no los impugna específicamente, sino como resultado de las violaciones a los artículos de la ley y, siendo que éstos son constitucionales, consecuentemente, dichos artículos transitorios siguen la constitucionalidad de los primeros.

Que los artículos 27, párrafo sexto, 80, primer párrafo, 81, 100, 101, 112, fracciones V y VI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, revisten especial importancia dado que se impugnan por violaciones a los principios establecidos en el artículo 115 constitucional, como al libre manejo del patrimonio y la hacienda municipal.

Que el hecho de que el precepto 27, párrafo sexto impugnado, señale que la toma de decisiones por mayoría calificada será de acuerdo a lo señalado en las "leyes", no implica que éstas se refieran necesariamente a materias distintas a las que está facultado el Congreso Local, para determinar los casos en que opere, por lo que la impugnación al precepto en cita deviene infundada, ya que sólo se materializaría su inconstitucionalidad en el caso de que existieran otras "leyes" que contuvieran prevenciones sobre la materia, porque por sí misma, la redacción de la ley, de acuerdo con lo anterior, no le causa perjuicio a la actora.

Que por lo que se refiere al artículo 80, primer párrafo, de la ley impugnada, su contenido se ajusta a lo dispuesto por el inciso b) de la fracción II, del artículo 115 constitucional, al facultar a los Congresos Locales para establecer los casos en que se requerirá la aprobación por mayoría calificada, tratándose de actos o convenios que obliguen al Municipio más allá del período de gobierno del ayuntamiento.

Que por exclusión, lo que se refiere al término ***"y en su caso, previa autorización de la legislatura"***, de acuerdo a una sana interpretación del precepto en cita, se infiere que no es aplicable a los actos contenidos en las fracciones I, IV, V y VI.

Que la actora impugna los artículos 81, 100 y 101 por violar su libertad de administración patrimonial y, del contenido del artículo 115 de la Constitución Federal, en lo referente al patrimonio municipal, se desprende que los Municipios administrarán su patrimonio conforme a las leyes municipales que expidan los Congresos Locales, las cuales establecerán los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten su patrimonio.

Que de lo anterior se desprende que aún cuando el Municipio está facultado para administrar su patrimonio, debe ser con arreglo a lo establecido en la ley expedida por la legislatura local, en la cual se establecerán los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento para la afectación de su patrimonio, lo que se denomina mayoría calificada, así como otros requisitos que deberán ser determinados por dicha legislatura.

Que en el caso del artículo 81, si el Congreso Local determinó que para la enajenación de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, se deben observar las disposiciones contenidas en la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro y, en su caso, respetando el derecho del tanto y, en el artículo 100, el requisito de un previo decreto de desincorporación de la Legislatura, tratándose de la enajenación de bienes de dominio público, es de concluir que ello es la materialización jurídica de lo dispuesto por el primer párrafo, de la fracción II, del artículo 115 de la Ley

Fundamental, en el sentido de que la administración patrimonial municipal será con arreglo a la ley y los ayuntamientos deberán sujetarse a ésta.

Que el mismo principio es aplicable al artículo 101, que dispone que la enajenación de bienes de dominio privado propiedad del ayuntamiento, se hará por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, siempre que dicha enajenación implique la construcción de obras de beneficio colectivo o se incremente el patrimonio municipal, por lo que no se conculca la disposición constitucional relativa.

Que la actora argumenta que el sentido del artículo 115 constitucional referido, se encuentra en el punto "4.2.2" de los Considerandos del Dictamen mediante el cual se aprobó la reforma de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, y es evidente que los supuestos jurídicos contenidos en los numerales 80, 81, 100 y 101 de la Ley impugnada, no implican, como se señala en dicho punto, una intromisión de la Legislatura Local en la toma de decisión de enajenaciones de bienes municipales, sino que solamente establecen los casos y formas en que los Municipios administrarán su patrimonio, tal y como lo ordena el primer párrafo, de la fracción II, del artículo 115 constitucional.

Que la impugnación al artículo 112, fracciones V y VI, de la ley combatida, se apoya en la supuesta violación a la libre administración de la hacienda municipal y, es el caso que a través de múltiples tesis y jurisprudencias, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido claramente el alcance y significado de la libre administración hacendaria consagrada en la fracción IV, del artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principio que en el caso del precepto de mérito no se conculca, ya que de la redacción e interpretación jurídica del precepto impugnado, se desprende que no se constituye como una hipótesis jurídico normativa de carácter imperativo o coactivo, sino que se reduce a una simple recomendación, ya que emplea los términos ***"PREFERENTEMENTE"*** y ***"PREFERENTE"***, los cuales anulan completamente cualquier imposición o coacción para su cumplimiento y, con ello violación alguna al principio de libre administración de la hacienda pública municipal.

Que el primer párrafo del referido artículo impugnado contiene el término podrá, mismo que se endereza igualmente a no obligar a los ayuntamientos a un porcentaje determinado en los rubros que se señalan.

Que la actora arguye violaciones en el procedimiento legislativo que dio origen a la Ley Orgánica Municipal de Querétaro, sin embargo no señala en qué consisten, ni formula argumentos tendentes a demostrar su invalidez.

OCTAVO.- El veintiuno de noviembre de dos mil uno, tuvo verificativo la audiencia prevista en los artículos 29 y 34 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, constitucional, en la cual se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y, agotado el trámite respectivo, se puso el expediente en estado de resolución.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO.- 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, por virtud de que se plantea un conflicto entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Querétaro y los Municipios de Corregidora, El Marqués y Querétaro en dicha entidad.

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

La parte actora señala como norma general cuya invalidez demanda:

La ***"aprobación, sanción, promulgación, expedición, publicación y vigencia"***, del Decreto que contiene la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el veinticinco de mayo de dos mil uno, y en lo particular los artículos 1, 27, 30, fracciones IV, V, XII, XXIII y XXXII, 31, 32, del 36 al 40, del 44 al 67, 71, 80, párrafo primero, fracciones I a IV, 81, 82, 100, 101, 111, 112,

fracciones V y VI, 150, 152, 159, 178, párrafo segundo, y artículos Segundo y Cuarto Transitorios de la citada Ley Orgánica.

Dicha actora en su escrito de demanda, en el capítulo de hechos, refiere que tuvo conocimiento de la ley impugnada ***"… hasta la publicación de la misma en el Periódico Oficial del Estado…"***, por lo que se estima que su impugnación la efectúa por virtud de la publicación de la norma.

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

"ARTÍCULO 3°.- Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:…
II. Se contarán sólo los días hábiles, y….

"ARTÍCULO 21.- El plazo para la interposición de la demanda será:…
II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y...".

Atendiendo a lo anterior, es decir, que la presente controversia constitucional se promueve con motivo de la publicación de la norma general impugnada y a lo dispuesto en los preceptos transcritos, el cómputo respectivo para determinar la oportunidad de la demanda debe realizarse, a partir del día hábil siguiente al de la citada publicación, o sea, del lunes veintiocho de mayo al viernes seis de julio de dos mil uno, descontando los sábados dos, nueve, dieciséis, veintitrés y treinta, domingos tres, diez, diecisiete y veinticuatro de junio y, domingo primero de julio de dos mil uno, por haber sido inhábiles en este Alto Tribunal, conforme al artículo 163, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el 3º, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia.

Así, considerando que de la razón asentada a fojas treinta y cuatro vuelta del expediente, aparece que la demanda se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el seis de julio de dos mil uno, esto es, en el último día hábil del plazo correspondiente, es inconcuso que fue promovida con oportunidad.

TERCERO.- Acto continuo, se procederá al análisis de la legitimación de la parte promovente de la controversia constitucional.

Los servidores públicos promoventes de la controversia, se ostentan con el carácter de Síndicos de los ayuntamientos de Querétaro, Corregidora y El Marqués, todos del Estado de Querétaro, acreditándolo con las constancias que obran a fojas treinta y cinco, cincuenta y uno y cincuenta y cuatro del expediente, en las que los Secretarios de los indicados ayuntamientos certifican que a los citados Síndicos, en sesión de cabildo, se les designó como tales el primero y dos de octubre de dos mil.

Ahora, el primer párrafo, del artículo 11, de la Ley Reglamentaria de la materia, dispone:

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

Por su parte el artículo 33, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, vigente al emitir esta resolución prevé:

"ARTÍCULO 33.- Los Síndicos tendrán las siguientes facultades y obligaciones:…
II. Representar legalmente al Municipio ante toda clase de tribunales federales y estatales y delegar esta representación, por acuerdo del ayuntamiento en los casos en que el Municipio tenga un interés…".

Del precepto transcrito se advierte que la representación jurídica de los ayuntamientos en el Estado de Querétaro, corresponde a los Síndicos. Por lo tanto, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 11 de la Ley Reglamentaria transcrito, se concluye que los promoventes se encuentran legalmente legitimados para representar a los Municipios de Querétaro, Corregidora y El Marqués, todos del Estado de Querétaro y, por ende, para interponer la presente controversia constitucional.

CUARTO.- Acto seguido, se procederá al análisis de la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

Al admitirse la presente controversia constitucional se tuvo como parte demandada a:

a).- El Poder Legislativo del Estado de Querétaro.
b).- El Poder Ejecutivo de la citada entidad; y,
c).- El Secretario General de Gobierno del indicado Estado.

Los artículos 10, fracción II, y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia, prevén:

"ARTÍCULO 10.- Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:…
II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia…".

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

Quien signa la contestación de la demanda en representación del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, se ostenta con el carácter de Presidenta de la Comisión de Gobierno de la Quincuagésima Tercera Legislatura y, exhibe para acreditarlo, la constancia expedida por la Comisión Permanente de la citada Legislatura, en la que se hace constar que la Diputada Lorena Montes Hernández, quien suscribe la contestación aludida, funge en el mes de agosto de dos mil uno, con el carácter indicado.

El artículo 53, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, señala:

"ARTÍCULO 53.- Son facultades del Presidente de la Gran Comisión:…
IX.- Representar legalmente a la Legislatura en todo tipo de controversias jurisdiccionales o laborales, pudiendo delegar esta facultad; y…".

En tal virtud, al acreditar la promovente el carácter de Presidente de la Gran Comisión del Órgano Legislativo demandado, debe tenérsele por legitimada para comparecer en la presente controversia en su representación formulando contestación de demanda, máxime que tal órgano legislativo es a quien se imputa la aprobación de la ley impugnada.

Quien suscribe la contestación de la demanda en representación del Poder Ejecutivo de la multicitada entidad, se ostenta como Gobernador constitucional del Estado y, acredita su personalidad con la copia certificada por Notario Público, de la página seiscientas cincuenta, del Periódico Oficial del Estado de Querétaro, de veinticuatro de julio de mil novecientos noventa y siete, en la cual aparece asentado que se declaró a Ignacio Loyola Vera, subscriptor de la contestación, como tal, por el periodo comprendido del primero de octubre del año indicado, al treinta de septiembre de dos mil tres.

El artículo 48 de la Constitución del Estado de Querétaro, prevé:

"ARTÍCULO 48.- El Poder Ejecutivo se deposita en un ciudadano que se denominará Gobernador del Estado".

Así, al acreditar el promovente el carácter de Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, en términos de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, antes transcrito, debe presumirse que goza de la representación legal del citado poder. Por lo tanto, es de tenérsele por legitimado para comparecer a esta controversia, máxime que al citado poder se le imputa la sanción, promulgación, expedición y publicación de la ley cuya invalidez se demanda.

Quien signa la contestación de la demanda ostentándose como Secretario General de Gobierno del Estado de Querétaro, exhibe para acreditar dicho carácter, copia certificada por Notario Público del nombramiento que como tal le otorgó el Gobernador constitucional de la citada entidad (foja 315).

En el caso, los artículos 59, de la Constitución Política del Estado de Querétaro y, 7 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del indicado Estado, establecen:

> ***"ARTÍCULO 59. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Gobernador deberán estar firmados por el Secretario de Gobierno y por el secretario o secretarios y titulares de organismos descentralizados o entidades paraestatales del ramo al que el asunto corresponda".***
>
> ***"ARTÍCULO 7. Los Reglamentos, Decretos y Acuerdos expedidos por el Gobernador del Estado deberán, para su validez y observancia constitucionales ir refrendados por el Secretario de Gobierno y por el titular de la dependencia a la cual el asunto corresponda".***

De los transcritos preceptos se desprende que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Gobernador del Estado deberán estar firmados por el Secretario de Gobierno de la entidad y, para su validez requieren ser signados por dicho servidor público. Por lo tanto, es inconcuso que tal acto de refrendo a cargo del referido Secretario de Gobierno, reviste autonomía y trae por consecuencia que éste cuente con la legitimación necesaria para comparecer como parte demandada a la presente controversia.

QUINTO.- Por razón de orden y por tratarse de una cuestión de orden público que debe analizarse, inclusive, de oficio, a continuación se procede a analizar las causales de improcedencia que advierta este Alto Tribunal.

En el caso, se actualiza la hipótesis prevista por la fracción II del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 19, fracción V, del mismo ordenamiento legal, toda vez que el artículo segundo transitorio de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro que se reclama, ha cumplido con su objeto.

A fin de demostrar lo anterior, a continuación se trascribe el precepto impugnado:

> ***"ARTÍCULO SEGUNDO.- La presente Ley entrará en vigor a partir del 1º de junio del 2001, con excepción de lo establecido en la Fracción V y VI del Artículo 112 de la presente Ley, cuyos efectos serán exigibles a partir del 1º de enero del año 2002".***

Dicho numeral ha cumplido con su objeto, toda vez que ya se verificaron las fechas a partir de las cuales entraría en vigor la norma e iniciaría la exigencia de los supuestos previstos en las fracciones V y VI del artículo 112 de la misma ley orgánica, por lo que ningún fin práctico tendría abordar el análisis constitucional de dicho precepto, máxime que las resoluciones que dicte este Alto Tribunal no tienen efectos retroactivos, salvo en materia penal, tal como lo dispone el artículo 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia.

Por ello, con fundamento en este último numeral, se debe sobreseer en la presente controversia constitucional respecto del artículo segundo transitorio de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.

Toda vez que las partes no plantean ninguna causal de improcedencia o sobreseimiento y este Alto Tribunal no advierte que se actualice alguna otra, se procederá al estudio de los conceptos de invalidez aducidos.

SEXTO.- En los conceptos de invalidez que se hacen valer, la parte actora aduce, esencialmente, que los preceptos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro impugnados, son violatorios del artículo 115, fracciones I, II, incisos a), b), c), d) y e), III y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A fin de estar en posibilidad de contestar dichos argumentos, es menester ubicar al Municipio dentro del orden jurídico de nuestra Nación, pues sólo determinando su lugar en dicho sistema normativo, será posible definir con claridad las normas jurídicas que afectan la vida municipal, las facultades que les corresponden a cada uno de los niveles de gobierno en éste ámbito, así como proporcionar un criterio de delimitación entre las facultades de creación normativa de las legislaturas y las que competen a los ayuntamientos.

Por principio, hay que dejar sentado que todo orden jurídico es un sistema de normas que constituyen una unidad, la cual está determinada por el hecho de que la creación o el contenido de la de grado más bajo se encuentra establecida por otra de grado mayor y así sucesivamente hasta llegar a la norma de rango superior, que es la Constitución, en la cual se funda la validez de todo el ordenamiento jurídico.

La Constitución Federal es la norma suprema en nuestro país; a través de ella se imponen deberes, se crean limitaciones, se otorgan facultades y se conceden derechos. Nada ni nadie puede estar sobre ella, pues su naturaleza niega la posibilidad de que esté sometida a otro cuerpo normativo superior. Esto se traduce en la subordinación hacia ella de todas las normas del ordenamiento jurídico y en el hecho de que todos y cada uno de los actos de autoridad deben, asimismo, estar de acuerdo con ella.

Estos principios fundamentales del orden jerárquico normativo del Derecho Mexicano encuentran su fundamento en el artículo 133 de la Constitución Federal, concretamente, en la parte que expresa que: ***"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión."***

Ahora bien, nuestra Constitución adoptó como forma de Estado, el sistema federal, y como forma de Gobierno, el sistema republicano, democrático y representativo; de ello precisamente deriva la determinación constitucional de los ámbitos competenciales de cada orden jurídico parcial.

Al respecto, el artículo 40 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece que: ***"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse 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 establecida según los principios de esta ley fundamental"***; y por su parte, el artículo 41, dispone que: ***"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal"***.

Aunado a lo anterior, el artículo 44 de la propia Constitución define la naturaleza y territorio del Distrito Federal, que es la Entidad Federativa donde se asientan los poderes federales, y el artículo 122 prevé el régimen conforme al cual se debe regir dicha Entidad.

Por otro lado, el artículo 115 de este mismo cuerpo normativo fundamental expresa que los Estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

De lo anterior podemos desprender que en nuestro país existen varios órdenes normativos, esto es, un orden constitucional y diversos órdenes parciales.

A la luz del texto constitucional previo a la reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115, este Tribunal Pleno emitió el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 95/99, publicada en el Semanario

Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, Septiembre de 1999, página 709, conforme al cual determinó que dichos órdenes eran los siguientes: el orden constitucional, el orden federal; el orden local o estatal y el orden del Distrito Federal. La jurisprudencia invocada es del tenor siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS. Del contenido de los artículos 1º, 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133, de la Constitución Federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes".

El criterio anterior se sustentó en las siguientes consideraciones:

"Por principio de cuentas, debe subrayarse la existencia de los diferentes órdenes jurídicos que conforman el Estado Mexicano, previstos en la propia Constitución Federal, cuya interrelación normativa se explica a continuación, para lo cual es preciso atender al contenido de los artículos 1º, 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133, de la propia Ley Fundamental:

(…)

"De los preceptos anteriores puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, con asignaciones competenciales propias y, por regla general, excluyentes entre sí, que implican descentralización y autonomía en cuanto a su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes, cuyas características esenciales, en relación con la cuestión que ocupa a este Tribunal, se enumeran en seguida:

"a) Orden Jurídico Federal.- Su existencia se encuentra sustentada en el artículo 40 de la Carta Magna, que consagra la unión de todos los Estados con autonomía hacia su interior, que se integran dentro de una Federación, la cual constituye un orden jurídico distinto. En su aspecto funcional, el numeral 49 dispone el principio de división de poderes para el ejercicio de las atribuciones de autoridad en el ámbito federal, desarrollando la competencia específica de cada uno de ellos en los artículos subsecuentes, que comprenden hasta el 107, destacando que las autoridades tienen jurisdicción sobre todo el territorio nacional, que abarca las treinta y un entidades federativas y el Distrito Federal, cuyas denominaciones y límites están descritos en los artículos 43 y 44. Se resalta también, como principio fundamental en la asignación de atribuciones competenciales en favor de los poderes federales, que las facultades de las autoridades de este orden jurídico deben encontrarse expresamente previstas a su favor en la Constitución Política del Estado mexicano, en términos de lo dispuesto en el numeral 124.

"b) Orden Jurídico Estatal o Local.- La existencia de este orden jurídico tiene apoyo en el artículo 40 constitucional, en cuanto prevé la existencia de Estados libres y soberanos en su régimen interior, enumerados en el artículo 43 de la propia Ley Fundamental. Las reglas con base en las cuales deberá estructurarse la división de poderes a cargo de las autoridades estatales se encuentran descritas en el numeral 116, siendo que la materia sustantiva sobre la cual tienen autonomía funcional se obtiene por exclusión de las atribuciones consagradas expresamente en favor de la Federación por la Constitución General, atento a la regla prevista en el artículo 124.

"Así, el régimen regulador de la unión de los Estados federales, señalado en los artículos 40 y 41 constitucionales, se encuentra cimentado en dos principios fundamentales y complementarios entre sí:

"1) La existencia de entidades federativas con libertad de autodeterminación en cuanto hace a su régimen interno, y

"2) Que el ejercicio de la autonomía estatal respete las prevenciones de la Constitución Federal.

"De acuerdo con los principios anteriores, debe ser la propia Carta Magna el documento que detalle el campo de atribuciones que tiene la Federación y cada una de las entidades federativas, situación que se ve cumplida, de modo general, con lo consagrado en su artículo 124, cuyo ejercicio, aunque autónomo y discrecional, deberá respetar los postulados de la Constitución Federal. Así, la distribución de competencias se rige por el principio consagrado en el artículo 124 constitucional, conforme al cual se otorgan facultades expresas a los funcionarios federales, entendiéndose reservadas las demás a los Estados de la República, es decir, que la delimitación de competencias entre el orden federal y el de los Estados -miembros- se resuelve a base de listar expresamente las facultades de aquél, reservándose a las entidades federativas las que no lo estén. Los funcionarios federales, pues, no pueden realizar acto ninguno fuera del ámbito que la Constitución Federal señala; por su parte, los Estados ejercitan todas las facultades no asignadas a los órganos federales.

"En síntesis, la interpretación armónica de los artículos 124, 40 y 41 constitucionales lleva a concluir, como premisa, que las entidades federativas tendrán plena autonomía para que, sin transgredir los principios establecidos en la Constitución, resuelvan con libertad en las materias que la propia Carta Magna les ha reservado competencia, al no señalarlas de manera expresa en la competencia de la Federación.

"Es de destacarse, especialmente, que dentro del orden jurídico estatal aparece la figura del Municipio Libre, estructura de gobierno que si bien tiene como norma fundamental la autonomía funcional para la prestación de los servicios públicos a su cargo y el ejercicio del gobierno dentro de los límites territoriales que le corresponde, a través de los Ayuntamientos, conforme a lo establecido en el artículo 115, también guarda nexos indisolubles con los poderes locales que impide considerarlos como un orden jurídico independiente del local.

"Tomando en consideración la importancia que tienen las relaciones entre los Estados y sus Municipios, con base en el principio de la libertad que deben tener éstos en cuanto a su gestión, por ser la célula de poder que tiene un contacto más cercano con la población, en el artículo 115 de la Constitución se han regulado actos de trascendencia referidos a la injerencia de las autoridades estatales en el ámbito municipal, que ejemplificativamente se enumeran a continuación:

"Suspensión y desaparición de Ayuntamientos, o de sus gobiernos, por causas graves establecidas en la ley local, respetando el derecho de defensa de los funcionarios municipales (art. 115, fracción I, párrafo tercero).

"Designación de los miembros de los Consejos Municipales en el caso de la hipótesis anterior, cuando no puedan entrar en funciones los suplentes (art. 115, fracción I, párrafo tercero).

"Concurso de los Estados con los Municipios en servicios públicos, con base en lo establecido en la ley local (art. 115, fracción III).

"Establecimiento de contribuciones municipales sobre ciertos rubros (art. 115, fracción IV).

"Cumplimiento de convenios en relación con la administración de contribuciones municipales (art. 115, fracción IV).

"Establecimiento de participaciones federales a los Municipios con base en la ley estatal (art. 115, fracción IV).

"Concordancia de las leyes de ingresos municipales con los presupuestos de egresos presentados por los Ayuntamientos (art. 115, fracción IV).

"Administración y planificación de zonas de desarrollo municipal con base en la ley estatal y federal (art. 115, fracción V).

"Cumplimiento de convenios de regulación de territorios municipales y estatales limítrofes (art. 115, fracción VI).

"De los ejemplos anteriores se deduce la razón de que la pertenencia de los Municipios a un Estado autónomo sujeta también a los primeros a someter sus diferencias con otros Municipios, en principio, a la decisión de las autoridades de gobierno locales, por estar comprendidos todos dentro de un mismo orden normativo.
(…)

"c) Orden Jurídico del Distrito Federal.- El fundamento de su autonomía estructural y funcional, en relación con los órdenes jurídicos estudiados con antelación, es el artículo 122 constitucional, dispositivo que establece las prevenciones correspondientes a la coexistencia de los órganos de gobierno a quienes se encomienda ejercer el poder político de la entidad, sobre el espacio territorial descrito en el artículo 44 de la Carta Magna. Sus características son diversas a las del orden jurídico estatal, pero ello resulta ajeno a la presente controversia.

"d) Orden Jurídico Constitucional.- Según puede apreciarse de las precisiones relativas a los demás órdenes jurídicos, el Constitucional es el que establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, Estados y Municipios, y Distrito Federal. En lo que se conoce en la doctrina como aspecto dogmático, el orden jurídico constitucional previene las obligaciones que deben ser respetadas, sin distinción, por las autoridades de los tres órdenes jurídicos anteriores.

"El orden jurídico constitucional tiende, además de establecer las reglas con base en las cuales deben ejercer sus funciones competenciales las autoridades de los demás órdenes normativos, a preservar la regularidad en dicho ejercicio, consistente en que éste se lleve a cabo dentro del marco de las atribuciones establecidas, sin nunca rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea en perjuicio de los gobernados, por violación de garantías individuales, o bien afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico.

"Para lograr obtener lo anterior, los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos Federal, Estatal y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, cuya resolución se ha encomendado a esta Suprema Corte, en su carácter de tribunal constitucional, encargado de velar que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en la Carta Magna, encontrando sustento jurídico en el artículo 105, fracción I, antes transcrito.

"La razón de ser de esos medios de control radica en que en el sistema constitucional del Estado federal, donde coexisten los órdenes jurídicos descritos con antelación, el ordenamiento que debe darles unidad y cohesión es la propia Constitución. De este modo, el orden jurídico constitucional se erige como un orden total, al extender su validez y eficacia normativa de una manera absoluta sobre los órdenes jurídicos parciales.

"En consecuencia, es de concluirse que el ejercicio de control de la regularidad constitucional es una actividad jurídica que no puede ser ubicada, estrictamente, como función propia de ninguno de los órdenes parciales, federal o locales, pues si la pretensión del referido control es la salvaguarda del orden primario o total, la función interpretativa y de decisión sobre si un acto de autoridad está o no apegado a la norma fundamental, debe reputarse como una función de carácter constitucional, que no es susceptible de equipararse a ninguno de los órdenes inmediatamente subordinados a la Constitución -el federal propiamente dicho y los órdenes estatales-, en virtud de que las hipótesis de control contempladas en la Carta Magna permiten que los actos de autoridad, provenientes tanto de la Federación como de las entidades que la componen, puedan ser anulados por una determinación de uno de los órganos del Poder Judicial Federal, en este caso la Suprema Corte, en ejercicio, como se dijo, de una función de orden constitucional, superior a los restantes órdenes jurídicos parciales."

Resulta importante hacer notar que, respecto del Municipio, este Alto Tribunal sostuvo en la resolución que se citó anteriormente, lo siguiente:

"Es de destacarse, especialmente, que dentro del orden jurídico estatal aparece la figura del Municipio Libre, estructura de gobierno que si bien tiene como norma fundamental la autonomía funcional para la prestación de los servicios públicos a su cargo y el ejercicio del gobierno dentro de los límites territoriales que le corresponde, a través de los Ayuntamientos, conforme a lo establecido en el artículo 115, también guarda nexos indisolubles con los poderes locales que impide considerarlos como un orden jurídico independiente del local."

Es preciso aclarar que las consideraciones anteriores fueron emitidas por este Alto Tribunal con anterioridad a la reforma constitucional al artículo 115 de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, razón por la cual resulta necesario ponderar el contenido de dicha reforma constitucional y su trascendencia, para efectos de determinar su impacto en el esquema de órdenes jurídicos que existen en nuestro país.

El texto del artículo 115 que derivó de la aludida reforma del año de mil novecientos noventa y nueve, señala 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:

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna

autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan Estado en ejercicio.

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 hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan.

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

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

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

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

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

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

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal

considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

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

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b).- Alumbrado público.

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d).- Mercados y centrales de abasto.

e).- Panteones.

f).- Rastro.

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i).- Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio;

(ADICIONADO, D.O.F. 14 DE AGOSTO DE 2001)
Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

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:

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

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

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

(REFORMADA, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

(REFORMADA, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
VII.- La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

(REFORMADA, D.O.F. 17 DE MARZO DE 1987)
VIII.- Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

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.

IX.- (DEROGADA, D.O.F. 17 DE MARZO DE 1987)

X.- (DEROGADA, D.O.F. 17 DE MARZO DE 1987)"

A fin de determinar con precisión cuál es el contenido y alcance que debe atribuirse al precepto transcrito y concluir si a raíz del texto reformado puede considerarse que el Municipio tiene un orden jurídico propio, es necesario acudir al método genético-teleológico, pues sólo así es posible contar con los elementos suficientes para interpretarlo correctamente. Este método de interpretación ha sido explicado por el Pleno de

este Alto Tribunal en la tesis P. XXVIII/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, Abril de 1998, página 117, que a la letra dice:

"INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR. El propio artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, utilizar mecanismos de interpretación jurídica. Al desentrañar el sentido y alcance de un mandato constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por el Constituyente o el Poder Revisor. Así, el método genético-teleológico permite, al analizar la exposición de motivos de determinada iniciativa de reforma constitucional, los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión y el propio debate, descubrir las causas que generaron determinada enmienda al Código Político, así como la finalidad de su inclusión, lo que constituye un método que puede utilizarse al analizar un artículo de la Constitución, ya que en ella se cristalizan los más altos principios y valores de la vida democrática y republicana reconocidos en nuestro sistema jurídico."

Al respecto este Alto Tribunal ya ha sostenido en la controversia constitucional 19/2001, promovida por el Municipio de Santa Catarina, Nuevo León, resuelta el dieciocho de marzo de dos mil tres, por mayoría de ocho votos, lo siguiente:

"El desarrollo legislativo e histórico que ha tenido el artículo 115 constitucional, dedicado al municipio libre, es revelador de que esta figura es, en el estado mexicano, la piedra angular sobre la cual se construye la sociedad nacional, en tanto es la primera organización estatal en entrar en contacto con el núcleo social. Los diversos documentos que integran los procesos legislativos de las reformas sufridas por ese numeral durante su vigencia así coinciden.

"Empero, ha sido muy largo el camino que el municipio ha tenido que recorrer para hacer realidad su "libertad", que fue incluso bandera emblemática de las luchas revolucionarias. No obstante su elevación a rango constitucional en mil novecientos diecisiete, fueron muchas las limitaciones y el cercenamiento que la propia Constitución impuso al Municipio, obligándolo o sometiéndolo a la voluntad del Ejecutivo Estatal o del Legislativo también estatal o, en el mejor de los casos, rodeándole de un contexto jurídico vulnerable.

"En esa evolución, se pueden identificar tres momentos determinantes en la evolución del Municipio libre, partiendo de la importante consagración constitucional que en mil novecientos diecisiete se dio de esta figura:

"1) La reforma municipal de mil novecientos ochenta y tres, misma que incluso fue objeto de interpretación por parte de la anterior integración de esta Suprema Corte; destacando aquella interpretación efectuada con motivo del amparo en revisión 4521/91, fallado por este tribunal en Pleno el siete de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, en el que se sostuvo que la intención del legislador fue fortalecer de tal manera al Municipio con esta reforma, que ello permitía colegir que, para efectos de la legitimación activa de las controversias constitucionales, se podía admitir en el Municipio un carácter de Poder de los estados; legitimación que le estaba, aparentemente, soslayada por el entonces texto del artículo 105 constitucional.

"2) La reforma judicial de mil novecientos noventa y cuatro, ejercicio legislativo que, si bien dedicado a lo judicial federal, llegó trastocar la vida jurídico institucional del Municipio en tanto le reconoció expresamente legitimación activa para acudir en defensa jurisdiccional de sus facultades y ámbito competencial ante esta propia Suprema Corte

en vía de controversia constitucional. De alguna manera, parece advertirse que el legislador ponderó la situación de indefensión municipal advertida y superada por el criterio antes referido, pues el poder reformador recogió y superó todo aquello puesto en evidencia con aquella interpretación judicial. Esta reforma ha sido de suma importancia para el Municipio, básicamente por motivos:

"Primero, el número de juicios de esta naturaleza iniciados por Municipios, en comparación con los iniciados por otros entes políticos, es revelador del enorme impacto que esta reforma constitucional tuvo en la vida municipal y de la eficacia de la norma constitucional reformada; y

"Segundo, porque a partir de los fallos que ha venido emitiendo esta Suprema Corte en dichos juicios fue advirtiéndose que muchas ingerencias o interferencias de los estados, ya sea del ejecutivo o legislativo estatal, en la vida administrativa, política o jurídica de los Municipios se han hecho merced licencia constitucional para ello. Esto es, si los Municipios no podían hacer realidad su autonomía, era porque la propia Constitución general autorizaba una serie de limitaciones a la misma a favor de las autoridades estatales.

"3) La reforma de mil novecientos noventa y nueve, conforme a la cual se avanzó en pro de la consolidación de la autonomía municipal y de su fortalecimiento, particularmente frente a las ingerencias de los gobiernos estatales, y se superaron algunas de las limitaciones antes referidas".

La reforma constitucional a la que se refiere en último término el texto transcrito, se gestó entre los años de mil novecientos noventa y siete a mil novecientos noventa y nueve, tiempo durante el cual fueron presentándose a la Cámara de Diputados, nueve iniciativas por parte de distintos grupos parlamentarios que proponían modificaciones al artículo 115.

Cuando finalmente se agendó la reforma municipal, estas nueve propuestas se estudiaron de manera conjunta por la Comisión encargada de dictaminarlas y, como resultado de su trabajo, se elaboró un proyecto único de reforma constitucional que fue el que, a la postre, se discutió y aprobó por ambas Cámaras.

Los principales puntos de la reforma de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal pueden sintetizarse de la siguiente forma:

a) El reconocimiento expreso del Municipio como ámbito de gobierno que se realizó en la fracción I, al sustituir el término "administrado" por "gobernado";

b) El fortalecimiento de su facultad reglamentaria en los temas referidos en la fracción II, además de la limitación del contenido de las leyes estatales sobre cuestiones municipales;

c) El reconocimiento de competencias exclusivas en materia de servicios y funciones públicas en la fracción III, sustituyéndose el concurso del Estado en dicha competencia por la posibilidad de celebrar convenios para la asunción de una función o servicio público por parte del Estado, siempre y cuando medie solicitud del ayuntamiento, así como el incremento del catálogo de funciones y servicios, además de la posibilidad de coordinación intermunicipal para estos temas, existiendo incluso posibilidad de asociación entre Municipios de diversos Estados;

d) Facultad de iniciativa en lo referente a tributos relacionados con la propiedad inmobiliaria en la fracción IV, limitando los supuestos de exención determinados constitucionalmente respecto de las contribuciones municipales;

e) En lo concerniente al catálogo de facultades que en el sistema constitucional de concurrencia regula la fracción V del artículo 115, además de las facultades con las que ya gozaban en materia de aprobación y administración de los planes de desarrollo urbano, se adicionó la de participar en la formulación de planes de

desarrollo regional, así como la obligación de la Federación y del Estado de asegurar la participación de los Municipios en ésta; autorizar el uso del suelo adicionalmente a las facultades de control y vigilancia que ya tenía; participar en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento de zonas de reservas ecológicas, además de sus facultades de creación y administración de éstas; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial y celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales, y

f) La transmisión del mando de la policía preventiva municipal del Gobernador al Presidente Municipal, quien sólo acatará las órdenes del primero en los casos que aquel juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público, así como la habilitación al reglamento municipal en esta materia en la fracción VII.

La relación anterior pone de manifiesto que la reforma aumentó de forma significativa las atribuciones de los Municipios y consolidó su ámbito de gobierno. A continuación se procede al análisis de algunos de los anteriores puntos con más detalle.

Por cuanto atañe al reconocimiento expreso del Municipio como ámbito de gobierno, es de señalarse que en el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, se estimó que era necesario reformar la fracción I del artículo 115 constitucional, en su primer párrafo, con la intención de reconocer expresamente el carácter del Municipio como ámbito de gobierno. Para ello se consideró conveniente sustituir en ese párrafo la frase ***"cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa"***, por la que dice que ***"cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa"***, para dejar clara la naturaleza del ayuntamiento como órgano de gobierno del Municipio.

Una de las novedades de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, por tanto, consistió en caracterizar de manera explícita al Municipio como órgano de gobierno, culminando así una evolución que de alguna manera venía experimentando el Municipio desde las reformas constitucionales de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y cuatro, cuyo contenido y trascendencia ya fue referido en líneas anteriores. A lo largo de esta evolución, los Municipios asistieron a un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, como la de emitir su propia normatividad, a través de bandos y reglamentos, aun cuando estaba limitada al mero desarrollo de las bases normativas establecidas por los Estados, o como la de acudir a un medio de control constitucional a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas. Estas notas son las que permitían concebir al Municipio como un ente cuyo desempeño iba más allá del de un órgano de administración por región.

El carácter de órgano de gobierno del Ayuntamiento ya le había sido reconocido, inclusive, por esta Suprema Corte de Justicia en diversas tesis de jurisprudencia y aisladas, de las que puede inferirse que, desde antes de la reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 constitucional, el Municipio ya contaba con autonomía funcional y asignaciones competenciales propias.

Las tesis referidas son las siguientes:

"Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: X, Septiembre de 1999
Tesis: P./J. 96/99
Página: 705

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ORDEN JURÍDICO ESTATAL COMPRENDE LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES LOCALES Y SUS MUNICIPIOS. Dentro del orden jurídico estatal se consagra la figura del Municipio Libre, estructura de gobierno que si bien tiene como norma fundamental la autonomía funcional para la prestación de los servicios públicos a su cargo y el ejercicio del gobierno dentro de los límites territoriales que le corresponde, a través de los Ayuntamientos, conforme a lo establecido en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, también guarda nexos jurídicos

indisolubles con los Poderes Locales que impide considerar a los Municipios como un orden independiente del local, entre los cuales se pueden citar los siguientes: creación, suspensión o desaparición de Municipios y Ayuntamientos, revocación del mandato de alguno de sus miembros por la Legislatura Estatal, sujeción de la normatividad y actuación municipal a las bases legales que establezca el Congreso Local, aprobación del Gobierno Estatal de los ingresos y revisión de los egresos municipales, entre otras. De lo anterior se deduce que la pertenencia de los Municipios a un Estado autónomo sujeta a los primeros a someter sus diferencias con otros Municipios, en principio, a la decisión de las autoridades de gobierno locales, por estar comprendidos todos dentro de un mismo orden normativo".

"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".

"Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: VIII, Diciembre de 1998
Tesis: P. LXXIII/98
Página: 790

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA. De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica".

"Solicitud de revocación por hecho superveniente en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 51/96. Gabriel Hinojosa Rivero y Marcial Benigno Felipe Campos y Diez, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, del Estado de Puebla, contra el Gobernador y el Congreso del propio Estado. 16 de junio de 1998. Unanimidad de diez votos (impedimento legal Mariano Azuela Güitrón). Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Roberto Lara Hernández".

"Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: VII, Febrero de 1998
Tesis: 2a. XIII/98

Página: 337

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ANÁLISIS PARA RESOLVER EL CONFLICTO SUSCITADO ENTRE DOS NIVELES DE GOBIERNO IMPLICA EL ESTUDIO TANTO DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RELATIVOS, COMO DE LA MOTIVACIÓN Y CAUSA GENERADORA QUE LLEVÓ AL LEGISLADOR A ELEVARLOS A RANGO CONSTITUCIONAL. Acorde con su propia y especial naturaleza, las controversias constitucionales constituyen una acción cuyo objetivo esencial es permitir la impugnación de los actos y disposiciones generales que afecten las respectivas facultades de cualquiera de los diferentes niveles de gobierno, o que de alguna manera se traduzcan en una invasión a su ámbito competencial provocada por otro nivel de gobierno; todo esto con el fin de que se respeten las facultades y atribuciones que a cada uno corresponde, de tal manera que cada nivel de gobierno esté en aptitud de llevar a cabo y agotar en sus términos, todas aquellas que el propio sistema federal le otorga a través de la Carta Magna. Con este propósito, al resolver el fondo, se tendrán que analizar los principios rectores elevados a rango constitucional, que determinan los respectivos ámbitos de competencia de cada nivel de gobierno y en los que se precisan las facultades y atribuciones de cada uno de éstos, lo cual debe hacerse también considerando la propia motivación y causa generadora que llevó al legislador a la inclusión de dichos principios e instituciones fundamentales como lineamientos de nuestro sistema federal, de tal manera que se aprecie en forma cierta el sentido y teleología de éstos para una correcta interpretación y aplicación de los mismos en beneficio de la sociedad".

"Recurso de reclamación en la controversia constitucional 51/96. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Estado de Puebla. 5 de septiembre de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz".

"Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XI, Febrero de 2000
Tesis: P./J. 10/2000
Página: 509

"AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno".

"Controversia constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo Estado. 10 de febrero de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz".

Derivado de lo anterior, puede sostenerse a manera de corolario, lo siguiente:

- A partir de la reforma constitucional que se gestó en el año de mil novecientos ochenta y tres, los Municipios asistieron a un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, como la de emitir su propia normatividad, a través de bandos y reglamentos, aun cuando estaba limitada al mero desarrollo de las bases normativas establecidas por los Estados.

- Asimismo, como consecuencia de la reforma de mil novecientos noventa y cuatro del artículo 105 de la Constitución Federal, se le otorgó al Municipio la facultad de acudir a un medio de control constitucional (la controversia constitucional), a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas.

- Por último, la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve trajo consigo, entre otras innovaciones, la sustitución, en el primer párrafo de la fracción I del artículo 115 constitucional, de la frase ***"cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa"***, por la que dice ***"cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa,*** lo que no es otra cosa sino el reconocimiento expreso de una evolución que ha venido sufriendo el Municipio desde las reformas constitucionales de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y cuatro.

Los puntos antes reseñados permiten a este Tribunal Pleno concluir la existencia de un orden jurídico municipal.

En efecto, el carácter de órgano de gobierno del Ayuntamiento está relacionado con la facultad reglamentaria que se le otorgó desde mil novecientos ochenta y tres, la cual es inherente a todo poder de mando, así como con la existencia de un ámbito de atribuciones municipales exclusivas susceptibles de ser salvaguardadas a través de un medio de control constitucional, lo cual, como ha sostenido este Alto Tribunal, es singular y característico de las relaciones entre distintos niveles de gobierno.

La conceptualización del Municipio como órgano de gobierno conlleva además el reconocimiento de una potestad de autoorganización, por virtud de la cual, si bien el Estado regula un cúmulo de facultades esenciales del Municipio, quedan para el ayuntamiento potestades adicionales que le permiten definir la estructura de sus propios órganos de administración, sin contradecir aquellas normas básicas o bases generales que expida la legislatura. Lo anterior queda confirmado tan pronto se concatena este concepto explícito del Municipio como "órgano de gobierno" con el contenido que la reforma otorgó a la facultad reglamentaria municipal, según se verá a continuación.

En efecto, por cuanto se refiere al fortalecimiento de la facultad reglamentaria del Municipio, es necesario recordar que desde mil novecientos ochenta y tres se le había reconocido constitucionalmente una facultad reglamentaria. Su ejercicio, sin embargo, se supeditaba a ser un mero desarrollo de las bases normativas que establecían las Legislaturas estatales, sin que los Municipios pudieran emitir reglamentos susceptibles de atender verdaderamente a sus respectivas particularidades, pues actuaban simplemente como reglamentos de detalle de la ley. Lo anterior trajo como consecuencia que, en la práctica, la facultad reglamentaria de los Municipios quedara disminuida, pues las Legislaturas Estatales, a través de las referidas bases normativas, condicionaban totalmente su alcance y eficacia.

A raíz de la situación descrita, el Órgano Reformador de la Constitución, en mil novecientos noventa y nueve, decidió modificar el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, con un doble propósito: **delimitar el objeto y alcances de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del Municipio en determinadas materias.**

Dicha delimitación fue realizada en el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal que dispone:

"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.

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

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

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

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

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

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

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores";

El texto reformado del artículo 115 constitucional, modificó el término ***"bases normativas"*** utilizado en la redacción anterior, por el de ***"leyes estatales en materia municipal"***, lo que obedeció a la necesidad de limitar el margen de actuación de las legislaturas estatales respecto de los Municipios, para acotarlo al establecimiento de un catálogo de normas esenciales tendentes a proporcionar un marco normativo homogéneo que asegure el funcionamiento regular del ayuntamiento, pero sin permitir a dichas Legislaturas intervenir en las cuestiones propias y específicas de cada Municipio.

Para entender en su exacta magnitud esta reforma, es conveniente acudir a su procedimiento de creación y, en específico, al Dictamen emitido por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, documento cuyo análisis debe privilegiarse para efectos de la interpretación, en el que se expresó lo siguiente:

"4.2 La intención de ésta comisión dictaminadora, consiste en fortalecer al ámbito de competencia municipal y las facultades de su órgano de gobierno. Por ello se propone tal y como lo plantean los autores de las iniciativas antes descritas, delimitar el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales. Lo que se traduce en que la competencia reglamentaria del Municipio, implique de forma exclusiva, los aspectos fundamentales para su desarrollo. De ahí que se defina y modifique en la fracción II, el concepto de bases normativas, por el de leyes estatales en materia municipal, conforme a las cuales los ayuntamientos expiden sus reglamentos, y otras disposiciones administrativas de orden general.

Dichas leyes 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 especificas de cada Municipio.

En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario como facultad de los ayuntamientos, todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal; así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general; mientras que las leyes estatales en materia municipal, contemplarán lo referente al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos, y demás aspectos que contienen lo siguiente:

4.2.1 En el inciso a) se establecen los medios de impugnación y los órganos correspondientes, para dirimir controversias entre los particulares y la administración publica municipal, los cuales deberán conducir a la observancia de los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. Se deja a salvo para cada ayuntamiento decidir, a través de disposiciones reglamentarias, formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal. La ley, solo contemplará los principios generales en este rubro.

4.2.2 En el inciso b), se establece que la ley deberá prever el requisito de mayoría calificada de los miembros de un Ayuntamiento en las decisiones relativas a la afectación de su patrimonio inmobiliario y la firma de convenios que por su trascendencia lo requieran; sin embargo, en dichas decisiones la legislatura estatal ya no intervendrá en la toma de la decisión a los ayuntamientos.

4.2.3 En el inciso c), se señala que 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, incluyendo la hipótesis a que se refiere la fracción VII del artículo 116 constitucional, para fines de derecho público.

4.2.4 En el inciso d), se prevé que la ley estatal contemple, con base en el ámbito de competencia exclusiva municipal, el procedimiento y las condiciones para que el Ayuntamiento transfiera la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función a su cargo, en favor del Estado. Ello mediante la solicitud del Ayuntamiento a la legislatura, cuando no haya convenio con el gobierno estatal de que se trate.

"4.2.5 En el inciso e), se establece que las legislaturas estatales expedirán las normas aplicables a los Municipios que no cuenten con los reglamentos correspondientes. Es decir, la norma que emita el legislativo para suplir en estos casos, 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..."

(...)

Por último, la Comisión considera necesario prever en un nuevo párrafo cuarto de la fracción II en análisis, que las legislaturas estatales establezcan las normas de procedimiento para resolver los conflictos que pudieran surgir entre los gobiernos estatales y los Municipios con motivo de la realización de los actos a que se refieren los incisos b) y d) de la fracción segunda en comento. Para dirimir tales diferencias, el órgano competente será la legislatura estatal correspondiente. Esta previsión desde luego se entiende sin perjuicio del derecho de los gobiernos estatales y de los Municipios de acudir en controversia constitucional en los términos del artículo 105 Constitucional y su ley reglamentaria..."

De la lectura del punto 4.2 del Dictamen transcrito, se pueden inferir los siguientes puntos:

1) La intención de fortalecer el ámbito de competencia municipal y las facultades del ayuntamiento, delimitando el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales, de ahí que se modifique el concepto de ***"bases normativas"*** por el de ***"leyes estatales en materia municipal",*** lo que implica una delimitación de los ámbitos competenciales de las legislaturas y de los ayuntamientos.

2) Que las leyes estatales en materia municipal están limitadas a los temas que se enuncian en cinco incisos.

3) Que dichas leyes deben orientarse 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.**

4) Que lo anterior se traduce en que la competencia reglamentaria Municipal implique ***"de forma exclusiva los aspectos fundamentales para su desarrollo."***

5) Que, en consecuencia, queda para el ámbito reglamentario de los ayuntamientos todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal, así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, y

6) Que las legislaturas estatales pueden expedir las normas aplicables en los Municipios que no cuenten con los reglamentos correspondientes, es decir, las normas que emita el legislativo podrán suplir la falta de reglamentos básicos y esenciales de los Municipios, sin embargo, serán de aplicación temporal y su eficacia estará sujeta a que los Municipios emitan sus propios reglamentos.

Si, como destacan los puntos referidos, con anterioridad a la reforma de mil novecientos noventa y nueve, los ayuntamientos no podían hacer una aportación normativa propia que respondiera a sus distintas necesidades y realidad social, a partir de la misma se fortalece y consolida el ámbito municipal, reconociéndose a los ayuntamientos de manera expresa el carácter de órganos de gobierno, ampliando su esfera de atribuciones y facultándolos para emitir una nueva categoría de reglamentos que les permiten fungir con su nuevo carácter, en la medida en la que ahora les corresponde normar lo relativo a la organización y funcionamiento interno del Municipio, en lo que atañe a las cuestiones específicas que les corresponden, con la condición de que tales reglamentos respeten el contenido de las leyes en materia municipal.

La reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve disminuyó por lo tanto la extensión normativa de las leyes en materia municipal, ampliando la de los reglamentos expedidos por los ayuntamientos con fundamento en la fracción II del artículo 115.

En efecto, en el texto del artículo 115 reformado en mil novecientos ochenta y tres, se establecía lo siguiente:

> ***"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:***
>
> ***I. (…)***
>
> ***II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.***
>
> ***Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones."***

Como se advierte, antes de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, los reglamentos emitidos por los Municipios tenían como único objeto detallar las bases normativas establecidas por las Legislaturas, sin que existiera alguna limitación constitucional en cuanto a la extensión y contenido de las mencionadas bases.

A raíz de la multicitada reforma, sin embargo, los órganos legislativos estatales cuentan ahora con límites expresos a su producción normativa, y el ayuntamiento goza de un ámbito más amplio de reglamentación garantizado constitucionalmente, a través del cual puede decidir las particularidades de su organización, de las materias de su competencia exclusiva, así como de las cuestiones de policía y gobierno, con el propósito de ajustarlas a su propio entorno.

Así, podemos señalar que, al establecer el órgano reformador que "Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados…" su intención es establecer una delimitación competencial según la cual la ley estatal tiene un contenido especificado en cinco incisos y el Municipio puede dictar "bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal", en aquello orientado a atender a sus necesidades particulares. El propósito del Órgano Reformador, en otras palabras, es que el ámbito municipal y el ámbito estatal no se contrapongan, sino que guarden una relación de concordancia y complementariedad, dado que el Municipio forma parte de la Entidad Federativa. Por ello, conforme al artículo 115, la ley estatal sólo establece bases generales y los Municipios deben atenderlas, pero pueden regular ya en lo particular las demás cuestiones que requieran para su eficaz organización y gobierno.

La nueva categoría de reglamentos a que se ha venido haciendo referencia, son de fuente constitucional y tienen un contenido material propio que no puede contradecir el de las leyes en materia municipal a que se refiere la fracción II del artículo 115 constitucional, que fija ciertos lineamientos o bases generales, pero sí puede contener disposiciones que permitan a cada Municipio adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida municipal, su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, atendiendo a sus características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, urbanísticas, etcétera.

El Constituyente permanente, en consecuencia, trata de establecer un equilibrio competencial en el que no prevalezca la regla de que un nivel de autoridad tiene facultades mayores o de mayor importancia que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las que constitucionalmente le corresponden: al Estado le corresponde sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos los Municipios del Estado y al Municipio le corresponde dictar sus normas específicas, sin contradecir esas bases generales, dentro de su jurisdicción.

Por lo anterior, es posible concluir que la intención fundamental de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, en lo que se refiere a la fracción II del artículo 115 constitucional, es la siguiente: los Municipios deben ser iguales en lo que es consubstancial a todos, lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la legislatura del Estado, pero tienen el derecho derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, lo cual se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II del artículo 115 constitucional.

Ahora, si bien es cierto que el Municipio tiene la posibilidad de crear normas jurídicas en virtud de una asignación competencial propia, también lo es que tiene relación con los otros órdenes jurídicos y que está sujeto al orden jurídico nacional, debiendo respetar, por tanto, el reparto de facultades previsto en la Constitución Federal y, en su caso, en las Estatales; lo cual en nada menoscaba el espacio de actuación que tiene asegurado por la primera, en el que no podrán intervenir directamente los Estados, salvo en el caso previsto por la fracción II, inciso e), es decir, ante la ausencia de normas reglamentarias expedidas por el ayuntamiento, so pena de inconstitucionalidad por incompetencia del órgano que legisle en tales materias.

Así, la fracción II del artículo 115 constitucional, en realidad opera una delimitación competencial consistente en que la ley estatal tiene un contenido acotado y el Municipio puede dictar "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"; es decir, que al haberse delimitado el objeto de las leyes municipales ha aumentado el contenido de la facultad reglamentaria de los Municipios.

En efecto, en la reforma de mil novecientos noventa y nueve el Órgano Reformador de la Constitución tuvo como objetivo esencial proporcionar un criterio de delimitación entre los ordenamientos que competen a los ayuntamientos y los que corresponden a las leyes que en materia municipal emiten las legislaturas, por el cual se produce una expansión del ámbito de las normas reglamentarias municipales, pues los ayuntamientos pueden ahora, a través de éstas y de acuerdo con las leyes estatales en materia municipal de contenido constitucionalmente delimitado, emitir disposiciones de policía y gobierno, organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, y asegurar la participación ciudadana y vecinal, atendiendo a las particularidades que requiera su situación concreta.

La conclusión anterior se confirma con la interpretación del inciso e) de la fracción II del artículo 115 constitucional, el cual señala lo siguiente:

"ARTÍCULO 115.- (…)
II. (…)

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

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

Como destacó el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, el inciso e) de la fracción II es precisamente una de las piedras angulares en la construcción de una competencia material de las normas reglamentarias municipales que se distingue de la estatal. En efecto, este inciso reconoce indirectamente la entidad jurídica de la facultad reglamentaria municipal al prever la existencia de normas que, en su ausencia, eviten la existencia de un vacío jurídico en los Municipios, en el entendido de que tales disposiciones serán de eficacia temporal hasta en tanto cada Municipio dicte sus propias normas.

Al respecto, el Dictamen referido, expresamente señala lo siguiente:

"4.2.5 En el inciso e), se establece que las legislaturas estatales expedirán las normas aplicables a los Municipios que no cuenten con los reglamentos correspondientes. Es decir, la norma que emita el legislativo para suplir en estos casos, 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..."

El sistema de supletoriedad que prevé el inciso e), confirma que es facultad del Municipio expedir reglamentos con un contenido material propio, de tal suerte que si por alguna razón faltasen los mismos, la aplicación de las normas estatales será temporal, esto es, en tanto el Municipio expida las disposiciones relativas.

Como quedó señalado con anterioridad, hasta antes de la reforma de mil novecientos noventa y nueve las legislaturas tenían una facultad sin límites materiales para regular la vida municipal, por lo cual el marco de actuación del reglamento del Municipio se restringía a desarrollar el contenido de éstas. La reforma referida amplió la facultad reglamentaria de los ayuntamientos —lo que implica la posibilidad de emitir su propia normatividad de acuerdo con su realidad, necesidades, proyectos y objetivos— y redujo la extensión normativa que pueden tener las leyes estatales en materia municipal, las cuales deben dejar espacio para el despliegue de la facultad reglamentaria de los reglamentos, o deben especificar que, en todo caso, lo ocupan de forma supletoria.

Ahora bien, como se señaló con anterioridad, este Tribunal Pleno se ha pronunciado en el sentido de que existe un orden jurídico, cuando un órgano de gobierno cuenta con asignaciones competenciales propias derivadas de la Constitución Federal que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio.

En esta tesitura, toda vez que el esquema normativo antes desarrollado incluye el ejercicio por parte de los ayuntamientos de asignaciones competenciales propias, debe concluirse que el Municipio tiene un orden jurídico propio.

Este reconocimiento a un orden jurídico propio del Municipio, de ninguna manera soslaya su relación con los otros órdenes jurídicos, lo que significa que el Municipio está sujeto al orden nacional, es decir, debe respetar la Constitución Federal, los tratados internacionales, y las leyes federales, así como las Constituciones y leyes estatales.

En conclusión la Constitución considera al Municipio libre como un ámbito de gobierno y le atribuye facultades normativas con carácter exclusivo en determinados ámbitos, de lo que deriva su reconocimiento como orden jurídico parcial del Estado Mexicano. Dicho orden se integra por las normas que a continuación se expresan:

a) Por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

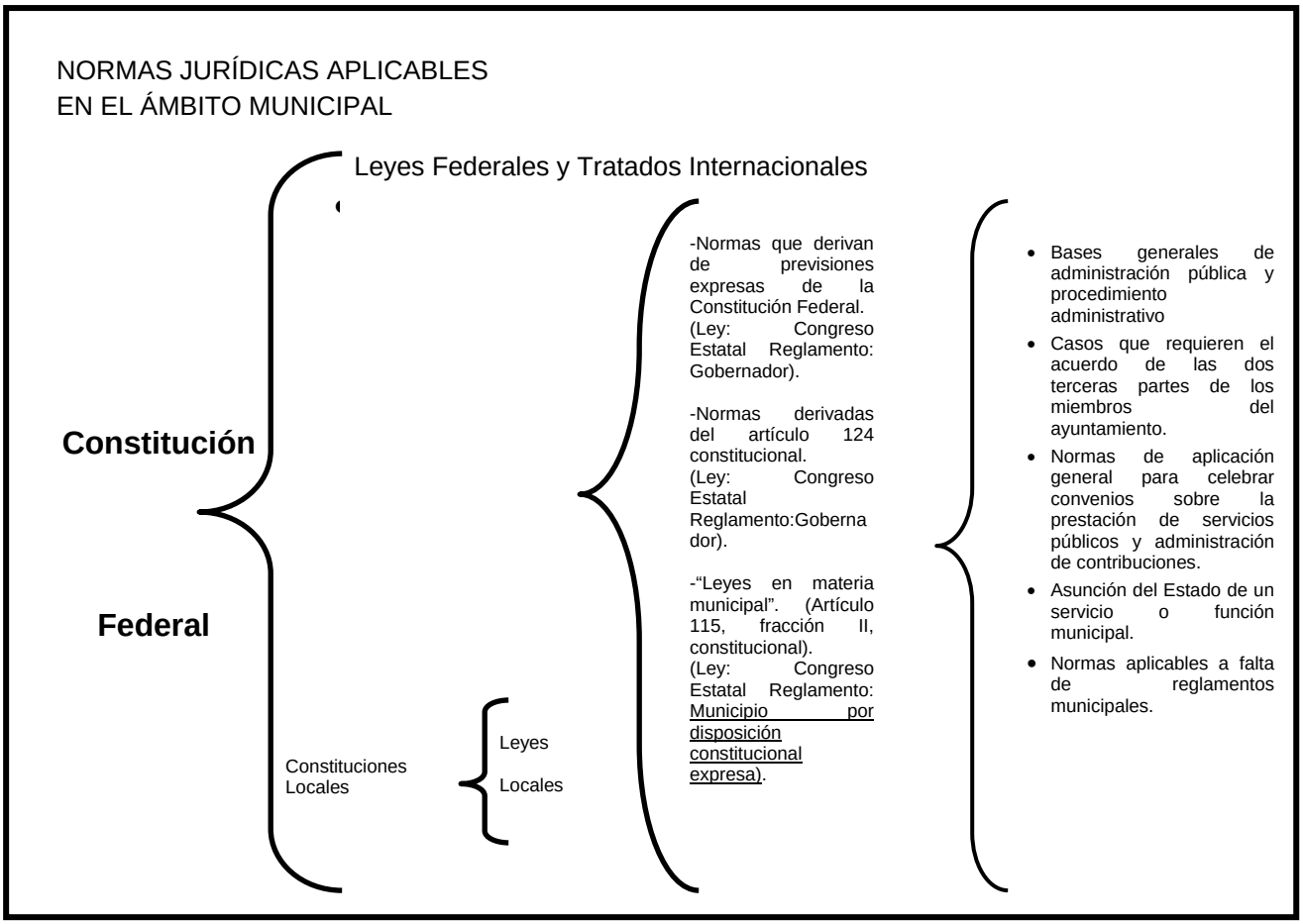
b) Por los tratados internaciones, las leyes federales y sus reglamentos.

c) Por las Constituciones locales;

d) Por las leyes locales y sus reglamentos, y

e) Por los reglamentos municipales.

Lo anterior puede esquematizarse de una manera ilustrativa de la manera siguiente:



A continuación se procede a desarrollar con detalle el contenido del cuadro sinóptico anterior, a fin de explicar con claridad la relación que existe entre las normas generadas por las entidades federativas y las emitidas por los Municipios.

Para ello, iniciaremos con el análisis del ámbito de las normas estatales (leyes locales y sus reglamentos), sin hacer un desarrollo sobre los siguientes órdenes: 1) Constitución Federal; 2) Tratados internacionales y leyes federales, y 3) constituciones locales; respecto de la primera ya se ha hablado, y respecto de los últimos no se considera indispensable abundar para resolver la litis planteada en esta controversia.

Atendiendo a su ámbito de validez, las leyes expedidas por las autoridades estatales pueden clasificarse de la siguiente manera:

a) Normas que derivan del contenido de la Constitución Federal, que son aquellas que, incidiendo en el ámbito del Municipio, son expedidas por la legislatura estatal: 1) en acatamiento de una disposición expresa de la Constitución, incluyendo las que derivan del ejercicio de facultades concurrentes y de coordinación con la Federación; 2) en aplicación de un principio constitucional derivado de su interpretación, o bien, 3) que reproducen literal o casi literalmente el texto constitucional, esto es, son normas que encuentran la fuente de su ejercicio y sus límites en la propia Constitución Federal.

Al respecto, resulta conveniente abundar sobre la naturaleza jurídica de las facultades coincidentes, las cuales se definen como aquellas que tanto la Federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional, y están establecidas en una forma amplia y en una forma restringida: llamando "amplia" a aquella modalidad en la cual no se faculta a la Federación o a las entidades federativas a expedir las bases o un cierto criterio de división entre ambos órdenes jurídicos, y "restringida", "cuando se confiere tanto a la Federación como a las entidades federativas, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad.

Vale la pena aclarar que cuando se dice que la Federación o un Estado tienen competencias "coincidentes en un sentido amplio", está diciéndose que ambas partes realizan una porción de una cierta actividad (tratamiento de menores infractores, por ejemplo), lo que en modo alguno significa que realicen la misma facultad. En el caso de la "coincidencia en un sentido restringido", se está ante una situación en la que la competencia para emitir las normas generales iniciales corresponde a la Federación, y es sólo a partir de lo que sus órganos legislativos dispongan que los estados pueden conocer los alcances de sus competencias. Aquí es importante señalar que éstas no podrán ser sobre la misma materia, pues la misma la diferencia el órgano federal al emitir la ley, ni tampoco sobre la emisión de la ley, pues ello es competencia exclusiva de la Federación.

Por otro lado, las "facultades coexistentes", son definidas como aquellas que una parte de la misma facultad compete a la Federación y la otra a las entidades federativas, sin embargo, hay que tomar en consideración que no es posible hablar de la existencia de una misma facultad, por ejemplo, en materia de vías generales de comunicación, para luego considerar que la parte general de la misma corresponde a la Federación, y la parte no general a los Estados. En este caso, lo que puede ser un tema en el que se den ciertas relaciones materiales, no significa que se trate de una misma facultad, sino sencillamente de dos facultades: una de ellas, la federal otorgada expresamente, y otra de ellas por vía residual.

Finalmente, es necesario proporcionar ejemplos de las normas estatales que derivan del contenido de la Constitución Federal, como lo son aquéllas que establecen las causas graves para la desaparición de los ayuntamientos y la suspensión o revocación de alguno de los integrantes del cabildo (artículo 115, fracción I, constitucional); las normas de elección de los miembros del ayuntamiento (artículo 115, fracción I, párrafo segundo, y fracción VIII constitucional); las normas relativas a la aprobación de la ley ingresos y a las contribuciones municipales, las normas relativas a la distribución de las participaciones federales, la fiscalización de las cuentas públicas, la coordinación de las comunidades indígenas dentro del ámbito municipal (artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal); el régimen de responsabilidades de los servidores públicos (artículos 109 y 113 constitucionales); la protesta de respeto a la Constitución Federal (artículo 128 constitucional); los derechos y obligaciones de los ciudadanos mexicanos (artículos 34 a 36 constitucionales); las normas de planeación (artículos 26 y 115 constitucionales); las normas que regulan, dentro del marco legal expedido por la Federación, facultades concurrentes como asentamientos humanos, salud, equilibrio ecológico, educación, protección civil, turismo, etcétera (artículos 3, 4, 73, fracciones XVI, XXIX-C, XXIX-G XXIX-J, XXIX-K); las normas relativas al sistema nacional de coordinación de seguridad pública (artículos 21 y 115, fracción VIII); la creación de un sistema de profesionalización de los servidores públicos (artículo 115, fracción VIII, en relación con el 123, apartado B y el 116, fracción VII); la creación de organismos de protección de los derechos humanos en nivel estatal (artículo 102, apartado B); la regulación de la deuda pública municipal (artículo 117), etcétera.

b) Normas derivadas del artículo 124 de la Constitución Federal, que son aquéllas que emite la legislatura estatal en el ámbito de competencia que dicho precepto le reconoce como propio, y en ejercicio del cual los Estados pueden conceder a los Municipios facultades o recursos distintos a los que expresamente les otorga la Constitución Federal, o ampliar el ámbito de los mismos pero sin contradecir el texto de la Constitución Federal.

Verbigracia, cuando las legislaturas facultan a los Municipios para asumir un servicio público no previsto en el artículo 115 constitucional, o bien, cuando les autorizan el ejercicio de la función pública relativa al Registro Civil o bien el establecimiento de un sistema estatal de coordinación fiscal y la distribución de participaciones a los Municipios derivadas de los ingresos obtenidos por contribuciones estatales;

c) ***"Leyes en materia municipal",*** que son aquéllas cuya denominación y fuente proviene específicamente de la fracción II del artículo 115 constitucional y cuyo objeto, por disposición expresa de este precepto, está limitado a los siguientes puntos:

1. 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;

2. 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;

3. 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;

4. 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;

5. Las normas aplicables a falta de reglamentación municipal.

A continuación se procederá a la explicación de cada uno de los supuestos que integran el concepto de ***"Leyes en materia municipal"***.

1. Bases Generales de la Administración Pública Municipal.

Como se ha afirmado con anterioridad, la reforma a la fracción II del artículo 115 de la Constitución General, de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, sustituyó el concepto de ***"bases normativas"*** que utilizaba el texto anterior, por el de ***"leyes en materia municipal"***.

Esta modificación de la terminología utilizada en la Constitución atiende al propósito del Órgano Reformador de ampliar el ámbito competencial del Municipio y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los ayuntamientos mediante la limitación de las facultades legislativas en materia municipal de los Congresos Locales.

En esta tesitura, como ya hemos subrayado, el término ***"bases generales de la administración pública municipal"*** no puede interpretarse en el sentido de que concede a las Legislaturas de los Estados una libertad ilimitada para legislar en materia municipal.

Sin embargo, tampoco puede interpretarse como una liberalidad total a favor de la facultad reglamentaria municipal, pues los Municipios tendrán que respetar el contenido de estas bases generales de la administración pública municipal, ya que al dictar sus normas reglamentarias no deben contradecir lo establecido en dichas bases que les resultan plenamente obligatorias por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales.

En efecto, es menester partir de dos premisas esenciales que ya se han dejado sentadas: **1)** Que la reforma de mil novecientos noventa y nueve tuvo por objeto ampliar y fortalecer el ámbito de competencia municipal y, **2)** Que fue objeto de dicha reforma en términos de lo establecido por el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados ***"delimitar el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales. Lo que se traduce en que la competencia reglamentaria del Municipio, implique de forma exclusiva los aspectos fundamentales para su desarrollo"***.

En ese sentido, en dicho dictamen se dispuso expresamente que:

"Dichas leyes 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. (…) En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario como facultad de los ayuntamientos, todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal; así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general; mientras que las leyes estatales en materia municipal contemplarán lo referente al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos".

De lo anterior se desprende que:

1) Las bases de la administración pública municipal que dicten las Legislaturas Estatales deben orientarse a regular sólo cuestiones generales del Municipio, tanto sustantivas como adjetivas;

2) El establecimiento de dichas cuestiones generales tendrá por objeto únicamente establecer un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, que debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, pero únicamente en los aspectos que requieran dicha uniformidad.

3) La competencia reglamentaria del Municipio implica la facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo;

4) No es aceptable que con apoyo en la facultad legislativa con que cuenta el Estado para regular la materia municipal, intervenga en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que esto le está constitucionalmente reservado a éste.

Esto es, las bases generales de la administración pública municipal, no pueden tener una extensión temática tal que anule la facultad del Municipio para reglamentar sus cuestiones específicas.

5) En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los ayuntamientos, lo relativo a policía y gobierno, su organización y funcionamiento interno, lo referente a la administración pública municipal, así como la facultad para emitir normas ***sustantivas*** y ***adjetivas*** en las materias de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que se refiera a las cuestiones específicas de cada Municipio.

En efecto, la administración pública municipal requiere de un marco jurídico adecuado con la realidad, que si bien debe respetar lineamientos, bases generales o normas esenciales, también debe tomar en cuenta la variedad de formas que puede adoptar una organización municipal, atendiendo a las características sociales económicas, biogeográficas, poblacionales, urbanísticas, etcétera, de cada Municipio; de ello se sigue que no es posible establecer una organización interna única y definitiva para los diversos Municipios que integren una Entidad Federativa. En respeto de esa capacidad de organización y gobierno, los Municipios cuentan ahora con un ámbito de competencia propia, referido a la regulación de estas cuestiones particulares.

6) En ese sentido, 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",*** 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, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos incluidos en la reforma, así como 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.

En atención a todo lo anterior en el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, se dijo expresamente que ***"Municipios con mayor libertad y autonomía, serán***

fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas; Municipios con mayores responsabilidades públicas, serán fuentes de mayores gobiernos".

Por tanto, debe considerarse que 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",*** esencialmente comprenden: lo referente al establecimiento de una serie de normas esenciales relacionadas con la estructura del ayuntamiento y sus elementos, los derechos y obligaciones de sus habitantes, los aspectos esenciales de funcionamiento de la administración pública municipal vinculados con la transparencia en el ejercicio de gobierno, los procedimientos de creación normativa del ayuntamiento, los aspectos que requieren ser uniformes respecto de las funciones y los servicios públicos municipales, etcétera.

En consecuencia, ***de manera enunciativa más no limitativa,*** pueden señalarse como bases generales de administración pública municipal, las siguientes:

a) 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.

b) 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.

c) 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).

d) La denominación de las autoridades auxiliares del ayuntamiento.

e) Las normas relativas a la representación jurídica de los ayuntamientos.

f) Las normas que establezcan la forma de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad.

g) Las normas que establezcan mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los munícipes.

h) Las normas que regulen la obligación de llevar un inventario de los bienes municipales.

i) 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"***, según se aclara en el multirreferido dictamen.

j) 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.

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

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

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

n) 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.

o) Sanciones y medidas de seguridad.

p) Las normas que se refieren al procedimiento administrativo.

q) Las normas relativas a la transparencia y al acceso a la información gubernamental.

r) 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.

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

En el inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional se otorgan 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.

Dicha fracción se refiere, en primer lugar, al establecimiento de una votación calificada de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal. Esta porción normativa, debe interpretarse en el sentido de que 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. Esta 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.

Lo anterior 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, como lo ha interpretado ya este Alto Tribunal en la tesis P./J. 36/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVIII, Agosto de 2003, página 1251, que a la letra indica:

"BIENES INMUEBLES DEL MUNICIPIO. CUALQUIER NORMA QUE SUJETE A LA APROBACIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL SU DISPOSICIÓN, DEBE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999). El desarrollo legislativo e histórico del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revela que el Municipio Libre es la base sobre la que se construye la sociedad nacional, como lo demuestran los diversos documentos que integran los procesos legislativos de sus reformas, tales como la municipal de 1983, la judicial de 1994 y la municipal de 1999, siendo esta última donde destaca la voluntad del Órgano Reformador en pro de la consolidación de su autonomía, pues lo libera de algunas injerencias de los Gobiernos Estatales y lo configura expresamente como un tercer nivel de gobierno, más que como una entidad de índole administrativa, con un ámbito de gobierno y competencias propias y exclusivas, todo lo cual conlleva a determinar que la interpretación del texto actual del artículo 115 debe hacer palpable y posible el fortalecimiento municipal, para así dar eficacia material y formal al Municipio Libre, sin que esto signifique que se ignoren aquellas injerencias legítimas y expresamente constitucionales que conserven los Ejecutivos o las Legislaturas Estatales. Atento lo anterior, el texto adicionado del inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional debe interpretarse desde una óptica restrictiva en el sentido de que sólo sean esas las injerencias admisibles de la Legislatura Local en la actividad municipal, pues así se permite materializar el principio de autonomía y no tornar nugatorio el ejercicio

legislativo realizado por el Constituyente Permanente, sino más bien consolidarlo, lo que significa que el inciso citado sólo autoriza a las Legislaturas Locales a que señalen cuáles serán los supuestos en que los actos relativos al patrimonio inmobiliario municipal requerirán de un acuerdo de mayoría calificada de los propios integrantes del Ayuntamiento, mas no las autoriza para erigirse en una instancia más exigible e indispensable para la realización o validez jurídica de dichos actos de disposición o administración, lo cual atenta contra el espíritu de la reforma constitucional y los fines perseguidos por ésta; de ahí que cualquier norma que sujete a la aprobación de la Legislatura Local la disposición de los bienes inmuebles de los Municipios, al no encontrarse prevista esa facultad en la fracción citada, debe declararse inconstitucional."

En un segundo plano, la fracción en comento se refiere 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.**

A su vez, en el inciso d) de la propia fracción II, se establece como imperativo esa misma mayoría calificada para que el ayuntamiento pueda solicitar al gobierno estatal que este último asuma una función o servicio municipal. Sobre el contenido y alcances de este inciso se abundará más adelante.

Por último, resulta pertinente señalar que del contenido del artículo 115 de la Constitución Federal, en el cual se contienen atribuciones expresas de las legislaturas de los Estados para regir la vida municipal, en relación con el artículo 124 de la Carta Magna, que establece las facultades que de manera residual corresponden a las entidades federativas, se concluye que no existe prohibición alguna para que los Congresos locales puedan determinar casos distintos a los señalados en la fracción II, incisos b) y d) del artículo 115 que se analiza, en los que se requiera que las decisiones de los ayuntamientos se adopten por una mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes.

3. 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 de la Constitución Federal se le 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 este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de la misma Norma Fundamental:

"Artículo 115.
(…)
El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:
(…)
c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución."

Para interpretar el contenido de la fracción en estudio se debe atender al texto de las porciones normativas a las que éste inciso alude:

"Artículo 115.- (…) III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:
(…)
Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a

través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio;

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:

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones."

"Artículo 116.- El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(…)

VII.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".

De lo anterior se infiere que en términos del referido inciso c) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, las leyes municipales contendrán las normas de carácter general para celebrar los convenios: **1)** De coordinación o asociación entre Municipios para la prestación conjunta de los servicios públicos que les correspondan, destacando que el texto constitucional permite la asociación de Municipios de diversos Estados; **2)** Entre la Entidad Federativa y sus Municipios, para que aquélla se haga cargo de alguna de las funciones realizadas con la administración de las contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria, y **3)** Entre la Entidad Federativa y sus Municipios, a efecto de que la primera asuma la prestación de los servicios o bien alguna de las funciones, ejecución y prestación de obras cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.

En atención a que la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve eliminó la concurrencia de la prestación de servicios públicos entre el Estado y sus Municipios para sustituirla por una fórmula de exclusividad de competencia en favor del Municipio consagrada en la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal, y del mismo modo, fortaleció el ámbito hacendario del Municipio al darle mayores atribuciones respecto de las contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria, el nuevo texto constitucional prevé la posibilidad de la celebración de convenios entre dichos entes, dejando a la Legislatura la regulación de las bases sobre las cuales se celebrarán tales convenios.

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

El inciso d) de la fracción II del artículo 115 del texto constitucional, dispone lo siguiente:

"El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: (…)

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

Para llegar a la correcta interpretación del precepto trascrito es menester acudir, de nueva cuenta, al Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en específico en lo referente a la reforma de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal:

"4.3 Una de las reformas más importantes que se introducen en el presente decreto es, sin duda, la referente a la fracción III que contiene un catálogo de competencias exclusivas.

Este aspecto, está planteado en las iniciativas en estudio, por lo cual, la comisión que suscribe estima procedente eliminar el concurso de los estados en las funciones y servicios establecidos en la nueva fracción III, para que queden con dicho doble carácter (función y servicio público), las materias descritas en los incisos correspondientes en calidad de competencias municipales exclusivas, sin perjuicio del mecanismo de transferencia previsto en los incisos c) y d) de la ya explicada nueva fracción II.

(…)

De todo lo anterior, se debe concluir que se trata de funciones y servicios del ámbito municipal, para que se ejerzan o se presten exclusivamente por su órgano de Gobierno: el ayuntamiento y la administración Pública Municipal que le deriva."

Asimismo, por cuanto se refiere al contenido de la fracción II, inciso d) del artículo 115, objeto de la interpretación, se señaló:

"4.2.4 En el inciso d), se prevé que la ley estatal contemple, con base en el ámbito de competencia exclusiva municipal, el procedimiento y las condiciones para que el Ayuntamiento transfiera la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función a su cargo, en favor del Estado. Ello mediante la solicitud del Ayuntamiento a la legislatura, cuando no haya convenio con el gobierno estatal de que se trate. "

De la lectura de los antecedentes legislativos transcritos, deriva que para salvaguardar el ámbito competencial del Municipio y hacer posible la transferencia al Estado de la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función pública municipal, es indispensable que exista una solicitud previa del ayuntamiento involucrado, aprobada por lo menos por la mayoría calificada de las dos terceras partes de sus miembros.

En esta tesitura, el precepto en estudio debe interpretarse en el sentido de que cuando no exista convenio entre un Estado y sus Municipios en relación a la prestación de funciones o servicios públicos, el ayuntamiento, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá solicitar a la legislatura que el gobierno estatal asuma la función o servicio público de que se trate, quedando para la legislatura la emisión de normas que regulen los términos de la asunción de éstos por parte del Gobierno del Estado, así como el dictamen correspondiente que califique la imposibilidad del ejercicio de la función o de la prestación del servicio por el ayuntamiento, sin que haya lugar a interpretar que la legislatura puede determinar oficiosamente tal circunstancia de manera unilateral, pues la solicitud respectiva es un derecho exclusivo del ayuntamiento.

5. Las normas aplicables a falta de reglamentación municipal.

Por último, el inciso e) de la fracción II del artículo 115 del texto constitucional, establece lo siguiente:

"El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:
(…)
e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes."

Como se dijo con anterioridad, el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, expresamente señala lo siguiente:

"4.2.5 En el inciso e), se establece que las legislaturas estatales expedirán las normas aplicables a los Municipios que no cuenten con los reglamentos correspondientes. Es decir, la norma que emita el legislativo para suplir en estos casos, 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..."

De ello se sigue que, si bien en este inciso se otorga a la legislatura una facultad muy amplia para emitir todo tipo de normas relativas al funcionamiento municipal, lo cierto es que la aplicación de estas normas será únicamente supletoria en los Municipios que no cuenten con la reglamentación correspondiente, razón por la cual, como lo expresa el Dictamen, su aplicación será temporal, esto es, en tanto el Municipio expida las disposiciones relativas.

En otras palabras, el Municipio puede reivindicar para sí la facultad de regular en aquellas materias en las que ya lo hizo el Estado de manera subsidiaria, y cuando esto acontezca deberá inaplicarse inmediatamente la normativa estatal.

En este sentido, como quedó señalado con antelación, la reforma de mil novecientos noventa y nueve amplió la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, para el efecto de que en comunión con las bases generales establecidas por el Estado, emitan su propia normatividad de acuerdo con su realidad, necesidades, proyectos y objetivos.

Ante la asimetría de los ayuntamientos que forman nuestro país, el Órgano Reformador previó la posibilidad de que algunos de ellos no contaran con la infraestructura suficiente para emitir, de manera inmediata, los reglamentos respectivos, razón por la cual creó esta disposición que establece la posibilidad de que los ayuntamientos fundamenten su actuación en la legislación estatal hasta en tanto emitan sus normas reglamentarias. De esta forma se evitan lagunas normativas en el ámbito de gobierno municipal, pues la legislación emitida con detalle por las legislaturas estatales, por virtud de esta autorización constitucional, impedirá la paralización de funciones de los ayuntamientos pequeños o insuficientemente regulados, que podría ocurrir ante la ausencia de un marco normativo debido a la exigencia del principio de juridicidad, conforme al cual, los actos de autoridad deben encontrar su fundamento en una norma jurídica.

Ciertamente, el Órgano Reformador previó que la mera ampliación de atribuciones a nivel constitucional, no era suficiente para cambiar la realidad histórica del ayuntamiento y de su esfera restringida de actuación o para acortar por sí las profundas desigualdades que existen entre los distintos Municipios que integran el país, por lo cual creó la obligación de que las legislaturas emitan este tipo de normas de carácter temporal.

A la luz de la norma en estudio 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.

En este tenor, resulta indispensable señalar que es prácticamente imposible que la legislatura estatal pueda emitir normas específicas para cada uno de los Municipios que lo integran, razón por la cual será un marco normativo genérico que regulará tanto a los Municipios con un elevado nivel de desarrollo, como a los que no lo tienen.

Lo anterior conllevará que en la norma local se regulen cuestiones que no sean aplicables a todos los Municipios por contar éstos con distintas necesidades y realidades sociales. Así, se regularán órganos cuya

existencia se justifique y cuyo funcionamiento se pueda sufragar en un Municipio desarrollado o de alta concentración demográfica, pero que en otro tipo de Municipios sean figuras innecesarias o inviables dadas las limitaciones financieras del Municipio o su realidad social, biogeográfica, demográfica o cultural; o bien, por lo que respecta a la elegibilidad de algunas autoridades, habrá cargos para los que en algunos Municipios la ley contemple requisitos que sean imposibles de cumplir, dado el rezago educacional que ahí se presente, en tanto que en otros Municipios no existirá este problema.

En esta tesitura, y atendiendo al principio de fortalecimiento municipal, esta Suprema Corte considera que este tipo de normas constituye un marco normativo auxiliar del cual podrá ir haciendo uso cada ayuntamiento, en la medida en que sea necesario para cumplir con sus atribuciones constitucionales y carezca del reglamento respectivo, razón por la cual deberá existir una flexibilidad en su aplicación que dependerá de las necesidades de cada Municipio y de las decisiones que, como su órgano de gobierno, tome el ayuntamiento.

De lo expuesto se puede concluir que este tipo de leyes en materia municipal tiene una vertiente instrumental, cuyo objetivo es evitar un vacío de legalidad ante la ausencia de la norma reglamentaria respectiva, permitiendo que el ayuntamiento aplique de manera supletoria la legislación local de acuerdo con su propia realidad.

Asimismo, se debe señalar que en la medida que el ayuntamiento decida realizar determinados actos o instituir alguna figura jurídica y no cuente con el reglamento correspondiente, o bien, su regulación sea deficiente, podrá acudir a la legislación estatal respectiva, pues el objetivo de ésta es que el ayuntamiento pueda cumplir con sus funciones y no quede paralizado.

Por otro lado, también debe quedar sentado que en ejercicio de su libertad de autoorganización, el ayuntamiento puede decidir que no necesita de una determinada figura jurídica, situación en la cual la legislación supletoria que verse sobre dicha figura no tendrá el carácter de obligatoria para ese Municipio.

Lo anterior de ninguna manera significa que el Municipio pueda dictar actos que no tengan fundamento jurídico, pues todos sus actos deben descansar en una norma jurídica, en atención al principio de legalidad tutelado en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

Como corolario, es posible sostener que la fracción II del artículo 115 constitucional otorga a las Legislaturas Estatales dos atribuciones en materia municipal que conviene resaltar en este apartado: La primera es que emitan las bases generales sobre el gobierno municipal y sus atribuciones; es decir, que las Legislaturas emitan la ley marco en materia municipal, que establezca los lineamientos esenciales de los cuales no se puede apartar la actuación del Municipio. La segunda consiste en que las Legislaturas emitan disposiciones de detalle sobre esas mismas materias municipales, aplicables solamente en aquellos 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 quedará desvinculado automáticamente de la ley.

Ahora bien, este Alto Tribunal considera que la localización física de estas últimas normas dentro de los diferentes cuerpos legislativos locales, constituye como tal un problema de técnica Legislativa que las legislaturas estatales podrían resolver de diferentes maneras: Podrían emitir, por ejemplo, una ley marco que contuviera las disposiciones de las cuales no podría apartarse el Municipio, por haberlas emitido el Estado en ejercicio de las atribuciones que la propia Constitución Federal le confiere en materia municipal y, por separado, una ley complementaria aplicable solamente en aquellos Municipios que carezcan de disposiciones municipales. Esto daría lugar a la existencia de dos cuerpos normativos separados que permitirían ubicar con mayor precisión a los dos tipos de normas a que se ha venido haciendo referencia.

Otra opción sería que el Congreso estatal emitiera una sola Ley Orgánica Municipal, en la que precisara cuáles son las normas que constituyen la ley marco y cuáles son aplicables supletoriamente por los Municipios que no tengan su reglamentación específica.

Una tercera opción podría ser que el Congreso estatal emitiera una sola ley marco y, por separado, diversas disposiciones aplicables de manera supletoria a los Municipios, las cuales, a su vez, se encontrarían

agrupadas por categorías de Municipios, basándose en el número de habitantes de cada uno de ellos, su crecimiento económico, características territoriales o en cualquier otra circunstancia que la legislatura estimara pertinente.

Lo anterior demuestra la existencia de una variedad de posibilidades para que la legislatura elija libremente la técnica legislativa más adecuada para ejercer sus facultades constitucionales en esta materia. Sin embargo, esta Suprema Corte de Justicia estima que independientemente de la técnica que adopte la legislatura para regular la vida municipal, lo importante es que el legislador estatal distinga claramente las normas que considera obligatorias para el Municipio, en tanto que con ellas procura homogeneizar a los Municipios del Estado, de aquellas que sólo son aplicables de manera supletoria.

Habiendo quedado expuesto el tema relativo a las leyes locales, corresponde ocuparse ahora de los reglamentos municipales, como parte del orden jurídico municipal esquematizado en el cuadro sinóptico plasmado en este considerando.

Reglamentos municipales.

Históricamente, a los cuerpos normativos que emanaban de los ayuntamientos, para distinguirlos de las leyes que provenían de las cortes, se les denominó *ordenanzas* u *ordenanzas municipales*. Ante la carencia de órganos informativos regulares, durante mucho tiempo dichos ordenamientos se dieron a conocer a los interesados a grito vivo, dándoles lectura en lugares estratégicos y concurridos de las poblaciones mediante bandos solemnes u ordinarios (del verbo *"bandir"*, que a su vez se origina del vocablo visigodo *"bandwjan"*, que significa pregonar o hacer público algo). Con el transcurso de los años y la repetición de los actos, el nombre del instrumento se utilizó como sinónimo de la materia. Por eso, en la actualidad a esos complejos normativos se les denomina genéricamente *bandos*.

Ahora bien, 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 que tienen las siguientes características:

a) Se trata de verdaderos ordenamientos normativos, esto es, tienen la característica de estar compuestos por normas generales, abstractas e impersonales.

b) Normalmente no se trata de ordenamientos rígidos, 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.

No obstante lo anterior, los ayuntamientos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, a saber:

1) Los bandos y reglamentos no pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales;

2) Deben versar sobre materias, funciones o servicios que le correspondan constitucional o legalmente, a los Municipios.

Como ha quedado señalado con anterioridad, es necesario recordar que desde mil novecientos ochenta y tres se había reconocido constitucionalmente al Municipio una facultad reglamentaria; sin embargo, su ejercicio se supeditaba a desarrollar las bases normativas que debían establecer las Legislaturas de los Estados, sin que los Municipios pudieran emitir reglamentos susceptibles de ajustarse a sus respectivas particularidades, pues sólo actuaban como reglamentos para detallar la ley. La reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, amplió la esfera de competencia del Municipio en lo referente a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 de la

Constitución Federal, esto es, "bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal".

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

a) El reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona de manera similar a los reglamentos derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los Gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación se encuentra limitada, puesto que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenorice y en las que encuentre su justificación y medida.

Entre estos reglamentos encontraríamos, por ejemplo, aquellos que versando sobre materias distintas a la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, tienen el fundamento de su existencia bien sea en disposición constitucional o en habilitación realizada por el legislador federal o local en favor del reglamento municipal.

Esto se ve muy claramente en las materias concurrentes. Así, por ejemplo, en la materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, regulada tanto en la fracción XXIX-G del artículo 73, como en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, así como por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que en su artículo 10 dispone:

> ***"ARTICULO 10.- Los Congresos de los Estados, con arreglo a sus respectivas Constituciones y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, expedirán las disposiciones legales que sean necesarias para regular las materias de su competencia previstas en esta Ley. Los ayuntamientos, por su parte, dictarán los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que correspondan, para que en sus respectivas circunscripciones, se cumplan las previsiones del presente ordenamiento."***
>
> ***En el ejercicio de sus atribuciones, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, observarán las disposiciones de esta Ley y las que de ella se deriven."***

De lo anterior se infiere que en este caso la facultad reglamentaria es de detalle y se encuentra completamente subordinada a las disposiciones tanto de la Ley Marco, como de las leyes locales.

De manera similar ocurre en la materia de asentamientos humanos regulada tanto en la fracción XXIX-C del artículo 73, como en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, así como por la Ley General de Asentamientos Humanos, que en su artículo 8°, fracción I, faculta a las Entidades Federativas para legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población. Así, el Municipio con fundamento en la Ley Marco y en la local, emitirá los reglamentos que permitan implementar las medidas tendentes a desarrollar la ley en los aspectos relativos a su jurisdicción, así como las facultades expresamente conferidas en la fracción V del artículo 115 constitucional.

También se puede expedir este tipo de reglamento en las cuestiones relativas al patrimonio, pues el primer párrafo de la fracción II remite a la ley en dicho aspecto, como se ve a continuación:

> ***"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 se infiere que las legislaturas regularán la cuestión patrimonial del Municipio, sin embargo, éste podrá emitir los reglamentos de detalle de dicha ley para el manejo de su patrimonio.

Por último, también podemos mencionar a los reglamentos de las condiciones generales de trabajo que detallan lo relativo a los derechos laborales consignados en el artículo 123 de la Constitución Federal y la respectiva ley burocrática estatal.

b) Los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, esto es, "bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal", que tienen una mayor extensión normativa y en donde los Municipios pueden regular más ampliamente aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias.

Es importante destacar, nuevamente, que si bien esta nueva categoría de reglamentos municipales tiene un contenido material propio, el mismo no puede contradecir a la Constitución Federal ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales.

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

A su vez, las normas reglamentarias derivadas de la fracción II, segundo párrafo del artículo 115 constitucional, tienen la característica de la expansión normativa, es decir, permiten a cada Municipio adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales urbanísticas, etcétera.

Como se dijo con anterioridad, los Municipios deben ser iguales en lo que es consubstancial a todos, lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la legislatura del Estado, pero tienen el derecho derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, lo cual se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la multicitada fracción II del artículo 115.

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

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

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

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

Los reglamentos de servicios públicos, por otro lado, regularán las actividades municipales que constitucionalmente se han declarado como tales o bien de los servicios que transfiera al Municipio el legislador local. Entre los reglamentos que normalmente se expiden para los servicios públicos están los de mercados, limpia, alumbrado público, rastros, panteones, parques y jardines, agua potable y alcantarillado. En este tipo de reglamentos se establece también cuál es la forma en que se puede prestar el servicio público correspondiente, sea de manera directa, en colaboración o concesionado a particulares.

Asimismo, también existen los reglamentos relativos a las funciones públicas, como son el de seguridad pública, el cual deberá respetar los lineamientos del sistema de seguridad pública, policía preventiva, tránsito y protección civil.

Es importante reiterar que, si bien el Estado podrá regular aquellos aspectos que sean esenciales sobre el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios públicos municipales en la medida en que ello requiera de una regulación homogénea, corresponderá sin embargo al Municipio emitir las normas relativas a su ámbito de actuación, como son las relativas a la organización y prestación del servicio. Así lo ha interpretado el Pleno de este Alto Tribunal en la tesis P./J. 137/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, Enero de 2002, página 1044, que a la letra indica:

"TRÁNSITO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA EXPEDICIÓN DE LA LEY RELATIVA POR LA LEGISLATURA ESTATAL NO QUEBRANTA EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES II Y III, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NI INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO DE JUÁREZ. Si bien el artículo 115, fracción III, inciso h), constitucional reserva al tránsito como una de las funciones y servicios públicos a cargo de los Municipios, ello no significa que las Legislaturas de los Estados estén impedidas para legislar en esa materia, porque tienen facultades para legislar en materia de vías de comunicación, lo que comprende al tránsito y, conforme al sistema de distribución de competencias establecido en nuestra Constitución Federal, tal servicio debe ser regulado en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. La interpretación congruente y relacionada del artículo 115, fracciones II, segundo párrafo, y III, penúltimo párrafo, que establecen las facultades de los Ayuntamientos para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas, los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas dentro de sus respectivas jurisdicciones y la sujeción de los Municipios en el desempeño de las funciones y la prestación de los servicios públicos a su cargo conforme a lo dispuesto por las leyes federales y estatales, junto con la voluntad del Órgano Reformador de la Constitución Federal manifestada en los dictámenes de las Cámaras de Origen y Revisora del proyecto de reformas del año de 1999 a dicho dispositivo, permiten concluir que corresponderá a las Legislaturas Estatales emitir las normas que regulen la prestación del servicio de tránsito para darle uniformidad en todo el Estado mediante el establecimiento de un marco normativo homogéneo (lo que implica el registro y control de vehículos, la autorización de su circulación, la emisión de las placas correspondientes, la emisión de las calcomanías y hologramas de identificación vehicular, la expedición de licencias de conducir, así como la normativa general a que deben sujetarse los conductores y peatones, las conductas que constituirán infracciones, las sanciones aplicables, etcétera), y a los Municipios, en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, la emisión de las normas relativas a la administración, organización, planeación y operación del servicio a fin de que éste se preste de manera continua, uniforme, permanente y regular (como lo son las normas relativas al sentido de

circulación en las avenidas y calles, a las señales y dispositivos para el control de tránsito, a la seguridad vial, al horario para la prestación de los servicios administrativos y a la distribución de facultades entre las diversas autoridades de tránsito municipales, entre otras). Atento a lo anterior, la Ley de Tránsito del Estado de Chihuahua no quebranta el artículo 115, fracciones II y III, inciso h), de la Constitución Federal, ni invade la esfera competencial del Municipio de Juárez, pues fue expedida por el Congreso del Estado en uso de sus facultades legislativas en la materia y en las disposiciones que comprende no se consignan normas cuya emisión corresponde a los Municipios, sino que claramente se precisa en su artículo 5o. que la prestación del servicio público de tránsito estará a cargo de los Municipios; en su numeral 7o. que la aplicación de la ley corresponderá a las autoridades estatales y municipales en sus respectivas áreas de competencia y en el artículo cuarto transitorio que los Municipios deberán expedir sus respectivos reglamentos en materia de tránsito."

Por último, hay que subrayar que los particulares efectúan muchas actividades que el Municipio no puede ignorar, por lo que, de conformidad con las leyes federales o locales existentes sobre cada materia específica, debe encauzarlas jurídicamente de manera apropiada por ser un órgano de gobierno electo democráticamente, a fin de que exista orden y gobernabilidad en el ámbito del Municipio.

Por ello, será habitual el establecimiento de derechos y obligaciones de los particulares en diferentes reglamentos y bandos de policía y gobierno, en materias como: justicia cívica municipal, diversiones y espectáculos públicos; anuncios y letreros; bebidas alcohólicas, cantinas, bares y depósitos de cerveza; aparatos electromecánicos y sonoros; expendios de carne y aves; premio al mérito civil en el Municipio; establecimiento, operación y funcionamiento de establos; mediación; establecimientos mercantiles, industriales y de servicios; protección de animales; control de la fauna canina y felina; informadores de los servicios de hospedaje; comercio en la vía pública; para la apertura y funcionamiento de molinos de nixtamal y tortillerías; de bomberos; promoción a la cultura; patronato para las ferias municipales; estacionamientos; espectáculos taurinos; vecindades; box y lucha; promoción a la vivienda; participación ciudadana; zonas peatonales; crónica municipal; de espacios recreativos; músicos; jaripeos; juegos de video, futbolitos y similares; otorgamiento de becas económicas; control de la prostitución y actividades de alto riesgo para la propagación de enfermedades de transmisión sexual; funcionamiento de ambulancias; etcétera.

En el texto del precepto constitucional cuyos rasgos principales hemos venido desarrollando se hace también alusión a las circulares y disposiciones administrativas de observancia general que pueden expedir los ayuntamientos.

En las circulares se contienen normalmente instrucciones o reglas dirigidas por los órganos superiores a los inferiores para especificar interpretaciones de normas, decisiones o procedimientos. Las circulares pueden ser internas, si únicamente se refieren a asuntos de la competencia interna de las unidades administrativas, o externas, si van dirigidas a los particulares.

Las circulares y las disposiciones generales a que alude la norma constitucional sirven a los Municipios para llevar en detalle y a la práctica las disposiciones generales de los reglamentos. De este modo pueden señalarse en ellas, por ejemplo, los días del año que tienen el carácter de feriado para el comercio establecido, los horarios en que normalmente funcionarán determinados servicios públicos o los lugares en que éstos se prestarán, las horas límite en que pueden realizar sus actividades ciertos expendios o funcionar determinados negocios, etcétera.

A la luz del marco jurídico descrito con anterioridad, a continuación se procede al análisis de los conceptos de invalidez específicos.

SÉPTIMO.- Previamente al examen de constitucionalidad, resulta necesario analizar una de las instituciones procesales del juicio de controversia constitucional, a saber, la suplencia de la deficiencia de la demanda, prevista en el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

Lo anterior es así porque en el asunto a estudio el Municipio actor señaló como acto impugnado a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, según se advierte de la transcripción de la demanda que obra a foja dos de esta ejecutoria, sin embargo, sólo formuló conceptos de invalidez en relación a preceptos muy específicos de la misma ley.

En efecto, aun cuando es cierto que el Municipio actor en la presente controversia constitucional señaló en el capítulo de actos impugnados de su demanda a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, también lo es que en el capítulo de conceptos de invalidez sólo enderezó argumentos jurídicos tendentes a demostrar la inconstitucionalidad de los artículos 1, 27, 30, fracciones IV, V, XII, XXIII y 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, fracciones V y VI, 150, 152, 159, 178, párrafo segundo, Segundo y Cuarto transitorios de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, por lo que sólo esos preceptos se tendrán como actos impugnados de manera destacada.

De ahí que la primera interrogante por resolver consiste en determinar si en una controversia constitucional, en la que se señala como acto reclamado todo un cuerpo normativo y, posteriormente, en los conceptos de invalidez sólo se combaten expresamente algunos de sus preceptos, la institución de la suplencia en la deficiencia de la queja obliga a este Alto Tribunal a estudiar todos los preceptos de la ley controvertida, o bien, si debe circunscribirse el estudio a aquéllos en relación a los cuales existe una causa de pedir, aunque ésta sea mínima.

Para resolver esta cuestión, conviene precisar, en primer lugar que en la controversia constitucional, a la parte actora le corresponde el inicio del proceso, en términos del artículo 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, y a la parte demandada formular su réplica o contestación.

El referido artículo 10, fracción I, establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;
(…)"

Conviene mencionar cuáles son los requisitos que deben contener tanto la demanda como la contestación de la controversia constitucional, según lo dispuesto en los artículos 22 y 23 de la ley de la materia, por resultar ampliamente ilustrativos para efectos del presente estudio:

"ARTÍCULO 22. El escrito de demanda deberá señalar:

I. La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que los represente;

II. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;

III. Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, y sus domicilios;

IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado;

V. Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados;

VI. La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande, y

VII. Los conceptos de invalidez.

"ARTICULO 23. El escrito de contestación de demanda deberá contener, cuando menos:

I. La relación precisa de cada uno de los hechos narrados por la parte actora, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, y

II. Las razones o fundamentos jurídicos que se estimen pertinentes para sostener la validez de la norma general o acto de que se trate".

De la transcripción anterior se desprende que el legislador previó, en su carácter de carga procesal, que el actor iniciara la controversia constitucional y que en su escrito inicial señalara cuáles son los conceptos de invalidez, esto es, los razonamientos jurídicos que estimara pertinentes para sostener la inconstitucionalidad de la norma general o acto impugnado.

Éste es un deber del cual no se le puede relevar al actor, por disposición expresa de la ley, lo que permite considerar a la controversia constitucional como un procedimiento dispositivo y no inquisitivo, toda vez que el órgano de control constitucional no puede iniciar de oficio el proceso.

En tal virtud, el órgano de control constitucional debe valorar si los citados conceptos de invalidez, como tales, son o no fundados. Sin embargo, el análisis de tales conceptos no puede realizarse a la luz de un rígido principio de estricto derecho, pues el artículo 40 de la propia ley reglamentaria de la materia establece la figura jurídica de la suplencia de la queja deficiente.

El referido precepto legal dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 40. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios".

Para abordar los alcances de la figura en análisis, conviene remitirse al Dictamen de la Cámara de Diputados, emitido con motivo de la iniciativa presidencial de la Ley Reglamentaria que nos ocupa:

"En atención al alto interés que se ventila en las controversias constitucionales, que no sólo atañen a los órganos del poder público actuantes, sino que involucran el equilibrio jurídico-político del estado de derecho, se estima conveniente que en la parte relativa a las sentencias, se obligue a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a corregir errores en la cita de los preceptos que se invoquen y a suplir las deficiencias de la demanda, contestación, alegatos y agravios, dado que no se trata de resolver sobre la mayor o menor capacidad y conocimientos de las partes, sino salvaguardar el texto constitucional y los valores que del mismo se desprenden".

Del texto anterior se desprende que es obligación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación suplir la deficiencia de la demanda, pues el propósito que se persigue es el de salvaguardar el texto de la Constitución y los valores que de ella se desprenden.

Sin embargo, no debe perderse de vista que la suplencia de la queja deficiente en controversia constitucional es una institución procesal que, si bien fue establecida con la finalidad de hacer prevalecer la Constitución como Ley Suprema, tampoco puede ignorar las normas y cargas procesales que permean al litigio constitucional y que se encuentran previstos en el mismo sistema legal, por lo tanto, tal suplencia se encuentra sujeta a ciertos parámetros mínimos que permiten su funcionalidad.

En primer lugar, es necesario puntualizar que la suplencia de la deficiencia de la demanda se entiende referida, básicamente, a los conceptos de invalidez, es decir, a la materia misma del juicio de controversia constitucional, pues tal suplencia se debe traducir, en última instancia, en la salvaguarda del texto constitucional y los valores que de él emanan.

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.

No hay que perder de vista que los conceptos de invalidez formulados por el actor deben constituir, idealmente, un planteamiento lógico jurídico relativo al fondo del asunto, aunque este Alto Tribunal bien pueda admitir como tal todo razonamiento que, cuando menos, contenga la expresión clara de la causa de pedir, a través del cual la parte actora busque acreditar la existencia del interés legítimo que le asiste para interponer el juicio de controversia constitucional, así como para demostrar la inconstitucionalidad de la norma o actos impugnados.

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.

Finalmente, es preciso aludir al contenido del artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la materia, el cual dispone:

"ARTÍCULO 41. Las sentencias deberán contener:
(…)
IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos 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 validez dependa de la propia norma invalidada;
(…)"

De la interpretación sistemática del citado precepto con los restantes del mismo ordenamiento legal, bien puede concluirse lo siguiente: Cuando un precepto legal que no fue expresamente impugnado en una controversia constitucional pero guarda una relación de interdependencia evidente respecto de otro que sí fue impugnado y respecto de cual ya existe una determinación de inconstitucionalidad por parte de este Alto Tribunal, entonces tal inconstitucionalidad, por congruencia, deberá extenderse al primero.

Tal declaratoria de inconstitucionalidad, admisible en vía de consecuencia lógica, no rompe de modo alguno con las limitaciones de la suplencia de la deficiencia de la demanda antes apuntadas, pues como se ha

mencionado, exige como condición suficiente y necesaria que exista un planteamiento de inconstitucionalidad o concepto de invalidez previo con respecto a una norma específica, y que existan otros preceptos que, aunque no específicamente impugnados, contienen normas que resultan una simple especificación, desarrollo de la primera, o respecto de las cuales la primera represente una premisa lógicamente inseparable.

Por tal motivo, la presente controversia constitucional se ocupará única y exclusivamente del análisis de los preceptos de la Ley Orgánica Municipal en cita que fueron expresamente impugnados en el capítulo de conceptos de invalidez de la demanda, y con respecto a los cuales se formularon argumentos jurídicos tendentes a demostrar su inconstitucionalidad; en la inteligencia de que si la invalidez de alguno de ellos afecta a algún otro precepto del mismo sistema jurídico estatal, pero que no fue impugnado expresamente por el actor, este Alto Tribunal estará en condiciones de declarar, en vía de consecuencia, su respectiva inconstitucionalidad.

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

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

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

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

En esa tesitura, toda vez que en términos del artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, corresponde a las legislaturas estatales establecer las bases generales de administración pública municipal, así como las normas que sean supletorias ante la ausencia del reglamento correspondiente que deberá emitir el Municipio, se debe declarar la invalidez relativa de los artículos 27, 30, fracciones IV y V, 31, fracciones I, III, IV, V, VI, VIII, IX, X, XI, XIII, XV, XVII, XIX, XX, XXI y XXII; 32, 36, 37, 38, 39, 40, 44, 45, primer párrafo, 46, 47, 48,

49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 71, 80, 101, 111, 150, 152, 159 y 178 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro reclamados por el municipio actor, sólo para el efecto de que se considere que no le son imperativos y que por ello puede dictar sus propios reglamentos, aun en contra de lo que los preceptos reclamados antes reseñados establezcan, pues ante la falta de precisión de la naturaleza de las normas impugnadas referidas, debe declararse que el Municipio actor se encuentra en plena libertad de decidir aplicarlas de forma supletoria, o bien, de emitir sus propias normas para regir su desarrollo municipal, sin que con lo anterior se prejuzgue sobre la constitucionalidad del reglamento que pudiera emitir el Municipio, pues en todo caso ello sería objeto de un diverso análisis, a través de una controversia constitucional, o bien, del juicio de amparo.

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

El citado artículo transitorio dispone:

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

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

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

NOVENO.- A continuación se procede al estudio de los preceptos impugnados expresamente por el Municipio actor, los cuales, contrariamente a lo señalado en los conceptos de invalidez, se estima que no son violatorios de la Constitución Federal, como a continuación se pasa a demostrar.

La parte actora señala que el artículo 1° de la ley impugnada al prever que su objeto es establecer las bases generales para la organización y funcionamiento de los Municipios violenta la autonomía municipal para autoorganizarse, pues regula prácticamente toda la vida municipal desde sus dependencias, participación ciudadana, procedimientos particulares, generando un organigrama que limita al ayuntamiento y contraviene el contenido del artículo 115 constitucional, que señala que el objeto de la ley será el establecer las bases generales de la administración pública y de procedimiento administrativo, dejando como materia de la facultad reglamentaria municipal lo relativo a la organización y funcionamiento interno de los ayuntamientos.

El artículo impugnado, se encuentra dentro del Capítulo I, denominado “De los Municipios”, y dispone:

“ARTÍCULO 1.- La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto establecer las bases generales para la organización del ámbito municipal del gobierno conforme a lo señalado tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en la propia del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga.”

De acuerdo con lo expuesto en el marco jurídico municipal, se debe concluir que la circunstancia de que el artículo 1º de la ley impugnada señale como objetivo el establecimiento de las bases generales para la organización del ámbito municipal del gobierno de los Municipios, no puede considerarse violatorio del artículo 115 constitucional, fracción I, toda vez que como ha quedado expuesto la legislatura tiene múltiples facultades en relación con el Municipio que la propia norma constitucional prevé en diversos artículos, no sólo en el 115, ni

tampoco únicamente en su fracción II, facultades que constituyen normas derivadas de la Constitución, cuya regulación, por derivar de ésta, no puede considerarse inconstitucional.

Además, para verificar si la ley se apega o no a lo dispuesto en la Constitución Federal, es menester analizar individualmente cada uno de los artículos que la integran, puesto que el contenido de los preceptos en estudio es una declaración genérica que enuncia el objeto de la ley, el cual depende del contenido de la norma en su integridad, razón por la cual el concepto de invalidez debe declararse infundado.

Señala la parte actora que el artículo 30, relativo a las facultades de los ayuntamientos, en sus fracciones XII, XXIII, XXXII, atenta contra lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque invade la esfera de competencias que dicho precepto constitucional otorga a los Municipios.

El referido artículo 30, en las fracciones impugnadas antes precisadas, expresa lo siguiente:

"Artículo 30.- Los ayuntamientos son competentes para:

(...)

XII.- Administrar el patrimonio del Municipio conforme a la Ley y vigilar, a través del Presidente municipal y de los órganos de control que se establezcan del propio ayuntamiento, la correcta aplicación del Presupuesto de Egresos;

(...)

XXIII.- Aprobar la adquisición de bienes y valores que incrementen el patrimonio del Municipio mediante cualquiera de las formas previstas por la Ley, de conformidad con el reglamento respectivo;

(...)

XXXII.- Nombrar y remover a los titulares de las dependencias administrativas previstas en el artículo 44 de la presente, y..."

A continuación se procederá al análisis de cada una de las fracciones impugnadas, con objeto de determinar su naturaleza y su apego o desapego al texto constitucional.

Por lo que hace a la fracción XII del artículo 30 que prevé la facultad del ayuntamiento de administrar su patrimonio con apego a las leyes y al presupuesto de egresos correspondiente, ésta igualmente debe considerarse como una norma derivada de los artículo 115, fracción II, primer párrafo, y 113, ambos de la Constitución Federal, en cuanto tienden a preservar los principios constitucionales de honradez, eficiencia y legalidad, sin los cuales no se puede garantizar el debido ejercicio de las facultades que tiene a su cargo cada presidente municipal, por lo que al derivar directamente del texto constitucional, no puede considerarse que invaden la esfera de competencia del Municipio.

En cuanto a la fracción XXIII del artículo 30 que autoriza al ayuntamiento la adquisición de bienes y valores que incrementen el patrimonio de los Municipios, igualmente debe decirse que se trata de una norma que deriva del contenido del artículo 115, fracción II, primer párrafo, así como del artículo 27, fracción VI, primer párrafo, de la Constitución Federal, en virtud de que el Municipio es reconocido como un nivel de gobierno que cuenta con personalidad jurídica y, por ende, con un patrimonio propio, susceptible de incrementarse a través de los modos de adquisición de la propiedad a que se refiere la ley.

Consecuentemente, toda vez que la facultad de adquisición de bienes y de incremento del patrimonio de los Municipios, que prevé la fracción impugnada a favor del ayuntamiento deriva de la propia Carta Magna, y no se trata de una potestad que otorga la legislatura estatal, sino que ésta simplemente está reiterando el contenido de la Constitución, es claro que no es contraria a esta.

Por último, en cuanto a la facultad contenida en la fracción XXXII del artículo 30, relativa al nombramiento y remoción de los titulares de las dependencias administrativas, debe decirse que ésta tampoco se considera inconstitucional, toda vez que, es una norma derivada del segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, en virtud de que corresponde a los ayuntamientos organizar su administración pública municipal, lo que implica la posibilidad de nombrar y remover a los titulares de las dependencias, entidades y organismos que estime necesarios para su adecuado funcionamiento. Lo anterior en virtud de que conforme al propio artículo 115 constitucional el Municipio constituye un nivel de gobierno autónomo.

En esta tesitura, al tratarse de una facultad que implica la facultad de autogobierno del Municipio, tampoco debe ser considerada inconstitucional.

A continuación se procede al análisis del artículo 31, fracciones II, VII, XII, XIV, XVI y XVIII, impugnadas por estimar que son contrarias a los principios previstos en el artículo 115 constitucional.

El precepto mencionado dispone:

"ARTÍCULO 31. Los presidentes municipales, como ejecutores de las determinaciones de los ayuntamientos, tienen las facultades y obligaciones siguientes:
(…)

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;

(…)

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.

(…)

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;

(…)

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

(…)

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

(…)

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 deriven de ellas";

Para analizar la constitucionalidad de un precepto tan amplio, por referirse a las facultades y obligaciones de los presidentes municipales, a continuación se procede a agrupar aquéllas fracciones que guardan una naturaleza jurídica similar entre sí.

Conviene ahora referirse a la naturaleza jurídica de las fracciones II, VII, IX, XII, XIV, XVI y XVIII, del artículo 31 impugnado, pues todas ellas, como se pasará a demostrar a continuación, constituyen normas derivadas de diversos preceptos de la Constitución Federal y que, por ende, no la contrarían.

La fracción II que establece la facultad y obligación del presidente municipal de cumplir y hacer cumplir las normas federales, estatales y municipales, y la fracción XIV que establece la obligación de rendir la protesta de ley y tomar protesta a los integrantes del ayuntamiento, encuentra apoyo directo en el artículo 128 constitucional, el cual dispone lo siguiente:

"Artículo 128. Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen".

Por lo tanto, los referidos preceptos constituyen normas derivadas de la Constitución Federal y en nada invaden la autonomía municipal.

Por su parte, la fracción VII que dispone la obligación del presidente municipal de enviar a la contaduría mayor de hacienda del Estado el informe sobre los estados financieros de cada mes, así como el informe por trimestre de la cuenta pública municipal, encuentra su apoyo en la fracción IV, inciso c), cuarto párrafo, del artículo 115 constitucional, que establece:

"ARTÍCULO 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 fiscalizar la cuenta pública de los Municipios, para lo cual pueden establecer el sistema y la calendarización que estimen conveniente que les permita verificar el estado de las finanzas municipales, a fin de salvaguardar el principio de transparencia.

Por cuanto hace a las fracciones IX y XVIII del artículo 31, que prevén las facultades de vigilar el funcionamiento de las dependencias municipales y de los servidores públicos, debe decirse que se trata de normas cuyo contenido se haya inscrito en el marco de los artículos 109, primer párrafo y fracción III, y 113 constitucionales, mismos que disponen en sus términos lo siguiente:

"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."

Es decir, a través de las fracciones impugnadas, la legislatura local está legislando en materia de responsabilidades de los servidores públicos y, en uso de esa misma facultad, otorga al presidente municipal, la potestad de sancionar administrativamente tanto a los funcionarios como a los empleados municipales.

Bajo ese esquema, puede concluirse que las fracciones IX y XVIII del artículo 31 impugnado, son preceptos que encuentran apoyo directo en los artículos 109 y 113 constitucionales, razón por la cual no invaden la esfera de competencia del Municipio.

Por su parte la fracción XII, que se refiere a la facultad para tener bajo su mando los cuerpos de seguridad; la fracción XVI, que autoriza a dicho funcionario para llevar a cabo medidas tendientes a conservar el orden público, debe decirse que se trata de la aplicación directa del artículo 115 constitucional, fracción VII, de la Constitución Federal, el cual dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 115.- ...

(...)

VII.- La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente".

Como deriva de lo anterior, las fracciones referidas no son más que la aplicación de la facultad constitucional que tienen los presidentes municipales de tener a su cargo la policía preventiva y, por tanto, asumir la función de preservar el orden público y proveer sobre la seguridad de la población municipal, de ahí que igualmente deban considerarse acordes con el texto constitucional.

Los Municipios actores reclaman que con el contenido del artículo 45, segundo párrafo, de la ley impugnada, la legislatura estatal invade su esfera de competencia al establecer la organización de los Municipios, lo cual le corresponde en exclusiva, de conformidad con el artículo 115 constitucional.

El precepto reclamado señala:

"ARTÍCULO 45. (...)
El titular de la Dependencia Encargada de la Seguridad Pública, Policía Preventiva y el Tránsito Municipal, será nombrado y removido libremente por el presidente municipal."

El segundo párrafo del artículo 45, que se refiere a la facultad del presidente municipal de nombrar y remover libremente al titular de la dependencia encargada de la Seguridad Pública y el Tránsito Municipales, debe ser considerada como una norma derivada de la fracción VII del artículo 115 de la Carta Magna, toda vez que el presidente municipal, al estar al mando de tales funciones públicas, puede ejercitarlas a través de los servidores públicos que estime pertinentes.

Los Municipios actores también reclaman que los artículos 64, 65, 66 y 67, de la ley que se analiza, igualmente invaden su esfera de competencias al reglamentar todo lo relativo al servicio civil de carrera.

Los preceptos impugnados establecen:

"ARTÍCULO 64. Los ayuntamientos institucionalizarán el servicio civil de carrera, por medio del reglamento correspondiente, el cual tendrá los siguientes propósitos:

I. Garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo;

II. Fomentar la vocación de servicio, mediante una motivación adecuada;

III. Promover la capacitación permanente del personal;

IV. Procurar la lealtad a las instituciones del Municipio;

V. Promover la eficiencia y eficacia de los servidores públicos municipales;

VI. Mejorar las condiciones laborales de los servidores públicos municipales;

VII. Garantizar promociones justas y otras formas de progreso laboral, con base en sus méritos;

VIII. Garantizar a los servidores públicos municipales, el ejercicio de los derechos que les reconocen las leyes y otros ordenamientos jurídicos; y

IX. Contribuir al bienestar de los servidores públicos municipales y sus familias, mediante el desarrollo de actividades educativas, cultural, deportivo, recreativo y social."

"ARTÍCULO 65. Para la institucionalización del servicio civil de carrera, los ayuntamientos establecerán:

I. Las normas, políticas y procedimientos administrativos, que definirán qué servidores públicos municipales participarán en el servicio civil de carrera;

II. Un estatuto del personal;

III. Un sistema de mérito para la selección, promoción, ascenso y estabilidad del personal;

IV. Un sistema de clasificación de puestos;

V. Un sistema de plan de salarios y tabulador de puestos; y

VI. Un sistema de capacitación, actualización y desarrollo de personal."

"ARTÍCULO 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 al Artículo 68 de esta Ley."

"ARTÍCULO 67. La Comisión del Servicio Civil de Carrera tendrá las siguientes funciones:

I. Promover ante las dependencias y entidades de la administración pública municipal, la realización de los programas específicos del servicio civil de carrera;

II. Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública municipal, para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo del personal, encaminados a instrumentar el servicio civil de carrera;

III. Determinar y proponer los elementos que permitan la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requiera la instauración del servicio civil de carrera;

IV. Promover mecanismos de participación permanente, para integrar y unificar los planteamientos de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, así como los correspondientes a las representaciones sindicales, en la instrumentación del servicio civil de carrera;

V. Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de normas, sistemas y procedimientos del servicio civil de carrera, con los instrumentos del plan de desarrollo municipal;

VI. Evaluar periódicamente los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del servicio civil de carrera; y

VII. Las demás que señale el ayuntamiento, que le sean necesarias para el cumplimiento de su objeto.

Los preceptos antes transcritos disponen que los ayuntamientos institucionalizarán el servicio civil de carrera mediante el reglamento correspondiente, los propósitos de ésta y los medios a través de los cuales se implementará; que dicha institucionalización será responsabilidad de la dependencia encargada de la administración de servicios, a la cual estará adscrita una comisión integrada por quien el ayuntamiento designe, así como las funciones de la citada comisión.

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

(…)

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 dispone:

"ARTÍCULO 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 antes transcritos, se desprende que los artículos 64 a 67 impugnados, son normas derivadas de la fracción VIII, segundo párrafo del artículo 115 constitucional y del Apartado B, fracciones VII y VIII, del artículo 123 de la Carta Magna, toda vez que contienen disposiciones tendientes a cumplir con lo previsto en el propio artículo 123 constitucional, pues lo que se pretende es institucionalizar el servicio civil de carrera, en pro de los trabajadores que laboren en el gobierno municipal, a fin de proporcionar mejores condiciones de trabajo y mayores oportunidades de capacitación y desarrollo.

En este orden de ideas, resulta claro que el concepto de invalidez hecho valer por los Municipios actores debe considerarse infundado, toda vez que contrariamente a lo que se señala en la demanda de controversia, 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.

Sostiene la parte actora en sus conceptos de invalidez que el numeral 81 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro invade su ámbito autónomo de administración y manejo patrimonial, al dejar la posibilidad de que las legislaturas intervengan en el tipo de decisiones a que éstos se refieren, 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 estima que dicho precepto no viola la esfera de competencias consignada constitucionalmente al establecer que la enajenación de los bienes muebles e inmuebles de la propiedad de los Municipios se efectúe siempre en subasta pública, con apego a la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro.

En efecto, el precepto referido señala:

"ARTÍCULO 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 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:

"ARTÍCULO 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.

Por último, la parte actora aduce que el artículo cuarto transitorio cuarto de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, da viabilidad integral para que los artículos impugnados de inconstitucionales tengan vida jurídica.

Dicho precepto señala:

"ARTÍCULO CUARTO.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan a la presente ley."

El hecho de que en el artículo cuarto transitorios de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, se señale las consecuencias de su vigencia, como son la abrogación o derogación de las disposiciones legales correspondientes, constituyen cuestiones relativas al régimen de transición de la norma, que por sí solas no resultan inconstitucionales, pues esto dependerá del análisis de los preceptos respectivos de la propia norma; por tanto, los artículos transitorios impugnados en comento no son violatorios de los principios que se desprenden de la fracción II del artículo 115 constitucional.

DÉCIMO.- A continuación se procede al análisis de los preceptos impugnados expresamente por los ayuntamientos actores y que no han sido materia de pronunciamiento, porque los actores los consideran directamente violatorios de algún precepto de la Constitución Federal, distinto al artículo 115, incisos a) y e), de la misma Carta Magna.

En sus conceptos de invalidez, la parte actora reclama de inconstitucionales los artículos 82 y 100 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, pues aduce que con su contenido se invade su ámbito autónomo patrimonial.

Por cuestión de método, conviene referirse en primer lugar al artículo 100 reclamado, el cual establece:

> ***"ARTÍCULO 100. No podrán enajenarse los bienes del dominio público de los Municipios sino mediante decreto previo de desincorporación emitido por la Legislatura."***

La Constitución Federal contempla un principio de libre administración hacendaria, sin embargo, por cuanto atañe a la materia patrimonial 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 <u>jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.</u>"***

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

La norma anterior no significa que el legislador goce de discrecionalidad total para la regulación del manejo del patrimonio de los municipios, puesto que la propia fracción II del artículo 115 en su inciso b), configura una clara limitación a la intervención de la legislatura, en donde se le reduce a señalar los casos para los cuales en materia de administración patrimonial inmobiliaria se requiera votación calificada para su afectación.

Asimismo, el mandato constitucional de libertad de administración hacendaria, implica que debe ser exclusivamente el ayuntamiento quien decida la administración y destino de sus bienes muebles e inmuebles, dentro del marco y conforme a los procedimientos que marque la ley local. También implica que cualquier intervención ajena al ayuntamiento que supedite este tipo de decisiones a otro órgano es inconstitucional.

En esta tesitura, el precepto antes transcrito resulta inconstitucional, porque afecta el principio de libre disposición inmobiliaria, al subordinar la enajenación de los bienes de dominio público a un decreto de desincorporación de la legislatura.

Al respecto señala Gilberto González Solís en su artículo: "Avances Importantes para el Fortalecimiento Municipal" contenido en el libro "Derecho Municipal: Una Visión al Artículo 115 constitucional"; LVI Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri"):

"Y es que al parecer -desgraciadamente siempre ha existido la desconfianza acerca de si los gobiernos municipales son o no capaces de tomar decisiones por sí mismos. Se les trata como menores de edad o inmaduros, justo ahora que las autoridades municipales merecen la confianza plena de los otros órdenes de gobierno y de su comunidad, porque pueden gobernar realmente su ayuntamiento. A los Municipios se les reconoce personalidad jurídica, pero actualmente los gobiernos y las legislaturas estatales afectan y trastocan el ámbito municipal tomando decisiones en su nombre, dejando a su conveniencia si descentralizan o desconcentran o no, funciones a los Municipios. (...) Es tan grave el asunto que existen ayuntamientos que no tienen facultades reglamentarias plenas. Para que entre en vigor el reglamento correspondiente se requiere de la aprobación de la legislatura estatal. Hay ayuntamientos que no tienen siquiera la posibilidad de presentar una propuesta de ingresos a las legislaturas estatales, cuando es la instancia municipal quien aprueba el presupuesto de ingresos, quien conoce de sus necesidades, de sus realidades y, por lo tanto, con mayor visión y conocimiento sabe cuáles son los rubros que puede modificar a efecto de obtener mayores ingresos sin que se afecte drásticamente al ciudadano. Qué necesidad hay de que una legislatura apruebe una desincorporación del dominio público al privado, cuando es tan legítimo que lo realice un Cabildo; qué necesidad hay de que una legislatura establezca en leyes secundarias la estructura a la que debe apegarse un ayuntamiento y la forma de elegir a algunos funcionarios regulando los más mínimos detalles, cuando es más conveniente que las legislaturas sólo sienten bases con disposiciones generales y que, en todo caso, cada ayuntamiento entre al detalle reglamentando de acuerdo con las condiciones funcionales de su Municipio".

Así lo ha establecido también este Alto Tribunal en la jurisprudencia P./J. 36/2003 del Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVIII, Agosto de 2003, página 1251, que a la letra indica:

"BIENES INMUEBLES DEL MUNICIPIO. CUALQUIER NORMA QUE SUJETE A LA APROBACIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL SU DISPOSICIÓN, DEBE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999). El desarrollo legislativo e histórico del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revela que el Municipio Libre es la base sobre la que se construye la sociedad nacional, como lo demuestran los diversos documentos que integran los procesos legislativos de sus reformas, tales como la municipal de 1983, la judicial de 1994 y la municipal de 1999, siendo esta última donde destaca la voluntad del Órgano Reformador en pro de la consolidación de su autonomía, pues lo libera de algunas injerencias de los Gobiernos Estatales y lo configura expresamente como un tercer nivel de gobierno, más que como una entidad de índole administrativa, con un ámbito de gobierno y competencias propias y exclusivas, todo lo cual conlleva a determinar que la interpretación del texto actual del artículo 115 debe hacer palpable y posible el fortalecimiento municipal, para así dar eficacia material y formal al Municipio Libre, sin que esto signifique que se ignoren aquellas injerencias legítimas y expresamente constitucionales que conserven los Ejecutivos o las Legislaturas Estatales. Atento lo anterior, el texto adicionado del inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional debe interpretarse desde una óptica restrictiva en el sentido de que sólo sean esas las injerencias admisibles de la Legislatura Local en la actividad municipal, pues así se permite materializar el principio de autonomía y no tornar nugatorio el ejercicio legislativo realizado por el Constituyente Permanente, sino más bien consolidarlo, lo que significa que el inciso citado sólo autoriza a las Legislaturas Locales a que señalen cuáles serán los supuestos en que los actos relativos al patrimonio inmobiliario municipal requerirán de un acuerdo de mayoría calificada de los propios integrantes del Ayuntamiento, mas no las autoriza para erigirse en una instancia más exigible e

indispensable para la realización o validez jurídica de dichos actos de disposición o administración, lo cual atenta contra el espíritu de la reforma constitucional y los fines perseguidos por ésta; de ahí que cualquier norma que sujete a la aprobación de la Legislatura Local la disposición de los bienes inmuebles de los Municipios, al no encontrarse prevista esa facultad en la fracción citada, debe declararse inconstitucional."

Asimismo, y en vía de consecuencia, debe declararse inconstitucional, el artículo 82 reclamado dispone:

"ARTÍCULO 82. En las solicitudes para cambio de destino o desafectación de bienes de uso común o de servicio público, se expresarán los motivos que para ello tenga el Municipio solicitante, agregando el dictamen técnico correspondiente."

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

"Artículo 41.- Las sentencias deberán contener:

(…)

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

Por su parte, el artículo 101 dispone:

"ARTÍCULO 101. Los bienes inmuebles del dominio privado del municipio son imprescriptibles y podrán ser enajenados por acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento <u>siempre que su transmisión implique la construcción de obras de beneficio colectivo o se incremente el patrimonio municipal.</u>"

La exigencia de que los bienes inmuebles de dominio privado sólo puedan ser enajenados por acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento es constitucional, pues se trata de una ley en materia municipal de las contempladas en el artículo 115, fracción II, inciso b), que sujeta la afectación del patrimonio inmobiliario del municipio a una votación calificada.

Por otro lado, la exigencia de que la transmisión de los bienes implique la construcción de obras de beneficio colectivo o el incremento del patrimonio municipal también es inconstitucional, por que va más allá del primer párrafo, de la fracción II, del artículo 115 mencionado, pues establece una limitación al principio de libre disposición inmobiliaria del Municipio al condicionar el destino de tales bienes, requisito que la Constitución no prevé y que, por lo tanto, no corresponde a la ley reclamada hacerlo.

En esa tesitura, es claro que el artículo analizado excede el contenido del artículo 115, fracción II, primer párrafo, de la Constitución Federal, por lo que procede declarar la invalidez de la porción normativa que establece ***"…siempre que su transmisión implique la construcción de obras de beneficio colectivo o se incremente el patrimonio municipal",*** razón por la cual para efectos de la presente controversia constitucional y en lo que atañe a su aplicación futura para los Municipios actores, deberá leerse de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 101. Los bienes inmuebles del dominio privado del municipio son imprescriptibles y podrán ser enajenados por acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento.

A continuación se procede a analizar el contenido del artículo 112, fracciones V y VI, de la ley impugnada, respecto del cual los actores adujeron que es violatorio del ámbito autónomo patrimonial y de su libertad hacendaria.

El precepto reclamado dispone:

> ***"ARTÍCULO 112. En la formulación del Presupuesto de Egresos podrá observarse, en lo aplicable, las normas relativas de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de Estado o los lineamientos siguientes:***
> ***(…)***
> ***V. Preferentemente que el total de sueldos, salarios y prestaciones al personal, no exceda del 33% del total del presupuesto;***
>
> ***VI. Preferente que la inversión en obra pública sea de por lo menos el equivalente al 30% del ingreso total;***
> ***(…)"***

Este Alto Tribunal estima que dichas fracciones deben considerarse inconstitucionales, toda vez que al establecer que la partida relativa a los sueldos, salarios y prestaciones, "preferentemente" no exceda del 33% (fracción V) y que la inversión en obra pública sea de por lo menos al equivalente del 30% (fracción VI) del total del Presupuesto de Egresos, se violenta la fracción IV del artículo 115 constitucional que prevé:

> ***"ARTÍCULO 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:***
>
> ***a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.***
>
> ***Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.***
>
> ***b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.***
>
> ***c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.***
>
> ***(REFORMADO, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)***
> ***Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.***
>
> ***(REFORMADO, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)***
> ***Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.***

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

(ADICIONADO, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley";

Como se logra desprender de la fracción IV del artículo 115 constitucional, antes transcrita, los ayuntamientos gozan de libertad para administrar su hacienda y corresponde a éstos aprobar su presupuesto de egresos.

Ahora bien, la libre administración de la hacienda municipal corresponde al régimen que estableció el Poder Revisor de la Constitución con el propósito expreso de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, de tal manera que estas entidades políticas tengan libertad en la aplicación de los recursos que les son propios, para la satisfacción de sus necesidades.

Este criterio ha sido sostenido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia número 5/2000, que aparece publicada en la página 515 del Tomo XI, febrero de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que dice:

"HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL). En términos generales puede considerarse que la hacienda municipal se integra por los ingresos, activos y pasivos de los Municipios; por su parte, la libre administración hacendaria debe entenderse como el régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos."

Igualmente, en la exposición de motivos de la reforma constitucional efectuada al artículo 115, el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, se asentó:

"... Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política ...

"Se atribuyen igualmente a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo. ..."

Por otro lado, el concepto de hacienda, en un sentido amplio, puede entenderse como el conjunto de bienes organizados para el ejercicio de la actividad económica de un ente, que bien puede ser de naturaleza privada o, como en el caso, pública. Lo que permite calificar a un conjunto de bienes como hacienda es, justamente, el destino o fin al que se encuentran afectos, es el elemento que le da cohesión y permite identificarla como una unidad económica.

Algunos autores distinguen entre el patrimonio y la hacienda municipal. Esto es, el patrimonio de un Municipio se refiere a todos los bienes, materiales e inmateriales, muebles e inmuebles, etcétera, que le pertenecen y sobre los cuales ejerce dominio. Bajo esta noción, el patrimonio municipal es más amplio que su hacienda.

La hacienda municipal se conforma con los recursos económicos con los que cuenta el Municipio para cumplir con sus funciones y proporcionar los servicios públicos que tiene a su cargo.

En este contexto, la libre administración de la hacienda municipal debe entenderse exclusivamente como la facultad de organizar, esto es, ordenar económicamente los recursos del Municipio disponibles y

utilizarlos para proveer a la satisfacción de los intereses y necesidades sociales, así como a prestar los servicios públicos que tenga a su cargo, siempre que se apliquen al gasto público.

Así las cosas, la regulación de un destino para los ingresos públicos, preconfigurado por la ley, constituye una limitación a la libre administración hacendaria que violenta la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal. En este tenor, los supuestos jurídicos previstos en las fracciones V y VI del artículo 112 de la ley impugnada, que dispone la obligación de que el ayuntamiento, del total de su Presupuesto de Egresos, destine, preferentemente, no más del 33% a sueldos, salarios y prestaciones, y no menos del 30% a inversión en obra pública, resulta inconstitucional, toda vez que atenta contra el régimen de libre administración hacendaria, razón por la cual debe declararse su invalidez.

Sirve de apoyo a lo antes expuesto, la jurisprudencia P./J. 53/2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, Enero de 2003, página 1393, que a la letra indica:

> ***"HACIENDA MUNICIPAL. LAS CONTRIBUCIONES QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA SE ENCUENTRAN TUTELADAS BAJO EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA, POR LO QUE ESOS RECURSOS PERTENECEN EXCLUSIVAMENTE A LOS MUNICIPIOS Y NO AL GOBIERNO DEL ESTADO (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 1o., FRACCIÓN I, DE LA "LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2002" DEL ESTADO DE SONORA). El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece la forma en que se integra la hacienda municipal, señalando que 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; por su parte, los incisos a), b) y c), de la fracción IV mencionada, se refieren a los conceptos que estarán sujetos al régimen de libre administración hacendaria. El indicado inciso a), dispone que, en todo caso, los Municipios percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, luego, esos recursos, forman parte de la hacienda municipal y están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, lo que hace patente que dichos recursos pertenecen a los Municipios de forma exclusiva y no al Gobierno del Estado; por lo tanto, si en la Ley de Ingresos Estatal se establece que el Gobierno del Estado percibirá los ingresos provenientes del "impuesto predial ejidal", ello vulnera lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal. Como consecuencia de lo anterior, la Legislatura Local, tampoco puede establecer disposición alguna que indique a los Municipios el destino de esos recursos, ya que se encuentran bajo el régimen de libre administración hacendaria y en libertad de ocuparlos de acuerdo con sus necesidades, siempre que se apliquen al gasto público."***
>
> *"Controversia constitucional 25/2002. Municipio de San Luis Río Colorado, Estado de Sonora. 5 de diciembre de 2002. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón".*

Consecuentemente, resulta fundado el concepto de invalidez hecho valer por la parte actora, por lo que las fracciones V y VI, del artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, para efectos de la presente controversia constitucional y en lo que atañe a su aplicación futura a los Municipios actores, deberán ser excluidas del texto del precepto referido.

DÉCIMO PRIMERO .- Por último, conviene ahora precisar los efectos de la declaratoria de invalidez de los preceptos declarados inconstitucionales por este Alto Tribunal, que son 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, todos ellos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, por las razones expuestas en el considerando que antecede.

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

> ***"ARTÍCULO 41.- Las sentencias deberán contener:***

(…)

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

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

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

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, 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."

"ARTÍCULO 42.- Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I, del artículo 105 constitucional, y la resolución de la suprema corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por los menos ocho votos.

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

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

De acuerdo con los preceptos reproducidos, la declaratoria de invalidez decretada en esta ejecutoria tiene únicamente efectos entre las partes, toda vez que en el presente caso fueron 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 de la materia.

Por último, la declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, por lo que las disposiciones generales declaradas inválidas ya no podrán aplicarse a partir de entonces a los Municipios actores, en la inteligencia de que si dichas normas generales ya produjeron efectos no operará la invalidez decretada respecto de éstos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 45, párrafo segundo, de la citada Ley Reglamentaria, que dispone que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

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.

SEXTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga y en el Semanario Judicial de la Federación.

Notifíquese; haciéndolo 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, el proyecto modificado, se aprobó por unanimidad de diez votos, de los señores Ministros: Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón, excepto por lo que se refiere al Resolutivo Cuarto, el cual se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, y Presidente Azuela Güitrón; los señores Ministros Góngora Pimentel y Silva Meza votaron en contra.

El señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenó que la resolución se publique en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" del Gobierno del Estado de Querétaro y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Por estar disfrutando de vacaciones, no asistió el señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

PRESIDENTE

MARIANO AZUELA GÜITRÓN.
Rúbrica

MINISTRO PONENTE

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.
Rúbrica

EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ.
Rúbrica

VOTO DE MINORÍA

QUE FORMULAN LOS SEÑORES MINISTROS OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS Y GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 25/2001, PROMOVIDA POR LOS AYUNTAMIENTOS DE QUERÉTARO, CORREGIDORA Y EL MARQUÉS, TODOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

No compartimos los razonamientos vertidos por los Señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, Guillermo Ortiz Mayagoitia, Sergio Valls Hernández y Juan Silva Meza en el considerando séptimo de la presente ejecutoria, en cuanto a que la suplencia de la queja deficiente en controversia constitucional es una institución procesal que, si bien fue establecida con la finalidad de hacer prevalecer la Constitución como Ley Suprema, tampoco puede ignorar las normas y cargas procesales que permean al litigio constitucional y que se encuentran previstas en el mismo sistema legal y que, por lo tanto, 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.

Por tal motivo, los Ministros de la mayoría sostuvieron que la presente controversia constitucional se ocuparía única y exclusivamente del análisis de los preceptos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro que fueron expresamente impugnados en el capítulo de conceptos de invalidez de la demanda, y con respecto a los cuales se formularon argumentos jurídicos tendentes a demostrar su inconstitucionalidad; en la inteligencia de que si la invalidez de alguno de ellos afecta a algún otro precepto del mismo sistema jurídico estatal, pero que no fue impugnado expresamente por el actor, este Alto Tribunal estará en condiciones de declarar, en vía de consecuencia, su respectiva inconstitucionalidad.

Ahora bien, coincidimos con el criterio de la mayoría en el sentido de que el legislador previó como carga procesal que el actor iniciara la controversia constitucional y que en su escrito inicial señalara cuáles son los conceptos de invalidez, esto es, los razonamientos jurídicos que estimara pertinentes para sostener la inconstitucionalidad de la norma general o acto impugnado.

No obstante lo anterior, el análisis de tales conceptos no puede realizarse a la luz de un rígido principio de estricto derecho, pues el artículo 40 de la propia ley reglamentaria de la materia establece la figura jurídica de la suplencia de la queja deficiente.

El referido precepto legal dispone lo siguiente:

> ***"ARTÍCULO 40. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios".***

Para abordar los alcances de la figura en análisis, conviene remitirse al Dictamen de la Cámara de Diputados, emitido con motivo de la iniciativa presidencial de la Ley Reglamentaria que nos ocupa:

> ***"En atención al alto interés que se ventila en las controversias constitucionales, que no sólo atañen a los órganos del poder público actuantes, sino que involucran el equilibrio jurídico-político del estado de derecho, se estima conveniente que en la parte relativa a las sentencias, se obligue a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a corregir errores en la cita de los preceptos que se invoquen y a suplir las deficiencias de la demanda, contestación, alegatos y agravios, dado que no se trata de resolver sobre la mayor o menor capacidad y conocimientos de las partes, sino salvaguardar el texto constitucional y los valores que del mismo se desprenden".***

Del texto anterior se desprende que es obligación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación suplir la deficiencia de la demanda, pues el propósito que se persigue es el de salvaguardar el texto de la Constitución y

los valores que de ella se desprenden, sin que tal salvaguarda dependa de la pericia de los litigantes dentro del juicio de controversia constitucional.

Por lo tanto, si en la demanda de controversia la parte actora reclamó en forma genérica la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, el análisis constitucional que emprenda este Tribunal debe comprender íntegramente el ordenamiento referido, toda vez que no hay que perder de vista que si bien es cierto que los conceptos de invalidez formulados por el actor deben constituir, idealmente, un planteamiento lógico jurídico relativo al fondo del asunto, también lo es que este Alto Tribunal puede admitir como tal todo razonamiento que, cuando menos, contenga la expresión clara de la causa de pedir, a través del cual la parte actora busque acreditar la existencia del interés legítimo que le asiste para interponer el juicio de controversia constitucional, así como para demostrar la inconstitucionalidad de la norma o actos impugnados, como sucedió en la especie, toda vez que la parte actora impugnó la totalidad de la ley referida.

En este mismo sentido, procede hacer mención a lo previsto en el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala:

> ***"ARTÍCULO 39.- Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada."***

Del precepto antes transcrito se aprecia que corresponde a este Alto Tribunal soslayar las incoherencias o las faltas de rigor lógico que pudieran advertirse en el escrito de demanda, lo que no es otra cosa que interpretar la demanda misma. Lo anterior no es lo mismo que suplir la deficiencia de la queja, sino examinar cuál es la cuestión efectivamente planteada, sin atender a la posible relación confusa y equívoca de los actos impugnados.

Es decir, interpretar la demanda de controversia es algo muy diferente de la suplencia de la queja, pues en el primer caso de lo que se trata es de examinar la demanda y desentrañar lo que se planteó efectivamente por las partes, esto es, obtener la esencia, el elemento nuclear del problema. Sin embargo, a pesar de esa diferencia, estimamos que este Alto Tribunal está comprometido a realizar ambas funciones, por lo que en el caso a estudio no sólo debió interpretarse de manera integral la demanda de controversia, sino también suplir de manera amplia la deficiencia en la expresión de los conceptos de invalidez.

En la sentencia se afirma que la controversia constitucional es un proceso dispositivo, sin embargo, consideramos que esa afirmación es inexacta, toda vez que tanto la dispositividad de este proceso como la del derecho material controvertido, se encuentran matizados por los principios procesales especiales establecidos en la propia Ley Reglamentaria, propios de su naturaleza como medios de control constitucional.

En efecto, en materia de controversias constitucionales existen institutos como la suplencia de la deficiencia de la demanda, de la contestación y de los agravios, la no operatividad del desistimiento de la demanda en caso de normas generales, la facultad de la Suprema Corte para ordenar la práctica de pruebas para mejor proveer, entre otras, las cuales implican que el juzgador constitucional goza de importantes facultades en el impulso y dirección en las controversias constitucionales, además de que las partes no disponen totalmente del derecho material.

Lo anterior es así porque las controversias constitucionales persiguen la tutela del ordenamiento en sentido objetivo, por lo tanto, no es un instrumento para la salvaguarda de intereses particulares de los órganos constitucionales, toda vez que se trata de un proceso público regido por principios que tienen como última ratio, la protección de la Constitución Federal y sus principios, en donde la impericia de las partes no debe ser un pretexto para el incumplimiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese orden de ideas, toda vez que en la especie la parte actora señaló como acto reclamado la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro en su totalidad, estimamos que de la mera interpretación de la

demanda se debió concluir que ésta fue la cuestión efectivamente planteada y que, por lo tanto, este Alto Tribunal debió abordar su estudio integral.

El criterio anterior encuentra apoyo en la tesis de jurisprudencia que se invoca por analogía y que a continuación se transcribe:

Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XII, Agosto de 2000
Tesis: P./J. 68/2000
Página: 38

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe abandonarse la tesis jurisprudencial que lleva por rubro "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICOS Y JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR.", en la que, se exigía que el concepto de violación, para ser tal, debía presentarse como un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados y la conclusión la contraposición entre aquéllas, demostrando así, jurídicamente, la inconstitucionalidad de los actos reclamados. Las razones de la separación de ese criterio radican en que, por una parte, los artículos 116 y 166 de la Ley de Amparo no exigen como requisito esencial e imprescindible, que la expresión de los conceptos de violación se haga con formalidades tan rígidas y solemnes como las que establecía la aludida jurisprudencia y, por otra, que como la demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto, es razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el Juez de amparo deba estudiarlo".

En estas condiciones y por los motivos apuntados, estimamos que debió analizarse la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro en su integridad, razón por la cual nos apartamos del considerando octavo de la presente ejecutoria.

Por tal motivo, en el presente documento se propone lo que debió ser el estudio de todos y cada uno de los preceptos que fueron impugnados por la parte actora, más aquéllos que del estudio pormenorizado de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro se consideraron inconstitucionales.

Cebe mencionar que la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, integrante de esta minoría, pese a que votó a favor del punto resolutivo cuarto de esta ejecutoria en el que 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, no comparte las consideraciones vertidas en el considerando octavo que lo sustentan.

Lo anterior, en virtud de que considera que correspondía a este Alto Tribunal analizar y pronunciarse respecto de la naturaleza jurídica de cada una de las normas impugnadas por el Municipio actor, por las razones expresadas en líneas anteriores. En consecuencia, esta minoría propone que las consideraciones del proyecto debieron quedar en los términos que se expresan a continuación.

I. DE LOS MUNICIPIOS (GENERALIDADES)

La parte actora señala que el artículo 1° de la ley impugnada, al prever que su objeto es establecer las bases generales para la organización y funcionamiento de los Municipios violenta la autonomía municipal para autoorganizarse, pues regula prácticamente toda la vida municipal desde sus dependencias, participación ciudadana, procedimientos particulares, generando un organigrama que limita al ayuntamiento y contraviene el contenido del artículo 115 constitucional, que señala que el objeto de la ley será el establecer las bases generales de la administración pública y de procedimiento administrativo, dejando como materia de la facultad reglamentaria municipal lo relativo a la organización y funcionamiento interno de los ayuntamientos.

El artículo impugnado, se encuentra dentro del Capítulo I, denominado "De los Municipios", y dispone:

"ARTÍCULO 1.- La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto establecer las bases generales para la organización del ámbito municipal del gobierno conforme a lo señalado tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en la propia del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga".

Esta minoría concluye que la circunstancia de que el artículo 1º de la ley impugnada señale como objetivo el establecimiento de las bases generales para la organización del ámbito municipal del gobierno de los Municipios, no puede considerarse violatorio del artículo 115 constitucional, fracción I, toda vez que como ha quedado expuesto la legislatura tiene múltiples facultades en relación con el Municipio que la propia norma constitucional prevé en diversos artículos, no sólo en el 115, ni tampoco únicamente en su fracción II, facultades que constituyen normas derivadas de la Constitución, cuya regulación, por derivar de ésta, no puede considerarse inconstitucional.

Además, para verificar si la ley se apega o no a lo dispuesto en la Constitución Federal, es menester analizar individualmente cada uno de los artículos que la integran, puesto que el contenido de los preceptos en estudio es una declaración genérica que enuncia el objeto de la ley, el cual depende del contenido de la norma en su integridad, razón por la cual el concepto de invalidez debe declararse infundado.

II. FUNCIONAMIENTO Y COMPETENCIA DE LOS AYUNTAMIENTOS Y LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

En cuanto al artículo 27, párrafo sexto, de la ley impugnada, éste dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 27.- Cada Municipio será gobernado por un ayuntamiento integrado por un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores en los términos que lo señale la Ley Electoral del Estado...

(...)

Sus resoluciones se tomarán por el voto de la mayoría absoluta de sus integrantes, salvo cuando se requiera votación calificada por el reglamento respectivo o las leyes. En todo caso, los acuerdos que se tomen siempre se harán públicos...".

Esta minoría estima que el citado precepto sí es constitucional, toda vez que la legislatura del Estado cuenta con facultades para fijar el quórum de asistencia y votación bajo los cuales adoptará sus decisiones el municipio; lo anterior con fundamento en el artículo 124 constitucional. Este tema nos parece que quedó ampliamente explicado en la ejecutoria que ahora se comenta, el cual sí compartimos.

Dentro del capítulo de conceptos de invalidez, señala la parte actora que el artículo 30, relativo a las facultades de los ayuntamientos, en sus fracciones IV, V, XII, XXIII, XXXII, atenta contra lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque invade la esfera de competencias que dicho precepto constitucional otorga a los Municipios.

El referido artículo 30, en las fracciones impugnadas antes precisadas, expresa lo siguiente:

"Artículo 30.- Los ayuntamientos son competentes para:

(...)

IV.- Autorizar la contratación y concesión de obras y servicios públicos municipales, en los términos de sus reglamentos;

V.- Crear las secretarías, direcciones y departamentos que sean necesarios para el despacho de los negocios del orden administrativo y la eficaz prestación de los servicios públicos municipales;

(...)

XII.- Administrar el patrimonio del Municipio conforme a la Ley y vigilar, a través del Presidente municipal y de los órganos de control que se establezcan del propio ayuntamiento, la correcta aplicación del Presupuesto de Egresos;

(...)

XXIII.- Aprobar la adquisición de bienes y valores que incrementen el patrimonio del Municipio mediante cualquiera de las formas previstas por la Ley, de conformidad con el reglamento respectivo;

(...)

XXXII.- Nombrar y remover a los titulares de las dependencias administrativas previstas en el artículo 44 de la presente, y...".

A continuación se procederá al análisis de cada una de las fracciones impugnadas, con objeto de determinar su naturaleza y su apego o desapego al texto constitucional.

La fracción IV del artículo 30 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, consagra la facultad de los ayuntamientos para autorizar la concesión de obras y servicios municipales con base a sus reglamentos.

Al respecto, resulta pertinente señalar que la concesión se explica como el mecanismo mediante el cual, quien tiene la titularidad de determinadas atribuciones y facultades o de ciertos bienes y derechos delega su ejercicio o aprovechamiento a favor de un tercero. Específicamente, las concesiones administrativas pueden ser de servicio público, de obra pública y de uso de bienes del dominio público. Las primeras tienen por objeto satisfacer necesidades de carácter general, las segundas una necesidad pública, en todo caso, la concesión administrativa implica la transferencia a un particular del desempeño de actividades no esenciales atribuidas a la administración pública o del aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público, mediante la constitución a favor de dicho particular, de derechos o poderes previstos en el ordenamiento jurídico, de los que antes carecían.

La concesión administrativa es un procedimiento discrecional eficaz dentro de la estructura de la sociedad moderna, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de bienes que el Estado no está en condiciones de desarrollar por cuestiones económicas, o porque así lo estima útil o conveniente, o bien porque se lo impide su propia organización.

En la actualidad, los múltiples deberes del Estado y del Municipio, les impiden desempeñar toda la gama de servicios públicos a su cargo, con sólo el uso de sus propios medios y recursos, lo cual abre la posibilidad de la delegación de algunas de sus actividades no esenciales, a favor de particulares, sin que ello signifique renuncia o abandono de tales tareas, porque las atribuciones de que derivan les siguen asignadas, lo cual impide a los particulares realizarlas sin su previa delegación mediante el otorgamiento de la respectiva concesión.

De lo anterior se desprende que la facultad de otorgar en concesión la prestación de los servicios públicos constitucionalmente otorgados al Municipio, es una norma derivada de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal, que se encuentra implícita en el texto constitucional, toda vez que la facultad de prestar ciertos servicios públicos con exclusividad, lleva inmerso el derecho de concesionarlos, municipalizarlos, o bien, tomar las medidas necesarias para cumplir con el objetivo de que se trate.

En este mismo sentido, la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal dispone lo siguiente:

"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:

(…)

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

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal".

De lo anterior tenemos que se autoriza a los ayuntamientos a expedir los reglamentos que organicen y regulen los servicios públicos de su competencia. Es decir, esto significa que al tener la facultad de prestar el servicio público, el Municipio se encuentra facultado para regular las cuestiones respectivas a la concesión, municipalización y condiciones bajo las cuales debe prestarse el servicio público de manera adecuada.

Lo anterior trae como consecuencia, que la legislatura local no puede impedir validamente la facultad de concesionar los servicios públicos y, en contrapartida, que el establecimiento en ley de la facultad de concesión, no otorga a los Municipios ningún derecho adicional a los concedidos por la Constitución Federal, que garantiza un catálogo de servicios y funciones públicas que deberán ser prestados por el Municipio con exclusividad.

Por el contrario, cuando se refiere a los servicios públicos que de suyo le corresponde prestar a la entidad federativa pero que a través de una ley decide conferirlos a los Municipios, con fundamento en el inciso i), de la fracción III, del articulo 115 de la Constitución Federal y en ejercicio de la autonomía que le otorga el artículo 124 constitucional, debe decirse que la legislatura se encuentra facultada para establecer los requisitos y condiciones que deben cumplirse por parte del Municipio para la prestación adecuada del servicio público de que se trate y, por lo tanto, válidamente puede prohibir su concesión.

En esta tesitura, debe concluirse que no existe violación a la competencia municipal por parte del la legislatura estatal.

Por otro lado, la fracción V que establece la facultad del ayuntamiento de crear diversas secretarías, direcciones y departamentos que coadyuven para la eficaz prestación de los servicios públicos, debe ser considerada como una norma derivada del segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, toda vez que, como ya quedó precisado con anterioridad, corresponde a los ayuntamientos organizar su administración pública municipal, lo que implica a su vez, la posibilidad de crear las dependencias, entidades y organismos que estime necesarios para su adecuado funcionamiento.

Lo anterior, en virtud de que conforme al propio artículo 115 constitucional, el Municipio constituye un nivel de gobierno autónomo, que está facultado para tomar las decisiones necesarias que le permitan autogobernarse.

En este orden de ideas, la facultad del ayuntamiento para crear los organismos que estime necesarios para la eficaz prestación de los servicios públicos, no es otorgada de manera graciosa por la legislatura estatal, sino que ésta deriva directamente de la facultad que le otorga la Constitución a los Municipios para prestarlos, atento lo cual resulta infundado el concepto de invalidez respectivo.

Por lo que hace a la fracción XII del artículo 30 que prevé la facultad del ayuntamiento de administrar su patrimonio con apego a las leyes y al presupuesto de egresos correspondiente, ésta igualmente debe considerarse como una norma derivada de los artículo 115, fracción II, primer párrafo, y 113, ambos de la Constitución Federal, en cuanto tienden a preservar los principios constitucionales de honradez, eficiencia y legalidad, sin los cuales no se puede garantizar el debido ejercicio de las facultades que tiene a su cargo cada presidente municipal, por lo que al derivar directamente del texto constitucional, no puede considerarse que invaden la esfera de competencia del Municipio.

En cuanto a la fracción XXIII del artículo 30 que autoriza al ayuntamiento la adquisición de bienes y valores que incrementen el patrimonio de los Municipios, igualmente debe decirse que se trata de una norma que deriva del contenido del artículo 115, fracción II, primer párrafo, así como del artículo 27, fracción VI, primer párrafo, de la Constitución Federal, en virtud de que el Municipio es reconocido como un nivel de gobierno que cuenta con personalidad jurídica y, por ende, con un patrimonio propio, susceptible de incrementarse a través de los modos de adquisición de la propiedad a que se refiere la ley.

Consecuentemente, toda vez que la facultad de adquisición de bienes y de incremento del patrimonio de los Municipios, que prevé la fracción impugnada a favor del ayuntamiento deriva de la propia Carta Magna, y no se trata de una potestad que otorga la legislatura estatal, sino que ésta simplemente está reiterando el contenido de la Constitución, es claro que no es contraria a esta.

Por último, en cuanto a la facultad contenida en la fracción XXXII del artículo 30, relativa al nombramiento y remoción de los titulares de las dependencias administrativas, debe decirse que ésta tampoco se considera inconstitucional, toda vez que, es una norma derivada del segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, en virtud de que corresponde a los ayuntamientos organizar su administración pública municipal, lo que implica la posibilidad de nombrar y remover a los titulares de las dependencias, entidades y organismos que estime necesarios para su adecuado funcionamiento. Lo anterior en virtud de que conforme al propio artículo 115 constitucional el Municipio constituye un nivel de gobierno autónomo.

En esta tesitura, al tratarse de una facultad que implica la facultad de autogobierno del Municipio, tampoco debe ser considerada inconstitucional.

Ahora bien, independientemente de lo anterior, en congruencia con lo expresado con antelación en el sentido de que en la especie procedería analizar la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro en su integridad y pronunciarse respecto de los preceptos que considera son violatorios de los principios previstos en el artículo 115 constitucional o de cualquiera otro previsto en nuestra Carta Magna, procede señalar que se considera que la fracción IX del artículo 30 de la norma que se analiza son inconstitucionales por lo siguiente:

La fracción IX del precepto referido dispone:

"ARTÍCULO 30. Los ayuntamientos son competentes para:

(…)

IX. Solicitar al Ejecutivo del Estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública;…".

Del precepto transcrito, se desprenden los siguientes supuestos:

a) En primer lugar que el Ayuntamiento está facultado para, formular solicitud al Gobernador de la entidad a fin de que éste realice la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.

b) Que en el proceso de expropiación de bienes por causa de utilidad pública, el papel del Municipio se reduce a la realización de la solicitud, pues la declaración de expropiación le corresponde al Gobernador.

Esta minoría considera que los supuestos jurídicos anteriores son inconstitucionales, porque restringen los alcances de la facultad expropiatoria del Municipio, al reducir sus facultades a las de un mero gestor en esta materia invadiendo de esta manera el ámbito de acción municipal derivado de los artículos 115, fracción I, y 27, fracción VI, de la Constitución Federal.

Ahora bien, el artículo 27 de nuestra Constitución Federal, en materia de expropiación, dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

(REFORMADO, D.O.F. 6 DE ENERO DE 1992)
La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.
(…)
VI.- Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente…".

El artículo 27 de la Constitución Federal, en su párrafo segundo y en su fracción VI, en la parte que al estudio interesa, regulan la expropiación.

La expropiación, es un acto de derecho público que impone unilateralmente a una persona la transferencia de la propiedad de determinados bienes, para la satisfacción de los fines del Estado, por causa de

utilidad pública y mediante indemnización. Esta constituye, sin duda, uno de los más enérgicos medios con que cuenta el Estado para el cumplimiento y satisfacción de sus objetivos.

Ahora bien, en términos del artículo 27 de la Constitución Federal, para toda expropiación por causa de utilidad pública se requieren los siguientes elementos: primero, ley que determine las causas en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; segundo, declaración de la autoridad administrativa de que es de utilidad pública esa ocupación, y tercero, las diligencias de expropiación que tengan por objeto fijar el monto de la indemnización.

Para efectos de la presente resolución, se hará referencia a los dos primeros elementos.

1. Del primer elemento en el que se requiere que las leyes, bien sean de la Federación o de los Estados, regulen las causas de utilidad pública, es dable interpretar que la Constitución Federal establece una reserva de ley respecto de las mismas, lo que desde luego se entiende, pues la ley destaca por su importancia como producto normativo clave en el Estado de Derecho, mismo que tiene un nutriente defensivo de dos de los derechos más importantes del ser humano: la libertad y la propiedad.

El contenido de la reserva de ley consiste, en que por medio de un mandamiento constitucional se reserva al legislador la regulación de una materia, o de los aspectos esenciales de esta materia; la reserva de ley constituye una norma competencial que entrega a la potestad legislativa del Estado el control de una materia, por lo tanto, al mismo tiempo de que constituye una prerrogativa, lleva implícita una obligación para el legislador.

Desde esta perspectiva, corresponderá única y exclusivamente al Congreso de la Unión y a los Congresos Locales, mediante ley, la determinación de los supuestos jurídicos que lleven implícita la utilidad pública. Lo anterior queda circunscrito a que cada uno de estos actúen dentro de su competencia, es decir, a la Federación le corresponderá normar aquellos supuestos relacionados con sus facultades expresas, determinadas en la Constitución Federal, mientras que a las Entidades Federativas les corresponderá legislar en aquellos supuestos de utilidad pública relacionados con sus facultades, que en términos del artículo 124 son aquellas que no se encuentren determinadas expresamente para la Federación; en términos del artículo 122 las facultades que expresamente se le confieran a la Asamblea y respecto de las no conferidas legislará el Congreso de la Unión y, además, a las legislaturas estatales también les corresponderá legislar aquellos supuestos relativos a las facultades del Municipio, en virtud de que este carece de órgano legislativo, en aquellas materias que la Constitución reserva en forma exclusiva al Municipio, en su artículo 115.

Sirve de apoyo al criterio anterior, la tesis de la Segunda Sala publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LXXV, página 4365, que a la letra indica:

> ***"EXPROPIACIÓN. El párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 Constitucional dice: 'Las Leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dicha ley, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente'. Ni en este párrafo ni en su ley reglamentaria, se establece la línea de demarcación que separa la jurisdicción federal de la jurisdicción de los Estados. Por consiguiente, la solución del problema hay que buscarla en otros preceptos de la misma Constitución, la que en su artículo 41 establece: 'el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la Constitución Federal y por las particulares de los Estados, que nunca podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal'. De acuerdo con este precepto, la jurisdicción federal en materia de expropiación, debe determinarse en razón de la competencia que la Constitución otorga a los Poderes de la Unión. Por su parte, el artículo 124 del Pacto Federal, manda: 'las facultades que no estén expresamente concedidas por esta, a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados'. Así para demarcar la órbita de la competencia federal en materia de expropiación, debe atenderse a las facultades expresas concedidas a los funcionarios federales, por la propia Constitución.***

Ahora bien, conforme al artículo 73, fracción VI, de la misma, la Federación tiene jurisdicción territorial sobre todos los bienes ubicados en el Distrito y Territorios Federales, y dicha jurisdicción se integra con otros elementos a diferencia de la de los Estados, cuya jurisdicción es exclusivamente territorial, pues la Federación, además del elemento territorial, integra su jurisdicción atendiendo a la naturaleza de los bienes y por razón de la materia, según se desprende de los artículos 28 y 73 Fracciones X y XVII y demás relativos de la tan repetida Constitución. Tomando en cuenta estos antecedentes, ni por razón territorial ni por razón de la naturaleza del bien ni por razón de la materia, está facultada la Federación para expropiar un ingenio azucarero, sin que pueda alegarse en contra, que la Federación está facultada para legislar en materia de sociedades cooperativas, porque ésta facultad debe ejercitarse para los fines que fue otorgada, entre los cuales no se encuentra favorecer a esta clase de sociedades, con menoscabo del patrimonio de los particulares, aplicando la Ley de Expropiación a bienes que están sujetos a la soberanía de los Estados".

Amparo administrativo en revisión 8756/41. Compañía Azucarera del Mante, S. A. 19 de febrero de 1943. Unanimidad de cinco votos. Relator: Franco Carreño.

2. Por cuanto se refiere al segundo requisito, esto es, al de declaración de la expropiación por la autoridad administrativa, éste resulta de suma importancia, puesto que la Constitución Federal ordena que la regulación de las causas de utilidad pública se realice a través de ley por el Poder Legislativo, pero deja la declaración de la existencia de dicha utilidad y la declaración de expropiación a la autoridad administrativa, la que deberá actuar de acuerdo con la ley.

Lo anterior excluye de la declaración de la expropiación cualquier participación de una autoridad que no sea administrativa, como la legislativa o la judicial. Así lo ha interpretado la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en la tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XXVI, página 2269, que indica:

"EXPROPIACIÓN. Para toda expropiación por causa de utilidad pública, se requieren los siguientes elementos: primero, ley que determine las causas en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; segundo, declaración de la autoridad administrativa, de que, en determinados casos es de utilidad pública esa ocupación; y tercero, diligencias de expropiación que tenga por objeto fijar el monto de la indemnización. Para que pueda llevarse a cabo la expropiación, no es circunstancia indispensable que exista una ley orgánica o reglamentaria del artículo 27 constitucional, pero sí lo es que se haga la declaración por la autoridad administrativa, y si aquélla procede de un cuerpo legislativo, con esto se viola lo dispuesto por el artículo 27 constitucional".

Amparo administrativo en revisión 935/23. Rendón de Ibarrondo Eleonor. 23 agosto de 1929. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Salvador Urbina. Relator: Jesús Guzmán Vaca.

Ahora bien, en el caso es importante realizar la interpretación de lo que se debe entender por autoridad administrativa, misma que es identificada con quien ejerce la administración pública, esto es, en la mayoría de los casos con el Poder Ejecutivo.

Ciertamente, el párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 constitucional, faculta expresamente al Congreso de la Unión y a las legislaturas estaduales para expedir leyes de expropiación, y de acuerdo con ellas, la autoridad administrativa**, identificada ésta con el Presidente de la República, en términos del artículo 80, Gobernadores de los Estados, de acuerdo con el 116, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en términos del artículo 122 y, en lo que al caso aquí interesa, el Ayuntamiento, en términos del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, respectivamente, serán las facultadas para hacer las declaraciones de expropiación.**

La afirmación de que el ayuntamiento constituye también un sujeto expropiante, se sostiene en una interpretación histórica y sistemática.

El artículo 27 de la Constitución Federal de 1857, regulaba lo siguiente:

"ARTÍCULO 27.- La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que debe hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

(…)".

En los debates del Congreso Constituyente de 1856 del antecedente del artículo 27 constitucional citado, que fue presentado en la iniciativa como artículo 23, se sostuvo:

"Sesión del 14 de agosto de 1856.

Se pone a discusión el artículo 23.

El Señor Fuente dice que debe manifestarse que quien puede ocupar la propiedad particular es el gobierno.

El Señor [Ponciano] Arriaga replica que no hay necesidad, porque ya se sabe que quien puede ocupar la propiedad es el representante del interés público.

El Señor Fuente dice que se han dado casos de expropiación por algunos alcaldes o Municipios.

El Señor Arriaga contesta que para que no se den estos casos, se consigna el artículo constitucional.

El Señor Prieto dice que, según el Señor Arriaga, los alcaldes o Municipios podrán expropiar.

El Señor Arriaga replica que sí, cuando representen la causa pública."

De lo anterior tenemos que desde la Constitución de 1857 se consideró al Municipio como sujeto expropiante.

En los antecedentes legislativos que dieron origen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, no existieron realmente demasiados elementos respecto a la expropiación.

Así, en el Proyecto de Constitución presentado por don Venustiano Carranza se expuso lo siguiente:

"El artículo 27 de la Constitución de 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del gobierno de mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan.

La única reforma que con motivo de este artículo se propone, es que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata".

En lo que al tema respecta no hubo referencia directa en los Debates del Constituyente.

Recapitulando respecto del aspecto histórico, tenemos que desde la Constitución de 1857 se reconoció al ayuntamiento como sujeto expropiante, cuando este representare la causa pública y que en la Constitución de 1917, se determinó expresamente que corresponde a la autoridad administrativa realizar la declaración respectiva.

Además, del aspecto histórico hay que atender a uno sistemático.

Ciertamente cuando la Constitución Federal alude a la "autoridad administrativa" en el artículo 16, en el caso de las visitas domiciliarias; en el 21, en relación con la facultad de emitir reglamentos gubernativos y de policía, y en el 27, en el caso de la expropiación, hace referencia al Poder Ejecutivo Federal, al Poder Ejecutivo Estatal, al del Distrito Federal, así como a los ayuntamientos.

Así, la Constitución Federal al referirse a la "autoridad administrativa", faculta a los ayuntamientos para realizar visitas domiciliarias, para emitir los reglamentos gubernativos y de policía y, además, lo habilita como sujeto expropiante.

Por otra parte, debe atenderse al contenido del artículo 27, fracción VI, primer párrafo, de la Constitución Federal que indica:

> ***"VI.- Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos".***

De lo anterior tenemos que la Constitución Federal autoriza a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para la prestación de los servicios públicos, lo anterior también conlleva que una de las formas de adquisición de tales bienes es la expropiación, a fin de que, en el caso de los Municipios, los mismos puedan prestar de manera eficiente las funciones y servicios públicos que con exclusividad le concede el artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal.

En efecto, debemos acudir al **principio interpretativo de fortalecimiento municipal** reconocido por este Alto Tribunal al resolver las controversias constitucionales 18/2001 y 19/2001, falladas el dieciocho de marzo de dos mil tres, consistente en que **la interpretación del referido precepto constitucional y de sus artículos transitorios se debe hacer siempre bajo la idea de fortalecer al Municipio, para así darle eficacia material y no sólo formal a la institución del Municipio Libre, sin que esto signifique que se ignoren aquellas injerencias legítimas y expresamente constitucionales que conserven los Ejecutivos o las Legislaturas Estatales**.

El citado principio se plasmó en la jurisprudencia P./J. 36/2003 del Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVIII, Agosto de 2003, página 1251, que a la letra indica:

> ***"BIENES INMUEBLES DEL MUNICIPIO. CUALQUIER NORMA QUE SUJETE A LA APROBACIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL SU DISPOSICIÓN, DEBE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999). El desarrollo legislativo e histórico del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revela que el Municipio Libre es la base sobre la que se construye la sociedad nacional, como lo demuestran los diversos documentos que integran los procesos legislativos de sus reformas, tales como la municipal de 1983, la judicial de 1994 y la municipal de 1999, siendo esta última donde destaca la voluntad del Órgano Reformador en pro de la consolidación de su autonomía, pues lo libera de algunas injerencias de los Gobiernos Estatales y lo configura expresamente como un tercer nivel***

de gobierno, más que como una entidad de índole administrativa, con un ámbito de gobierno y competencias propias y exclusivas, todo lo cual conlleva a determinar que la interpretación del texto actual del artículo 115 debe hacer palpable y posible el fortalecimiento municipal, para así dar eficacia material y formal al Municipio Libre, sin que esto signifique que se ignoren aquellas injerencias legítimas y expresamente constitucionales que conserven los Ejecutivos o las Legislaturas Estatales. Atento lo anterior, el texto adicionado del inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional debe interpretarse desde una óptica restrictiva en el sentido de que sólo sean esas las injerencias admisibles de la Legislatura Local en la actividad municipal, pues así se permite materializar el principio de autonomía y no tornar nugatorio el ejercicio legislativo realizado por el Constituyente Permanente, sino más bien consolidarlo, lo que significa que el inciso citado sólo autoriza a las Legislaturas Locales a que señalen cuáles serán los supuestos en que los actos relativos al patrimonio inmobiliario municipal requerirán de un acuerdo de mayoría calificada de los propios integrantes del Ayuntamiento, mas no las autoriza para erigirse en una instancia más exigible e indispensable para la realización o validez jurídica de dichos actos de disposición o administración, lo cual atenta contra el espíritu de la reforma constitucional y los fines perseguidos por ésta; de ahí que cualquier norma que sujete a la aprobación de la Legislatura Local la disposición de los bienes inmuebles de los Municipios, al no encontrarse prevista esa facultad en la fracción citada, debe declararse inconstitucional".

Bajo la orientación de dicho principio debemos interpretar la fracción VI del artículo 27 de la Constitución Federal, en el sentido de que al referirse a la autoridad administrativa se alude al Municipio como sujeto expropiante, en atención a las siguientes razones:

a) La Constitución Federal, en la fracción I del artículo 115, indica que cada Municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular.

Como ha quedado sentado en el inicio del estudio, la sustitución del término ***"administrar"*** por ***"gobernar"*** es de radical importancia y no debe interpretarse como un simple cambio semántico, pues su reconocimiento expreso como ámbito de gobierno es fundamental para sostener la existencia de una autonomía verdadera del Municipio y una consolidación de sus facultades de autogobierno, creación normativa y toma de sus propias decisiones financieras y políticas, que implican el que sea éste quien determine su rumbo y destino, es decir, se le reconoce como un nivel de organización política con facultades autónomas cuya responsabilidad es con su población y no directamente con los poderes estatales.

b) Asimismo, la reforma otorgó al Municipio en la fracción III del multicitado artículo 115, un catálogo de funciones y servicios públicos exclusivos.

Efectivamente, el artículo en comento indica:

"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:

(…)

III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b).- Alumbrado público.

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d).- Mercados y centrales de abasto.

e).- Panteones.

f).- Rastro.

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i).- Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio;

(ADICIONADO, D.O.F. 14 DE AGOSTO DE 2001)
Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley".

El reconocimiento expreso de una esfera de competencias exclusivas en la fracción citada, lleva también implícita el reconocimiento de las facultades para poder prestar dichas funciones y servicios de manera eficaz y eficiente.

Asimismo, en la fracción V se le reconocen importantes facultades al Municipio en materia de planeación, asentamientos humanos y equilibrio ecológico. Dicha fracción indica:

"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:

(…)

(REFORMADA, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;"

La expropiación es uno de los medios para cumplir con tan importantes funciones en materia de servicios y funciones públicas, asentamientos humanos y materia ecológica, pues los Municipios no deben estar sujetos a la decisión del gobernador sobre si procede o no procede la expropiación, ya que ello entorpecería el ejercicio de las facultades que expresamente le reconoce la Constitución Federal.

Por las razones anteriores, consideramos que el ayuntamiento es una "autoridad administrativa", en términos de la fracción VI del artículo 27 de la Constitución Federal y, por lo tanto, es un sujeto expropiante, cuando menos en las funciones, servicios y facultades que la Constitución Federal le atribuye con exclusividad.

Lo anterior desde luego presupone en primer lugar la existencia previa de una ley que determine los casos en que haya utilidad pública, en atención al principio de reserva de ley; segundo, que exista en la ley un procedimiento administrativo que regule la forma de realizarse las expropiaciones, con respeto a las garantías que en materia de expropiación la Constitución Federal establece y, por último, que el Ayuntamiento, aplicando esa ley, decida en cada caso si existe o no esa necesidad para que se verifique la expropiación.

Es importante destacar que esta facultad debe ser ejercida por el ayuntamiento y no por uno solo de sus miembros, pues la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal dispone que las competencias que la misma reconoce al gobierno municipal se desempeñarán por el ayuntamiento en forma exclusiva.

Bajo esta tesitura, toda vez que la fracción IX del artículo 30, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, obliga al ayuntamiento a solicitar la declaración de la expropiación al Gobernador, reduciendo el papel del ayuntamiento a un mero gestor ante el Gobernador que estará sujeto a su decisión en cuestiones que atañen a su competencia constitucional exclusiva, es evidente que se está transgrediendo la facultad para expropiar de la que han sido investidos los Municipios en nivel constitucional, razón por la cual la norma en estudio resulta violatoria de los artículos 27, fracción VI, párrafos primero y segundo, y el 115, fracción I, de la Constitución Federal, por lo que debe declararse su invalidez.

Por otro lado, independientemente de que no fue impugnado el artículo 83 de la ley que se analiza, al referirse este también a la solicitud de expropiación que deben hacer los ayuntamientos al Gobernador del Estado, por vía de consecuencia debe declararse inconstitucional en la porción normativa correspondiente.

En efecto, el artículo 83 de la ley reclamada señala:

"ARTÍCULO 83. Los ayuntamientos están obligados, preferentemente, a 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".

Como se logra desprender del artículo antes transcrito, los ayuntamientos están obligados a adquirir predios circundantes al Municipio a fin de integrar áreas de reserva y de satisfacer necesidades de expansión y desarrollo de los centros de población, para lo cual podrán solicitar la expropiación de algunos de ellos.

Atento a lo expuesto en relación a la fracción IX, del artículo 30 de la ley que se analiza, igualmente debe declararse inválido el artículo 83, en la porción normativa que dispone ***"…lo anterior, sin perjuicio de poder solicitar su expropiación,…"***, toda vez que es inconstitucional por vía de consecuencia, en virtud de que en términos del artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, los efectos de la invalidez de una norma general (artículo 30, fracción IX), deben extenderse a todas aquellas normas cuya validez depende de la propia norma invalidada.

A continuación se procede al análisis del artículo 31 impugnado por la parte actora, por estimar que es contrario a los principios previstos en el artículo 115 constitucional.

El precepto mencionado dispone:

"ARTÍCULO 31. Los presidentes municipales, como ejecutores de 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 este determinado de otro modo;

V. Autorizar, mancomunadamente con el Titular de la Dependencia Encargada del 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 deriven 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

Las demás que señalen esta Ley y las demás disposiciones aplicables."

Para analizar la constitucionalidad de un precepto tan amplio, por referirse a las facultades y obligaciones de los presidentes municipales, a continuación se procede a agrupar aquéllas fracciones que guardan una naturaleza jurídica similar entre sí.

En primer lugar resulta pertinente señalar que el primer párrafo del artículo que se analiza, en lo referente a la calidad de ejecutor por parte del presidente municipal, debe ser considerada como una norma por ausencia derivada de la fracción II, inciso e) del artículo 115 constitucional, en virtud de que los presidentes municipales si bien cuentan con la facultad ejecutiva de las determinaciones de los ayuntamientos, ésta no es exclusiva de dicho funcionario, pues puede ser que por propio acuerdo del cabildo, algún otro funcionario ejecute sus determinaciones.

Ahora bien, de la lectura de las fracciones I, III, VI, VIII, XI, XV, XVII, XIX y XX, se desprende que se trata de normas que constituyen bases generales de administración pública municipal, de las previstas en la fracción II, inciso a) del artículo 115 constitucional, cada una por diversas razones, según se explica a continuación.

La fracción I del precepto impugnado, faculta al presidente municipal a dar publicidad a las leyes, reglamentos y decretos aprobados por el ayuntamiento, así como federales y locales. La fracción que se analiza es una base general de administración pública, porque establece una norma mínima tendiente a asegurar la publicidad de los ordenamientos que integrarán el marco jurídico del Municipio, lo que constituye un principio de las normas jurídicas; esto es, se trata de una medida a través de la cual se pretende asegurar que las disposiciones generales de los Municipios surtan plenos efectos en sus respectivos territorios, sin que los gobernados puedan argumentar el desconocimiento de la ley.

En efecto, la publicación de la ley es un requisito esencial para la existencia de la misma como norma, ya que determina su incorporación al ordenamiento jurídico, pues sólo a partir de la publicación nace el deber -en sentido amplio- que es contenido de toda norma jurídica y la ley produce su efecto vinculante para todos. Sólo con la publicación opera el principio *iura novit curia* y la publicación es importante para la determinación de la fecha de la entrada en vigor.

En el Estado de Derecho, existe una presunción legal muy importante que se resume en los siguientes aforismos:

1. *Nemini jus ignorare licet.*

2. *Nemo jus ignorare censetur; ignorantia legis neminem excusat.*

En esencia, a nadie es permitido ignorar las leyes y se presume que todo el mundo las conoce, esta ficción es absolutamente necesaria para la preservación del orden social, ya que es una presunción necesaria para la seguridad jurídica, pero para que este aforismo pueda hacerse efectivo necesariamente tiene como precedente la publicación y circulación efectiva de las normas, razón por la cual la norma en estudio se considera una base general de la administración pública municipal.

La fracción III del artículo 31 se refiere a la facultad del presidente municipal para convocar y coordinar el desarrollo de las sesiones del ayuntamiento, lo cual constituye una base general de administración pública tendiente a asegurar el funcionamiento regular del ayuntamiento, pues se sobreentiende que sólo a raíz de una convocatoria debidamente publicitada puede reunirse un órgano colegiado y que éste requiere necesariamente de una persona que encabece y organice la marcha de la sesión; todo lo cual es indispensable de manera general para cualquier ayuntamiento.

Tanto la fracción VI, que establece la obligación de vigilar la recaudación de los fondos municipales, así como su aplicación con apego al presupuesto, y la fracción XI, que establece el deber del presidente municipal de brindar un informe público anual sobre las labores realizadas por la administración pública, son bases

generales de administración pública que tienden a homogeneizar y asegurar la transparencia en el ejercicio del gobierno de todos los ayuntamientos que integran a la entidad federativa, requisito sin el cual no se puede garantizar el debido ejercicio de las facultades que tiene a su cargo cada presidente municipal.

Por su parte, la fracción VIII, que establece la facultad de celebrar a nombre y por acuerdo del ayuntamiento convenios que beneficien la funciones del Municipio, es igualmente una base general de administración, en la medida en la que establece una regla de representación del ayuntamiento que uniforma y da certeza jurídica en la celebración de los actos jurídicos que se enumeran.

Respecto de la fracción XV, que prevé la facultad del presidente municipal de comunicar a los poderes Estatales la instalación del ayuntamiento, ésta debe considerarse como una base general de administración pública de las previstas en la fracción II, inciso a) del artículo 115 constitucional tendiente a homogeneizar y a generar certeza respecto del momento en que queda instaurado el nuevo ayuntamiento.

La fracción XVII, que establece la obligación del presidente municipal de avisar si en caso de ausentarse por un periodo mayor a tres días consecutivos del territorio del Municipio, y solicitar autorización si es por más de quince días, es una base general de administración pública que tiende a asegurar el funcionamiento regular y continuo del ayuntamiento y que, por el alto principio en ella inserto, es una norma homogénea para todos los Municipios, pues además reitera el principio de que el presidente municipal es un miembro más del ayuntamiento, sin superioridad jerárquica respecto de sus pares.

La fracción XIX del artículo 31 que establece la obligación del presidente municipal de participar en las sesiones del ayuntamiento y de tener voto de calidad es también una norma que debe ser considerada como una base general de administración pública, de las previstas en la fracción II, inciso a), del artículo 115 constitucional, tendiente a homogeneizar y a obtener el buen funcionamiento del gobierno municipal.

La fracción XX del artículo 31, que establece la obligación del presidente municipal de auxiliar a las autoridades federales y estatales en el ejercicio de sus atribuciones, es igualmente una base general de administración pública, que en este caso tiende a procurar la coordinación de los tres niveles de gobierno en el cumplimiento de la Carta Magna, a la cual indefectiblemente se encuentran sujetos. En este sentido, debe entenderse que es indispensable que existan normas mínimas homogéneas que permitan la referida coordinación, razón por la cual dicha fracción debe considerarse una base general de administración pública.

Resulta de todo lo anterior que las fracciones comentadas constituyen reglas mínimas que regulan aspectos esenciales del funcionamiento de la administración pública municipal, aseguran el correcto desenvolvimiento de la vida del ayuntamiento y la transparencia en el ejercicio del gobierno y, además, establecen los principios generales del procedimiento administrativo; por lo que constituyen bases generales de administración pública municipal, derivadas de la fracción II, incisos a) y b) del artículo 115 constitucional que en ningún momento invaden la esfera de competencia del ayuntamiento. Por lo tanto, el concepto de invalidez correspondiente debe declararse infundado.

Conviene ahora referirse a la naturaleza jurídica de las fracciones II, VII, IX, XII, XIV, XVI y XVIII, del artículo 31 impugnado, pues todas ellas, como se pasará a demostrar a continuación, constituyen normas derivadas de diversos preceptos de la Constitución Federal y que, por ende, no la contrarían.

La fracción II que establece la facultad y obligación del presidente municipal de cumplir y hacer cumplir las normas federales, estatales y municipales, y la fracción XIV que establece la obligación de rendir la protesta de ley y tomar protesta a los integrantes del ayuntamiento, encuentra apoyo directo en el artículo 128 constitucional, el cual dispone lo siguiente:

> ***"ARTÍCULO 128. Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen".***

Por lo tanto, los referidos preceptos constituyen normas derivadas de la Constitución Federal y en nada invaden la autonomía municipal.

Por su parte, la fracción VII que dispone la obligación del presidente municipal de enviar a la contaduría mayor de hacienda del Estado el informe sobre los estados financieros de cada mes, así como el informe por trimestre de la cuenta pública municipal, encuentra su apoyo en la fracción IV, inciso c), cuarto párrafo, del artículo 115 constitucional, que establece:

"ARTÍCULO 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 fiscalizar la cuenta pública de los Municipios, para lo cual pueden establecer el sistema y la calendarización que estimen conveniente que les permita verificar el estado de las finanzas municipales, a fin de salvaguardar el principio de transparencia.

Por cuanto hace a las fracciones IX y XVIII del artículo 31, que prevén las facultades de vigilar el funcionamiento de las dependencias municipales y de los servidores públicos, debe decirse que se trata de normas cuyo contenido se haya inscrito en el marco de los artículos 109, primer párrafo y fracción III, y 113 constitucionales, mismos que disponen en sus términos lo siguiente:

"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".

Es decir, a través de las fracciones impugnadas, la legislatura local está legislando en materia de responsabilidades de los servidores públicos y, en uso de esa misma facultad, otorga al presidente municipal, la potestad de sancionar administrativamente tanto a los funcionarios como a los empleados municipales.

Bajo ese esquema, puede concluirse que las fracciones IX y XVIII del artículo 31 impugnado, son preceptos que encuentran apoyo directo en los artículos 109 y 113 constitucionales, razón por la cual no invaden la esfera de competencia del Municipio.

Por su parte la fracción XII, que se refiere a la facultad para tener bajo su mando los cuerpos de seguridad; la fracción XVI, que autoriza a dicho funcionario para llevar a cabo medidas tendientes a conservar el orden público, debe decirse que se trata de la aplicación directa del artículo 115 constitucional, fracción VII, de la Constitución Federal, el cual dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 115.- …

(…)

VII.- La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente".

Como deriva de lo anterior, las fracciones referidas no son más que la aplicación de la facultad constitucional que tienen los presidentes municipales de tener a su cargo la policía preventiva y, por tanto, asumir la función de preservar el orden público y proveer sobre la seguridad de la población municipal, de ahí que igualmente deban considerarse acordes con el texto constitucional.

Continuando con el análisis del artículo 31 de la ley impugnada, será conveniente referirse ahora al contenido de aquéllas normas que sólo deben aplicarse a falta de un reglamento municipal que regule esas materias, con apoyo en el artículo 115, fracción II, inciso e), de la Constitución Federal. Estas fracciones son la IV, V, X, XIII, XXI y XXII.

En principio, es importante recordar que si se trata de normas por ausencia, es porque las atribuciones a que tales supuestos jurídicos se refieren son competencia originaria del Municipio y que, a fin de subsanar toda posible laguna, el Constituyente Permanente en el artículo 115, fracción II, inciso e) ha facultado a las legislaturas estatales a emitir normas supletorias aplicables en caso de ausencia de un reglamento municipal que no regule los casos específicos a que se refiere el legislador.

De la lectura de las fracciones IV, V, X, XIII, XXI y XXII debe decirse que derivan de la fracciones I, primer párrafo, y II, segundo párrafo, del artículo 115 constitucional, en virtud de que las facultades que en esos supuestos normativos se les confieren al presidente municipal derivan de la calidad que tiene el Municipio como ente de gobierno y de su potestad para organizarse de manera autónoma, atendiendo a sus propios criterios de oportunidad. El citado precepto constitucional establece lo siguiente:

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

I.- 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.

(...)

II.- ...

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal".

De lo anterior se desprende que corresponde al ayuntamiento, como nivel de gobierno, organizar su administración pública municipal, lo que implica la posibilidad de crear las dependencias, entidades y organismos que estime necesarios para su adecuado funcionamiento

En efecto, una buena administración pública municipal requiere de un marco jurídico adecuado con la realidad, que si bien debe respetar ciertos lineamientos, bases generales o normas mínimas, también debe ser autónomo en cuanto a la variedad de formas que puede adoptar atendiendo a sus características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, urbanísticas, etcétera, de cada Municipio; de donde se concluye que no se puede establecer una organización interna única y definitiva para los diversos Municipios que integren una entidad federativa. Respetar esa capacidad de organización es el mejor reconocimiento de la autonomía municipal.

En el caso concreto, si el ayuntamiento, como órgano colegiado, es quien tiene la facultad originaria de organizar su administración pública a través de las normas de carácter general que emita, entonces sólo él puede delegar toda función relacionada con ese tema al funcionario que considere competente. Sin embargo, puede aceptarse que, en ausencia del reglamento correspondiente, la legislatura colme la laguna jurídica y establezca que ante el silencio del ayuntamiento, sea el presidente municipal el que pueda realizar las funciones a que dichas fracciones se refieren, tales como nombrar y remover a los funcionarios que se requieran para el eficaz desempeño de la administración municipal (fracción IV); autorizar mancomunadamente con el Titular de la dependencia de las Finanzas Públicas las erogaciones que hará el ayuntamiento (fracción V); formular y proponer al ayuntamiento las políticas de planeación, desarrollo urbano y obras públicas (fracción XIII); proponer al ayuntamiento la terna de posibles candidatos a ocupar la titularidad de las dependencias administrativas (fracción XXI); e integrar los Consejos de Participación Social (fracción XXII).

En consecuencia, si tales disposiciones cumplen con el mandato constitucional previsto en la fracción II, inciso e), del artículo 115 constitucional, entonces debe decirse que no se trata de normas que violen la autonomía municipal, sino por el contrario, la respetan a tal grado que sólo se consideran supletorias.

Por lo que se refiere a la fracción X, a través de la cual se faculta al presidente municipal a determinar las políticas para autorizar las órdenes de pago conforme al presupuesto de egresos, debe decirse que también se trata de una norma por ausencia de reglamento, en términos de la fracción II, inciso e), del artículo 115 constitucional, por lo que se expone a continuación.

En principio, le corresponde al propio ayuntamiento la aprobación de su presupuesto, en términos de la fracción IV, penúltimo párrafo, del artículo 115 constitucional. En consecuencia, a él también le compete su debida ejecución o cumplimiento, en consonancia con el mismo precepto constitucional, en sus fracciones II, primer párrafo y IV, primer párrafo, que se refieren tanto al derecho que tiene el Municipio para manejar su patrimonio, como a su libertad hacendaria. En ese orden de ideas, sólo al ayuntamiento le corresponde definir si las políticas de pago con cargo al presupuesto deberán ser determinadas por el presidente municipal, acordadas por el ayuntamiento en pleno o bien, por cualquier otro funcionario que el propio cabildo determine. Inclusive, este tema tiene relación con la facultad que tiene el Municipio de organizarse conforme a sus propios criterios de oportunidad; razón por demás para considerar a esta norma como supletoria a falta de un reglamento municipal.

Hasta aquí el análisis de las fracciones del artículo 31 que son aplicables por ausencia de un reglamento y que estarán vigentes hasta en tanto el ayuntamiento emita la norma correspondiente. Como se mencionó con anterioridad, es legítimo que la legislatura estatal emita este tipo de normas, con apoyo en el

artículo 115, fracción II, inciso e), de la Constitución Federal, razón por la cual no puede sostenerse que con ellas se vulnere la autonomía municipal y, en ese sentido, son infundados los conceptos de invalidez que hace valer la parte actora.

Por último, debe decirse que el último párrafo del artículo 31 de la ley impugnada, el cual señala que los presidentes municipales tendrán, además, aquéllas facultades que les impongan las leyes y reglamentos, tiene un contenido variable, pues depende de las facultades que se les confiera a dichos funcionarios a través de tales ordenamientos y, por ende, sólo en cada caso concreto se podrá determinar si es una base general de administración, una norma derivada de algún precepto constitucional, o bien, si es una norma aplicable en ausencia de reglamento.

En sus conceptos de invalidez, los Municipios actores también señalan que el artículo 32 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, relativo a las facultades y obligaciones de los regidores son inconstitucionales, toda vez que invaden su esfera competencial prevista en el artículo 115, fracción II, constitucional, que lo faculta para autogobernarse, desarrollar esta función de manera exclusiva y para aprobar todas las disposiciones administrativas que organicen la administración pública municipal.

El precepto reclamado señala:

"ARTÍCULO 32. Son derechos y obligaciones de los Regidores, los siguientes:

I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento, con voz y voto;

II. Formar parte de cuando menos una Comisión Permanente y cumplir con las encomiendas que le asigne el ayuntamiento;

III. Vigilar y evaluar el ramo de la administración municipal que les haya sido encomendado por el ayuntamiento;

IV. Informar a éste de los resultados de sus trabajos y proponer las medidas que estime pertinentes;

V. 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;

VI. Concurrir a las ceremonias cívicas y demás actos oficiales;

VII. Abstenerse de realizar funciones ejecutivas en la administración municipal o aceptar cargo, empleo o comisión del gobierno federal o de los estados, a excepción de los académicos honorarios y asistenciales; y

VIII. Las demás establecidas por el presente ordenamiento y reglamento respectivos".

Para analizar la naturaleza jurídica de un precepto tan amplio, a continuación se procede a agrupar aquéllas fracciones que guardan una naturaleza jurídica similar entre sí.

De la lectura de las fracciones I, II, segunda parte, III, IV, V, y VII, segunda parte, se desprende que se trata de normas que constituyen bases generales de administración de las previstas en la fracción II, inciso a), del artículo 115 constitucional y, por lo tanto, su contenido no es contrario a la Carta Magna, tal como lo sostiene la parte actora, por las diversas razones que se explican a continuación.

Las fracciones referidas, consagran, por su contenido, un catálogo de principios mínimos de gobierno que homogeneizan y aseguran el funcionamiento regular del ayuntamiento y que, por su importancia, es preciso que estén previstos en ley. Así, los numerales en cuestión establecen como obligaciones de los regidores asistir a las sesiones que celebre el ayuntamiento con voz y voto (fracción I); cumplir con las encomiendas que

le asigne el ayuntamiento (fracción II, segunda parte); vigilar y atender el ramo de la administración municipal que les sea encomendado (fracción III); informar al ayuntamiento de los resultados de sus trabajos y proponer las medidas que estime conveniente (fracción IV); obtener información relativa a la gestión municipal, necesaria para el cumplimiento de sus funciones (fracción V) y abstenerse de aceptar cargo, empleo o comisión del gobierno federal o de los estados a excepción de los académicos, honorarios o asistenciales (fracción VII).

Finalmente, dichas fracciones no hacen sino consignar, de manera general y homogénea, el postulado esencial de que todo servidor público debe cumplir con diligencia, eficiencia y eficacia la función que le ha sido asignada, sin ser demasiado específico en el contenido de las funciones de los regidores, por lo que, visto desde esa perspectiva, en nada violenta el principio constitucional de autonomía municipal. Además, al proveer sobre el ejercicio regular y funcional de la actividad gubernamental del ayuntamiento, en nada menoscaba la capacidad de autoorganización municipal, sino que la asegura, por lo que, en ese aspecto, tampoco se viola ese principio constitucional.

La fracción I, debe ser considerada como una base general de administración, porque establece que los regidores tienen derecho de voz y voto para la toma de las decisiones colegiadas del ayuntamiento. Así se garantiza que los munícipes tengan participación en el gobierno municipal, sin establecer diferencia alguna entre ellos en cumplimiento del artículo 115, fracción I, primer párrafo, de la Constitución Federal. Debe tomarse en consideración, además, que resulta importante establecer en ley ese derecho al voto, toda vez que los regidores, en atención a su naturaleza, constituyen el mayor número de integrantes del ayuntamiento.

Por otro lado, las fracciones II, primera parte, VI y VII, primera parte, del artículo 32 son normas aplicables en ausencia de reglamentos municipales, en términos de la fracción II, inciso e), del artículo 115 de la Constitución Federal y, por ende, tampoco son inconstitucionales, por las razones que se explican a continuación.

La fracción II, primera parte, dispone que los regidores deberán formar parte, cuando menos, de una comisión permanente, la anterior disposición debe considerarse como una norma por ausencia, toda vez que le compete al ayuntamiento determinar, con base en su facultad de autoorganización, si se integrarán comisiones o no.

Por otro lado, en cuanto a la fracción VI, del artículo 32 que establece que los regidores deberán concurrir a las ceremonias cívicas, debe decirse dicha obligación tiene un contenido propiamente protocolario, tema sobre el cual no es menester que el Estado imponga bases homogéneas, ya que en nada afecta las relaciones jurídicas con él, ni tampoco se encuentra inmerso algún valor fundamental que haga necesario el establecimiento de una base general, por lo que el manejo de este tipo de asuntos debe quedar a cargo del Municipio. Así, en el caso de que se realicen ceremonias cívicas dentro del Municipio y no exista una normatividad interna que regule quiénes serán los funcionarios públicos municipales que deberán concurrir a ellas, será aplicable supletoriamente la fracción VI del artículo 32 de la ley en estudio.

Por último, en cuanto a la fracción VII, primera parte, que prevé que los regidores deberán abstenerse de realizar funciones ejecutivas en la administración municipal, debe decirse que, igualmente, se trata de una norma aplicable en ausencia de reglamento, ya que su contenido incide en las funciones que deberán desempeñar los regidores y que le compete al ayuntamiento determinar, con base en su facultad de organizar su propia administración pública. En ese sentido, le corresponde al cabildo determinar si éstos podrán realizar o no funciones ejecutivas, además del presidente municipal.

Por lo anterior, debe calificarse de infundado el concepto de invalidez por lo que hace a la constitucionalidad de las fracciones II, primera parte, VI y VII, primera parte, del artículo 32 que se ha analizado, pues si tales disposiciones cumplen con el mandato constitucional previsto en la fracción II, inciso e), del artículo 115 constitucional, entonces debe decirse que no se trata de normas que violen la autonomía municipal, sino por el contrario, la respetan a tal grado que sólo se consideran supletorias.

Por último, debe decirse que la fracción VIII del artículo 32 de la ley impugnada, la cual señala que los regidores tendrán, además, aquéllas facultades que les impongan las leyes y reglamentos, tiene un contenido variable, pues depende de las facultades que se les confieran a los regidores a través de dichos ordenamientos

y, por ende, sólo en cada caso concreto se podrá determinar si es una base general de administración, una norma derivada de algún precepto constitucional, o bien, si es una norma aplicable en ausencia de reglamento.

III. DE LAS COMISIONES PERMANENTES DE DICTAMEN

Por otro lado, los Municipios actores manifiestan que con el contenido de los artículos 36, 37, 38, 39 y 40 de la ley en estudio, se invade la esfera de sus atribuciones pues considera que el Congreso Estatal no está facultado para poder determinar las comisiones que pueden o no integrar el ayuntamiento, pues corresponde al gobierno municipal organizarse en la forma que estime conveniente para analizar y elaborar proyectos de los asuntos de su competencia.

A fin de dar contestación al anterior concepto de invalidez, resulta indispensable acudir al texto de los artículos impugnados que señalan:

"ARTÍCULO 36. Dentro de los primeros treinta días siguientes a la instalación del ayuntamiento, sus miembros se constituirán en comisiones permanentes para el estudio, examen y resolución de los asuntos municipales, así como para vigilar la ejecución de las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento y para atender permanentemente los asuntos concernientes a la administración municipal. En caso de que uno o más de ellos incumplieren con sus obligaciones, podrán ser sustituidos por el ayuntamiento".

"ARTÍCULO 37. Las comisiones permanentes de dictamen, mencionadas en el artículo precedente, se integrarán con el número de miembros que determine el propio ayuntamiento, siempre su número será impar. La elección de las personas que habrán de constituirlas se hará por votación nominal; uno de los miembros de cada comisión será designado como Presidente de la misma".

"ARTÍCULO 38. Las comisiones permanentes de dictamen, son cuerpos consultivos y de evaluación respecto a los distintos ramos de la administración pública municipal. En cada Municipio se deberán constituir como mínimo las siguientes:

I. DE GOBERNACIÓN.- Cuya competencia será: garantizar la seguridad y tranquilidad de las personas y de sus bienes dentro de su territorio; elecciones municipales; estadística municipal; legalización de firmas de servidores públicos municipales; registro civil; aplicación de sanciones por infracciones previstas en los reglamentos municipales; inspectoría municipal; asociaciones religiosas y culto público; supervisión de funciones, desarrollo y desempeño del cuerpo de protección civil y el otorgamiento de auxilios extraordinarios en casos de incendios, terremotos, inundaciones, escasez de víveres y demás sucesos de emergencia y rescate; y los demás asuntos que señalen las leyes y los reglamentos municipales.

II. DE HACIENDA, PATRIMONIO Y CUENTA PÚBLICA.- Cuya competencia será: presupuestos; iniciativas de reforma a la legislación hacendaría municipal; funcionamiento de las oficinas receptoras; examen de cuenta pública, y los demás asuntos señalados en las leyes y los reglamentos.

DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS.- Cuya competencia será: dotación, distribución y tratamiento de aguas; desagüe, drenaje y red de alcantarillado; calles, parques, jardines y su equipamiento, y alumbrado públicos; zonas y monumentos de valor arquitectónico e histórico; inspección de construcciones particulares; obras peligrosas; saneamiento, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos y limpia de las poblaciones; construcción, mantenimiento, reparación y conservación de edificios municipales, tales como panteones, rastros, mercados y escuelas; rótulos, letreros y carteleras, y los demás asuntos que le señalen las leyes y los reglamentos.

IV. DE SEGURIDAD PÚBLICA, TRÁNSITO Y POLICÍA PREVENTIVA.- Cuya competencia será: supervisión de funciones, desarrollo y desempeño del cuerpo de seguridad pública, policía preventiva y tránsito municipal; vigilar el funcionamiento de comisarías de correccionales; emitir opinión sobre los programas de seguridad pública y tránsito; velar por la preservación del orden público, y los demás que le señalen las leyes y los reglamentos.

V. DE DESARROLLO RURAL Y ECONÓMICO.- Cuya competencia será: coadyuvar con las autoridades competentes en la regulación, promoción y fomento del desarrollo, comercial, industrial, agroindustrial, minero artesanal y de servicios turísticos; la inspección de asuntos relacionados con el orden y funcionamiento de fondas, figones, restaurantes, bares, cantinas, centros nocturnos, moteles, hoteles, casas de huéspedes, mesones, salas de espectáculos y bazares; y en los demás asuntos previstos en las leyes y los reglamentos.

VI. DE SALUD PÚBLICA.- Cuya competencia será la higiene y la salubridad en el Municipio, así como las demás que establezcan las leyes.

VII. DE DESARROLLO SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS.- Cuya competencia será asesoría, protección y auxilio a discapacitados, menores de edad y ancianos necesitados; protección y garantía de los derechos humanos y la equidad de género; y en general, las demás obligaciones que le señalen las leyes y los reglamentos.

VIII. DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA.- Cuya competencia será: la formulación del Plan de Desarrollo Urbano Municipal; la zonificación y determinación de las reservas territoriales y áreas de protección ecológica, arqueológica, arquitectónica e histórica; y, en general, las facultades derivadas de lo previsto en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IX. DE EDUCACIÓN Y CULTURA.- Cuya competencia será: fomentar el desarrollo educativo y cultural de los habitantes del Municipio; atender las necesidades educativas de las comunidades campesinas, indígenas y grupos marginados del Municipio; realizar actividades tendientes a la defensa de nuestra identidad nacional preservando nuestras costumbres y tradiciones, y las demás obligaciones que le señalen las leyes y los reglamentos.

X. DE ASUNTOS DE LA JUVENTUD.- Tendrá a su cargo fomentar, contribuir e impulsar en las jóvenes y los jóvenes la promoción de los programas del Gobierno Municipal; la participación de las actividades cívicas, sociales,

V. DE DESARROLLO RURAL Y ECONÓMICO.- Cuya competencia será: coadyuvar con las autoridades competentes en la regulación, promoción y fomento del desarrollo, comercial, industrial, agroindustrial, minero artesanal y de servicios turísticos; la inspección de asuntos relacionados con el orden y funcionamiento de fondas, figones, restaurantes, bares, cantinas, centros nocturnos, moteles, hoteles, casas de huéspedes, mesones, salas de espectáculos y bazares; y en los demás asuntos previstos en las leyes y los reglamentos.

VI. DE SALUD PÚBLICA.- Cuya competencia será la higiene y la salubridad en el Municipio, así como las demás que establezcan las leyes.

VII. DE DESARROLLO SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS.- Cuya competencia será asesoría, protección y auxilio a discapacitados, menores de edad y ancianos necesitados; protección y garantía de los derechos humanos y la equidad de género; y en general, las demás obligaciones que le señalen las leyes y los reglamentos.

VIII. DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA.- Cuya competencia será: la formulación del Plan de Desarrollo Urbano Municipal; la zonificación y determinación de las reservas territoriales y áreas de protección ecológica, arqueológica, arquitectónica e histórica; y, en general, las facultades derivadas de lo previsto en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IX. DE EDUCACIÓN Y CULTURA.- Cuya competencia será: fomentar el desarrollo educativo y cultural de los habitantes del Municipio; atender las necesidades educativas de las comunidades campesinas, indígenas y grupos marginados del Municipio; realizar actividades tendientes a la defensa de nuestra identidad nacional preservando nuestras costumbres y tradiciones, y las demás obligaciones que le señalen las leyes y los reglamentos.

X. DE ASUNTOS DE LA JUVENTUD.- Tendrá a su cargo fomentar, contribuir e impulsar en las jóvenes y los jóvenes la promoción de los programas del Gobierno Municipal; la participación de las actividades cívicas, sociales, culturales y deportivas; de orientación vocacional, para el empleo; actividades científicas y tecnológicas, el sano esparcimiento; la realización de actividades tendientes a su formación y capacitación; y demás acciones encaminadas a lograr la superación y desarrollo integral.

XI. DE ASUNTOS INDÍGENAS.- En aquellos Municipios en que existan pueblos o comunidades indígenas, deberá existir una Comisión que se encargue de los asuntos relacionados en el Capítulo Cuarto del Título I de la presente Ley.

XII. Las demás permanentes o transitorias que a juicio del ayuntamiento resulten necesarias para el buen desempeño de sus funciones".

"ARTÍCULO 39. Si uno o más integrantes de cualesquiera comisión tuvieren interés personal en algún asunto de su competencia, darán inmediata cuenta al ayuntamiento, a fin de que éste proceda a su sustitución para el sólo efecto del despacho de ese asunto".

"ARTÍCULO 40. Los miembros de las comisiones carecerán de facultades ejecutivas".

De la lectura de los preceptos antes transcritos, se desprende que la legislatura local prevé dentro del gobierno municipal la creación de comisiones encargadas de las diversas áreas de funcionamiento del ayuntamiento e, inclusive, define el plazo en que debe crearlas, las funciones que realizarán, así como su integración.

Por su parte, el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, constitucional establece:

"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:

(…)

II…

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal…".

Como quedó señalado con antelación, la voluntad del Órgano Reformador al modificar el artículo 115 constitucional, fue la de fortalecer al Municipio, dándole mayores facultades a su gobierno y permitiendo que éste fuera quien organizara su funcionamiento interno y la administración pública municipal; sin embargo, igualmente previó que dado el rezago en que se encuentran muchos de los Municipios que integran nuestro país, resulta indispensable que en tanto éstos van haciendo efectiva su facultad de autoorganizarse, las legislaturas estatales puedan emitir leyes que les permitan funcionar regularmente.

Es así que el propio Órgano Reformador previó en el artículo 115, fracción II, inciso e), de la Constitución Federal, lo siguiente:

> ***"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:***
>
> ***II. El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:***
> ***(…)***
>
> ***e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes".***

Es decir, se concede al legislador estatal la facultad de emitir disposiciones generales que podrán aplicar los Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Como se logra observar, las normas que la legislatura estatal emita entre tanto los Municipios van expidiendo su propia reglamentación relativa a su autoorganización y funcionamiento interno, serán de aplicación temporal, pues en el momento en que el ayuntamiento regule lo que le corresponde, dicha normatividad estatal ya no le será obligatoria.

En este orden de ideas, debe decirse que los artículos 36, 37, 38, 39 y 40 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro en los que se prevé la creación, integración y funcionamiento de comisiones, si bien son normas que versan sobre el funcionamiento interno y la administración pública municipal, no deben considerarse violatorias del artículo 115 constitucional y, por lo tanto, tampoco invaden la esfera de competencia del Municipio, en la medida de que se trata de normas de aplicación supletoria y temporal, pues en el momento en que el Municipio actor reglamente su forma de organización y funcionamiento interno, dichos preceptos no le serán obligatorios; y, por el contrario, si el Municipio de que se trata ya cuenta con una estructura de organización propia debidamente reglamentada, dichos preceptos no lo obligan en ningún sentido.

Consecuentemente, el concepto de invalidez aducido debe declararse infundado.

IV. DE LA INHABILITACIÓN, REVOCACIÓN Y SUSPENSIÓN DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO

En virtud de que como quedó señalado con anterioridad los Municipios actores reclamaron prácticamente toda la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, esta Suprema Corte con fundamento en el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede a suplir la deficiencia de la demanda respecto de diversos preceptos que aunque no fueron impugnados, se considera que son violatorios de los principios previstos en el artículo 115 constitucional o de cualquiera otro previsto en nuestra Carta Magna.

A continuación nos referiremos al artículo 41 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, que se encuentra ubicado dentro del Capítulo Cuarto cuyo título es "De la inhabilitación, revocación y suspensión de los miembros del ayuntamiento" y que señala lo siguiente:

"ARTÍCULO 41. Para los efectos de lo establecido en la fracción XX del Artículo 41 de la Constitución del Estado, el ayuntamiento dará aviso a la Legislatura cuando la conducta de alguno de sus miembros encuadre en alguno de los casos siguientes:

I. Por abandono de sus funciones, sin causa justificada, por un período de treinta días consecutivos;

II. Por inasistencia consecutiva a tres sesiones del ayuntamiento, sin causa justificada;

III. Cuando existan entre ellos conflictos que hagan imposible el ejercicio de sus funciones y obstruyan los fines del ayuntamiento;

IV. Cuando por resolución de autoridad competente le sean suspendidos sus derechos o prerrogativas como ciudadano;

V. Por quebrantar los principios del régimen federal y los de la Constitución Política del Estado;

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

VII. Por promover o pretender adoptar formas de gobierno o bases de organización política distintas a las estipuladas en la Constitución General de la República y la del Estado;

VIII. Por conductas que alteren el orden público y la paz social;

IX. Por la omisión reiterada en el cumplimiento de sus obligaciones;

X. Por llevar a cabo conductas ilícitas en contra del ayuntamiento, y

XI. Los demás análogas igualmente graves que hagan imposible el desempeño de sus funciones.

La Legislatura por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros declarará la suspensión, inhabilitación o revocación de un miembro del ayuntamiento, siempre y cuando este haya tenido la oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

La Legislatura tendrá competencia para resolver los conflictos entre un ayuntamiento y alguno de sus miembros".

El contenido del precepto antes transcrito, hace indispensable acudir al texto del artículo 41, fracción XX, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga que, señala:

"ARTÍCULO 41.- Son facultades de la Legislatura:

(…)

XX.- Por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá revocar el mandato de alguno de los miembros del ayuntamiento, suspenderlos e inhabilitarlos, por alguna de las causas graves que la ley señale, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan;…".

El precepto transcrito, en atención al contenido del artículo 115, fracción I, tercer párrafo constitucional, prevé la facultad de las legislaturas locales para suspender ayuntamientos y declarar la desaparición, suspensión o revocación del mandato de alguno o algunos de sus miembros, por las causas graves que establezca la ley correspondiente.

Por su parte, el artículo 115, fracción I, tercer párrafo dispone:

"ARTÍCULO 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 ha 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…".

Ahora bien, como quedó precisado, el artículo 41 de la Ley reclamada establece los casos en que la legislatura podrá emitir la declaratoria de suspensión o revocación según corresponda; sin embargo, en la fracción XI, se prevé que algunas de las causas en que procederá la suspensión y revocación del mandato serán ***"…Las demás análogas igualmente graves que hagan imposible el desempeño de sus funciones".***

Esta minoría estima que lo previsto en la referida fracción resulta inconstitucional, porque su texto es violatorio del principio de seguridad jurídica, toda vez que el artículo 115 de la Constitución Federal exige, como quedó establecido, que es indispensable que la legislatura determine, mediante ley, las causas graves que den lugar a la suspensión o declaración de desaparición de los ayuntamientos, o bien, suspensión o revocación del mandato de alguno o algunos de sus miembros, es decir, debe existir una norma que determine de forma concreta los supuestos que den lugar a la consecuencia a la que se refiere el artículo 41, fracción XX, de la Constitución Estatal.

No obstante lo anterior, la redacción de la fracción XI, del artículo 41 que se analiza, en contravención al texto constitucional, por un lado, establece la posible existencia de casos análogos a los previstos en las diversas fracciones del propio artículo y, por el otro, deja a juicio de la propia legislatura la determinación de conductas que estime ameritan la imposición de la infracción a que se refiere el artículo 41 de la Constitución del Estado, sin especificar ninguna en concreto, por lo cual al dejar al arbitrio de la legislatura la actualización de supuestos por los cuales considere procede en contra de los miembros del ayuntamiento la imposición de alguna de las sanciones previstas en el artículo antes referido, se contraría el principio de certeza jurídica contenida en los artículos 14 y 16 constitucionales y, por lo tanto, procede declarar su inconstitucionalidad.

Por otro lado, igualmente resulta procedente suplir la deficiencia de la demanda respecto del último párrafo del propio artículo 41 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, que dispone:

"ARTÍCULO 41.- Son facultades de la Legislatura:

(…)

La legislatura tendrá competencia para resolver los conflictos entre un ayuntamiento y alguno de sus miembros".

Como se logra desprender de la lectura de la porción normativa antes transcrita, en ésta se permite la intervención de la legislatura en la esfera municipal, fuera de las causas graves que dan motivo a la desaparición del ayuntamiento y a la suspensión o revocación del mandato a alguno de sus miembros, contenidas en el propio artículo 41, contraviniendo de esta forma la fracción I, del artículo 115 constitucional que regula un régimen de mínima intervención de la legislatura estatal en los asuntos internos del ayuntamiento.

En efecto, el precepto constitucional antes referido, reconoce en el Municipio un nivel de gobierno autónomo y derivado de dicho carácter debe entenderse que puede organizar su forma de funcionamiento interno y establecer los medios que le permitan dirimir los conflictos que se pudieran suscitar entre sus integrantes, en esa tesitura, es claro que no corresponde a la legislatura estatal intervenir en dichas cuestiones, motivo por el cual la porción normativa que se analiza se considera inconstitucional y, por lo tanto, debe declararse inválida.

Por otro lado, los Municipios actores reclaman que el artículo 44 de la ley que se analiza, invade su esfera de competencia al obligarlo a crear una serie de dependencias encargadas de la prestación de servicios y de los recursos técnicos y humanos del ayuntamiento.

El precepto referido dispone:

"ARTÍCULO 44. Cada Municipio tendrá como estructura administrativa la que determinen sus reglamentos, pero en todo caso contará con una Secretaría del ayuntamiento, una Dependencia Encargada de las Finanzas Públicas Municipales; una Dependencia Encargada de la Administración de Servicios Internos, Recursos Humanos, Materiales y Técnicos del Municipio; una Dependencia Encargada de la Prestación de Servicios Públicos Municipales y otra de la Ejecución y Administración de Obras Públicas; así mismo habrá una Dependencia Encargada de la Seguridad Pública, Policía Preventiva y el Tránsito Municipal.

La Dependencia Encargada de la Prestación de los Servicios Públicos Municipales así como la de Ejecución y Administración de Obras Públicas, tendrán las competencias que establecen el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el Artículo 85 de la Constitución Local, esta Ley, así como las que señalen los reglamentos que de ella deriven".

El principio de que cada Municipio tendrá como estructura administrativa la que determinen sus reglamentos constituye una norma derivada del artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Federal, que lo faculta para organizar su propia administración, con excepción de las bases generales de la administración pública municipal cuya regulación pertenece a la legislatura estatal.

Bajo este parámetro, la obligación de contar en todo caso con una secretaría y una dependencia encargada de las finanzas municipales, constituye una base general de administración que, por una parte, asegura el funcionamiento del ayuntamiento como órgano colegiado y, por la otra, prevé al titular responsable de la hacienda pública municipal, debiendo recordar que, sobre el particular, la propia Constitución Federal confiere al Municipio un patrimonio y finanzas propias, que podrá administrar libremente, lo que confirma la necesidad de ese cargo.

Por lo que se refiere al último párrafo del artículo que se analiza el mismo debe ser considerado como una norma por ausencia derivada de la fracción II, inciso e), del artículo 115 de la Constitución Federal, en la medida de que es facultad del ayuntamiento determinar la organización y funcionamiento de su administración pública municipal así como las particularidades de la prestación de servicios de la ejecución de obras públicas, por ende, a él corresponde determinar a cargo de qué órgano estará la prestación de los servicios y la ejecución de obras públicas,

Así, en caso de que el ayuntamiento omita regular esta cuestión, puede actuar con fundamento en este artículo para fundamentar la actuación de los órganos que este alude, lo que desde luego no implica que el contenido de estas normas lo obliguen a prever en su normatividad interna o a instalar dentro del Municipio, una

Dependencia Encargada de la Prestación de los Servicios Públicos Municipales así como la de Ejecución y Administración de Obras Públicas.

Cabe decir que la segunda parte del párrafo primero de este artículo no se estudia aquí en virtud de que se analizará posteriormente, con motivo de estudio del capítulo relativo a las facultades concretas de los órganos municipales que ahí se mencionan.

V. DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS MUNICIPIOS

Los Municipios actores reclaman que con el contenido de los artículos 45 y 46 de la ley impugnada, la legislatura estatal invade su esfera de competencia al establecer la organización de los Municipios, lo cual le corresponde en exclusiva, de conformidad con el artículo 115 constitucional.

Los preceptos reclamados señalan:

"ARTÍCULO 45. El nombramiento de los titulares de la estructuras administrativas enunciadas en el artículo anterior, recaerá en la persona que el Presidente proponga al ayuntamiento y este por mayoría absoluta de votos ratifique. Si la propuesta no fuera aceptada, el Presidente presentará una terna de la cual deberá elegirse a uno de sus integrantes.

El titular de la Dependencia Encargada de la Seguridad Pública, Policía Preventiva y el Tránsito Municipal, será nombrado y removido libremente por el presidente municipal".

"ARTÍCULO 46. Para ser titular de la Secretaría del ayuntamiento o titular de cualquiera de las dependencias que se enuncian en el artículo anterior se requiere:

I. Ser ciudadano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

II. Ser originario del Municipio o vecino del lugar con residencia efectiva de tres años anteriores a la fecha de su designación, cuando menos;

III. Acreditar los conocimientos y capacidad para poder desempeñar el cargo.

IV. Ser de reconocida solvencia moral;

V. No ser ministro de algún culto religioso; y

VI. No haber sido sentenciado por delito intencional que merezca pena privativa de la libertad".

El primero de los preceptos transcritos en su primer párrafo, debe ser considerado como una norma por ausencia derivada de la fracción II, inciso e), del artículo 115 de la Constitución Federal, en la medida de que es facultad del ayuntamiento determinar la organización y funcionamiento de su administración pública municipal, por ende, a él corresponde determinar si los titulares de los organismos que establezca serán nombrados por el presidente municipal o bien por el pleno del ayuntamiento.

Por otro lado, el segundo párrafo del artículo 45, que se refiere a la facultad del presidente municipal de nombrar y remover libremente al titular de la dependencia encargada de la Seguridad Pública y el Tránsito Municipales, debe ser considerada como una norma derivada de la fracción VII del artículo 115 de la Carta Magna, toda vez que el presidente municipal, al estar al mando de tales funciones públicas, puede ejercitarlas a través de los servidores públicos que estime pertinentes.

Ahora bien, por lo que hace al artículo 46 transcrito con anterioridad, que establece los requisitos que debe cumplir la persona que sea titular de la secretaría del ayuntamiento o de cualquiera de las dependencias

que instaure el ayuntamiento, debe decirse que, igualmente, se trata de una norma por ausencia derivada de la fracción II, inciso e), del artículo 115 de la Constitución Federal, en la medida de que es facultad del ayuntamiento determinar la organización y funcionamiento de su administración pública municipal, por lo cual puede fijar los requisitos que deberán reunir sus funcionarios públicos.

Atento a lo anterior, debe decirse que la actora parte de una premisa incorrecta al sostener que los preceptos reclamados la obligan a sujetarse a un régimen previsto en la ley relativo a su organización y funcionamiento, pues como quedó señalado, la regulación del nombramiento de los titulares de las dependencias que instituya, así como los requisitos que deberán cumplir sus titulares, por un lado constituyen normas por ausencia de reglamento derivadas de la fracción II, inciso e) del artículo 115 constitucional, por lo que la adopción de este régimen es alternativo y temporal para el cabildo, teniendo éste la posibilidad en cualquier momento, de expedir la norma reglamentaria por medio de la cual organice su administración pública y que se encargue de regular su funcionamiento interno y, por el otro, se trata de normas derivadas del contenido de la Constitución Federal, pues versan sobre una facultad que el propio artículo 115 otorga al presidente municipal.

VI. SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO

En otro de sus conceptos de invalidez, la parte actora reclama de inconstitucional el artículo 47, toda vez que considera que el legislador local carece de facultades para emitir normas que organicen el funcionamiento de la administración pública de los ayuntamientos, obligándolos a contar con un Secretario General Municipal y a adoptar su regulación.

El artículo impugnado aborda las funciones de la Secretaría del ayuntamiento regulada en el Título Cuarto, “De la Estructura Administrativa Municipal”, Capítulo Segundo, de la ley impugnada. Para analizar este concepto de invalidez, resulta conveniente estudiar el artículo antes referido, sin que ello deje de lado su análisis sistemático, a fin de determinar si su establecimiento por parte de la Legislatura Estatal invade o no la esfera competencial del ayuntamiento.

En primer lugar, resulta conveniente recordar que con anterioridad quedó precisado que el artículo 44 de la ley impugnada, establece que cada Municipio contará con una secretaría del ayuntamiento.

Por otro lado, el artículo 47 de la ley en análisis, dispone:

“ARTÍCULO 47. La Secretaría del ayuntamiento será la instancia auxiliar para el despacho de los asuntos del mismo. El titular de la dependencia, no podrá ser miembro del ayuntamiento, y no podrá participar en las deliberaciones de aquél. Sólo en los casos en que se le requiera, podrá tener voz, pero no voto.

Para el desempeño de sus responsabilidades tendrá como facultades y obligaciones las siguientes:

I. Tener a su cargo el cuidado y dirección inmediata de la oficina y archivo del ayuntamiento;

II. Citar, previo acuerdo con el presidente municipal, a los miembros del ayuntamiento a las sesiones del mismo, mencionando en el citatorio, por lo menos, el lugar, día y hora de la sesión. Si la sesión fuera ordinaria la citación deberá hacerse con por los menos setenta y dos horas de anticipación y si fuera extraordinaria con veinticuatro horas;

III. Estar presente en todas las sesiones del ayuntamiento, sólo con voz informativa y levantar el acta correspondiente a fin de someterla a la firma de los participantes dentro de las veinticuatro horas siguientes;

IV. Expedir las copias, credenciales, nombramientos y demás certificaciones de los archivos municipales;

V. Suscribir todos los documentos oficiales emanados del ayuntamiento, sin cuyo requisito no serán validos;

VI. Organizar y mantener actualizada la colección de leyes, decretos, reglamentos, periódicos oficiales del Estado, circulares y órdenes relativas a los distintos ramos de la administración pública municipal, debidamente ordenada;

VII. Atender todo lo relativo a la remisión de acuerdos del ayuntamiento que deban conocer la Legislatura o el Ejecutivo del Estado;

VIII. Cumplir y hacer cumplir los acuerdos, órdenes y circulares que el ayuntamiento apruebe y que no estén encomendadas a otra dependencia.

IX. Elaborar y verificar el cumplimiento el calendario cívico municipal;

X. Organizar y administrar la publicación de la gaceta municipal; y

XI. Las demás que le encomienden las leyes, reglamentos y manuales de organización respectivos".

En esa medida, resulta pertinente señalar que si bien es cierto que en principio el precepto anterior establece al secretario del ayuntamiento, como a un órgano auxiliar del presidente municipal, de la lectura integral del precepto, se puede desprender que el secretario no solamente auxilia al presidente municipal en lo individual, sino que en realidad es un auxiliar indispensable del ayuntamiento como órgano colegiado, que permite el funcionamiento regular del mismo.

Como se logra apreciar, entre las funciones que corresponde realizar a la secretario del ayuntamiento, como órgano auxiliar del cabildo, que es el órgano de gobierno de aquél, están el asistir a todas las sesiones del ayuntamiento con voz informativa; tener a su cargo el cuidado y dirección de la oficina y el archivo del ayuntamiento; suscribir todos los documentos emanados del órgano de gobierno, atender todo lo relativo a la remisión de los acuerdos del ayuntamiento a la legislatura o al gobierno del Estado, entre otras, es decir, la secretaría general del ayuntamiento auxilia al órgano colegiado para realizar la organización de las sesiones y el archivo respectivo, así como la distribución de la información que resulta indispensable para que el ayuntamiento pueda realizar sus funciones.

Sentado lo anterior, resulta procedente determinar si la existencia de la secretaría del ayuntamiento constituye una base general de administración, inserta dentro del concepto de leyes en materia municipal al que alude la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, o bien constituye una cuestión de autoorganización del propio ayuntamiento y, por ende, su regulación debe realizarse por medio de la reglamentación municipal correspondiente.

Para tal efecto, resulta conveniente tener en cuenta que el ayuntamiento es definido constitucionalmente por el artículo 115, fracción I, como un órgano colegiado que ejerce de manera exclusiva el gobierno del Municipio.

Asimismo, podemos afirmar que el sistema de gobierno del Municipio mexicano por vía del ayuntamiento, se encuadra en el modelo de comisión, si bien de carácter impropia. Ciertamente, el artículo 115 constitucional atribuye las facultades gubernativas y de administración a un órgano colegiado denominado ayuntamiento. Sin embargo, se puede decir que nuestro sistema de comisión es impropia o indirecta porque, contrariamente a lo que es considerado como una comisión pura, los comisionados o miembros del ayuntamiento tienen funciones específicas y distintas y, por lo tanto, no se trata de una comisión clásica.

Por otro lado, nuestro sistema de ayuntamiento no cumple con el modelo teórico de órganos duales "alcalde-consejo", pues no existe una división del Ejecutivo con el órgano deliberante, es decir, el presidente municipal forma parte del órgano deliberante, lo preside y frecuentemente tiene, inclusive, voto de calidad. Por

su parte, los regidores al ser los integrantes sustantivos del consejo deliberante, desempeñan múltiples tareas y actividades administrativas e inclusive ejecutivas.

Ahora bien, la concurrencia de una pluralidad de personas físicas que asumen la titularidad de los órganos colegiados, obliga a la existencia normativa de un procedimiento formalizado a través del cual la diversidad de voluntades de aquéllas se integren en la voluntad colegiada única.

En este tenor, la secretaría del ayuntamiento es consustancial a su naturaleza colegiada, dado que dicho órgano necesita de un auxiliar que facilite su labor, dotándole la información necesaria para la toma de decisiones, que brinde seguridad jurídica a los gobernados, al tener el carácter de fedatario público de los actos del ayuntamiento, que levante las actas respectivas y, además, comparezca y de cuenta con los asuntos relativos de la orden del día, etc.

Atento a lo anterior, debe decirse que el artículo 47 de la ley impugnada constituye una base general de administración pública inserta dentro del objeto de las leyes en materia municipal, que encuentran su fundamento en la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, razón por la cual no puede considerarse invasor de la competencia municipal, por lo que el concepto de invalidez respectivo debe declararse infundado.

Ahora bien, por cuanto a lo dispuesto en el propio artículo 47, en el sentido de que el secretario no podrá ser miembro del ayuntamiento, debe señalarse que como quedó precisado con anterioridad, la regulación de la existencia de las facultades de la secretaría general del ayuntamiento deben considerarse una base general de administración, sin embargo, lo relativo a los requisitos a cumplir para asumir la titularidad del cargo, la forma de designación de éste y su régimen de suplencia, así como los órganos técnicos necesarios para su funcionamiento, por ser cuestiones relativas a la autoorganización del ayuntamiento, deben considerarse normas aplicables supletoriamente ante la ausencia del reglamento, pues la norma debe ser flexible para adaptarse a la realidad de cada Municipio.

En este tenor, el concepto de invalidez también resulta infundado, puesto que la vigencia de esas disposiciones estará sujeta a la emisión por parte del ayuntamiento del reglamento que se haga cargo de dichas cuestiones.

VII. DE LA DEPENDENCIA ENCARGADA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

A continuación se pasa al tema relativo a la dependencia encargada de las finanzas públicas, regulada en el artículo 48, el cual es impugnado por los Municipios actores, por estimar que el Congreso del Estado no tiene facultades para aprobar normas que obliguen a los ayuntamientos a contar con este tipo de órganos que intervengan en la administración del erario municipal, ni regular sus funciones.

A fin de analizar este concepto de invalidez, resulta conveniente, en primer término acudir al contenido del precepto impugnado que dispone:

"ARTÍCULO 48. La dependencia encargada de las finanzas públicas, tendrá a su cargo la recaudación de los ingresos municipales así como su erogación, de conformidad con los planes y programas aprobados. Esta dependencia, contará con las oficinas que requiera el cumplimiento de sus funciones, y con un titular que no podrá ser miembro del ayuntamiento.

Para el desempeño de sus responsabilidades tendrá como facultades y obligaciones las siguientes:

I. Elaborar y proponer al presidente municipal los proyectos de iniciativa de ley, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que se requieran para el manejo de los asuntos financieros y tributarios del Municipio, a efecto de su aprobación por el ayuntamiento y, en su caso, por la Legislatura;

II. Recaudar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones que correspondan al Municipio;

III. Ejercer las atribuciones en materia tributaria derivadas de los convenios celebrados con el Gobierno del Estado y con otros Municipios;

IV. Cuidar la puntualidad de los ingresos, exactitud de las liquidaciones, prontitud en el despacho de los asuntos de su competencia y del buen orden y debida comprobación de las cuentas de ingresos y egresos;

V. Tener al día los libros o registros electrónicos que consignen la información referente a caja, diario, cuentas corrientes, auxiliares y de registro necesarios para la debida comprobación de los ingresos y egresos;

VI. Realizar, en los términos de este ordenamiento, las acciones y trabajos previos a la elaboración de proyectos de iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, para someterlos a la consideración del ayuntamiento;

VII. Cuidar que el monto de las multas impuestas por las autoridades municipales ingresen a la hacienda municipal;

VIII. Glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento;

IX. Proponer al ayuntamiento las medidas o disposiciones tendientes a mejorar la hacienda municipal;

X. Dar pronto y exacto cumplimiento a los acuerdos, órdenes y disposiciones del ayuntamiento, que le correspondan;

XI. Elaborar mensualmente los estados financieros que el presidente debe presentar a la Legislatura del Estado;

XII. Organizar el padrón municipal de contribuyentes;

XIII. Realizar oportunamente y en unión con el síndico, la gestión de los asuntos de interés para el erario municipal;

XIV. Establecer y ejecutar las medidas de control y vigilancia administrativa, contable y financiera de los organismos descentralizados, fideicomisos públicos y empresas de participación municipal;

XV. Intervenir en las operaciones de crédito público municipal y en los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones de carácter económico para el Municipio;

XVI. Garantizar, antes del inicio de sus responsabilidades, el buen desempeño de su cargo mediante la fianza o la manera en que juzgue conveniente el ayuntamiento; y

XVII. Las demás señaladas por las leyes y reglamentos correspondientes".

El artículo anterior establece a la dependencia encargada de las finanzas públicas como el órgano administrador de la hacienda pública municipal.

El establecimiento de la dependencia encargada de las finanzas públicas, no puede considerarse invasor de la esfera competencial del ayuntamiento, pues si bien es cierto que en términos del artículo 115, fracción II, éste tiene la facultad de dictar normas reglamentarias para autoorganizarse, también lo es que la

legislatura tiene facultades para dictar las bases generales de la administración pública municipal, insertas dentro del objeto de las leyes en materia municipal al que alude la fracción citada.

Como se ha expuesto con anterioridad, las bases generales de administración constituyen un catálogo de normas mínimas tendientes a proporcionar un marco normativo que permita el funcionamiento regular del ayuntamiento sin intervenir en las cuestiones específicas de cada Municipio.

Ahora bien, la obligación de contar con una dependencia encargada de las finanzas municipales o una tesorería y la regulación de las facultades del tesorero, derivan de que el artículo 115 de la Constitución Federal confiere al Municipio, en las fracciones II y IV, un patrimonio propio, así como la garantía de la libre administración de su hacienda pública, para lo cual es indispensable la existencia de un órgano responsable del manejo de las finanzas municipales, con el cual tanto los poderes públicos como los particulares puedan relacionarse jurídicamente y así brindar seguridad en todo lo que respecta al manejo del erario, razón por la cual su previsión en la ley municipal, debe considerarse una norma de administración que asegura el funcionamiento regular del ayuntamiento, por lo que es dable considerarla como una base general de administración pública, derivada de la fracción II, inciso a), del artículo 115 constitucional, inserta en el concepto de leyes en materia municipal.

Lo mismo debe aplicarse a las facultades de dicha dependencia, pues como se desprende de su lectura, estas tienen por objetivo la salvaguarda y correcta administración de las finanzas públicas municipales tanto en lo referente a la percepción de los ingresos, es decir, los actos tendientes a la administración tributaria como son la elaboración del padrón de contribuyentes, el cobro de tributos, el empleo de la facultad económico coactiva, como en la emisión de los egresos, es decir, las normas relativas a la administración de la caja de la tesorería y sus respectivos cortes, lo relativo al control de la cuenta pública y a su envío a legislatura estatal, entre otras.

Bajo este tenor, esta norma es indispensable para el buen funcionamiento de las finanzas públicas municipales y para que el manejo de la hacienda pública municipal se realice de manera transparente, lo cual trasciende a su relación con los Poderes del Estado y con sus gobernados, brindando seguridad jurídica respecto del manejo municipal, razón por la cual las normas que se prevén en el artículo 48 de la ley impugnada deben considerarse bases generales de administración, atento a lo anterior, debe declararse infundado el concepto de invalidez aducido por la parte actora.

VIII. DE LA DEPENDENCIA ENCARGADA DE LA ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS INTERNOS, RECURSOS HUMANOS, MATERIALES Y TÉCNICOS DEL MUNICIPIO

En sus conceptos de invalidez, los Municipios actores también señalan que los artículos 49 y 50 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Querétaro, invaden su esfera de competencia y violentan su facultad de autogobierno, pues lo obligan a crear una serie de autoridades, en contravención a lo dispuesto por el artículo 115 constitucional.

Los preceptos señalados disponen lo siguiente:

"ARTÍCULO 49. La Dependencia a que se refiere el presente capítulo será la encargada de la administración de los servicios internos, los recursos humanos, materiales y técnicos con que cuente el Municipio; así como de realizar las adquisiciones, enajenaciones y la contratación de servicios de conformidad con el reglamento respectivo, para el buen funcionamiento de la administración pública municipal".

"ARTÍCULO 50. A efecto de proporcionar el apoyo administrativo a las dependencias, organismos y unidades municipales, la dependencia tendrá el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales que rijan las relaciones entre el Municipio y sus servidores públicos;

II.- Seleccionar, contratar, capacitar y controlar al personal de la administración pública municipal;

III.- Tramitar los nombramientos, remociones, renuncias, licencias y jubilaciones de los servidores públicos de la administración pública municipal;

IV.- Mantener al corriente el escalafón de los trabajadores al servicio de la administración pública municipal;

V.- Adquirir los bienes y proporcionar los servicios requeridos para el buen funcionamiento de la administración pública municipal de conformidad con el reglamento respectivo;

VI.- Proveer oportunamente a las dependencias, organismos y unidades municipales de los elementos y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones;

VII.- Levantar y tener al corriente el inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio;

VIII.- Administrar y asegurar la conservación y mantenimiento del patrimonio municipal;

IX.- Coordinar, de conformidad con la ley de la materia los procedimientos de entrega recepción administrativa que se requieran;

X.- Administrar, controlar y vigilar los almacenes generales del Municipio;

XI.- Coordinar y supervisar con las Dependencias interesadas, la emisión de publicaciones oficiales del Municipio;

XII.- Organizar, dirigir y controlar la intendencia del gobierno municipal;

XIII.- Organizar y controlar la Oficialía del Partes;

XIV.- Administrar el Archivo Histórico y el Archivo Administrativo municipal;

XV.- Elaborar y proponer programas de mejoramiento administrativo en coordinación con las demás dependencias, organismos y unidades, que permitan revisar permanentemente los sistemas, métodos y procedimientos de trabajo que se requieran para adecuar la organización administrativa a los programas de gobierno municipal;

XVI.- Autorizar, previo acuerdo con el presidente municipal la creación de las nuevas unidades administrativas que se requieran y que no necesiten acuerdo del ayuntamiento;

XVII.- Elaborar, con el concurso de las demás dependencias de la administración pública municipal, los manuales administrativos de las mismas y auxiliar en la formulación de los anteproyectos de sus reglamentos interiores;

XVIII.- Coordinar funcionalmente las áreas de apoyo administrativo de las distintas dependencias, organismos y unidades de la administración pública municipal; y

XIX.- Los demás que le señalan las leyes y los reglamentos vigentes".

En términos de los preceptos antes transcritos, podemos advertir claramente que la dependencia encargada de la administración de servicios internos, recursos humanos, materiales y técnicos, es una autoridad auxiliar del ayuntamiento que tiene funciones de coadyuvancia para con el cabildo, en cuestiones tales como vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales que rijan las relaciones entre el Municipio y

unidades municipales, selección de personal, administrar y conservar el patrimonio municipal, organizar la oficialía de partes, entre otras.

Como se ha dejado sentado con anterioridad, el actual artículo 115 constitucional, otorga al ayuntamiento la facultad de autoorganizarse y regular las materias de su competencia a través de disposiciones de carácter general, y asimismo le concede el carácter de órgano de gobierno del Municipio.

Ahora bien, es el caso que la dependencia a que hacen referencia los artículos que se analizan, es auxiliar del ayuntamiento, esto es, no es una autoridad que el artículo 115 constitucional hubiera señalado como indispensable para la integración del ayuntamiento ni para el ejercicio regular del gobierno municipal, por lo que es claro que le corresponde a éste determinar, en uso de su facultad de autoorganización, si puede y considera necesario contar con tal dependencia, toda vez que es al ayuntamiento al que le corresponde regular su funcionamiento interno y la estructura de su administración pública, por lo que la legislatura estatal no lo puede obligar a contar con funcionarios que la Constitución no establece como obligatorios.

No obstante lo anterior, la regulación de dicha dependencia no puede considerarse inconstitucional en sí misma, puesto que de una interpretación conforme con el artículo 115, fracción II, inciso e), de la Constitución Federal, podemos afirmar que estamos ante un caso de una norma que opera ante la ausencia de reglamento dictado por el ayuntamiento, esto es, que le serán obligatorias únicamente si habiendo previsto a tales autoridades dentro de su organigrama, no regula los requisitos para ocupar tales cargos, la forma de elegirlos, sus funciones y la duración en su encargo, por el contrario, si el Municipio de que se trata no prevé a tales autoridades, las normas reclamadas no lo obligan a preverlas, pues como quedó señalado, la facultad de organización de la administración pública municipal corresponde al propio Municipio.

Atento a lo anterior, debe decirse que la actora parte de una premisa incorrecta al sostener que los preceptos reclamados la obligan a contar con dependencias como las que se analizan y a sujetarse al régimen previsto en la ley relativo a su organización y funcionamiento, pues como quedó señalado, la regulación de la misma constituye una norma por ausencia de reglamento y, por lo tanto, la adopción de este régimen es alternativo y temporal para el cabildo, teniendo la posibilidad en cualquier momento de expedir la norma reglamentaria por medio de la cual organice su administración pública y que se encargue de regular su funcionamiento interno.

IX. DE LA DEPENDENCIA ENCARGADA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, POLICÍA PREVENTIVA Y EL TRÁNSITO MUNICIPAL

Los Municipios actores argumentan que la legislatura estatal invade la esfera de su competencia al establecer en el artículo 51 de la ley impugnada, la obligación de instaurar una dependencia encargada de la seguridad pública, policía preventiva y tránsito municipal, toda vez que dicha facultad es exclusiva del ayuntamiento en términos del artículo 115 constitucional.

A fin de comprender el sistema de seguridad pública municipal que establece el ordenamiento impugnado, es menester atender al contenido de su artículo 51, que a la letra indica:

> ***"ARTÍCULO 51. De conformidad con la fracción III inciso h) y VII del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la dependencia a la que se refiere el presente capítulo estará a cargo del presidente municipal, la cual delegará en una persona que no podrá ser miembro del ayuntamiento, cuya competencia será las que establezca el reglamento respectivo, pero que en todo caso serán:***
>
> ***I.- Cumplir los planes y programas de seguridad pública, prevención y tránsito;***
>
> ***II.- Vigilar el funcionamiento de las comisarías y las correccionales;***
>
> ***III.- Supervisar las funciones, desarrollo y desempeño del cuerpo de seguridad pública, policía preventiva y tránsito municipal;***

IV.- Emitir opinión respecto al mejoramiento de los planes de seguridad pública, prevención y tránsito;

V.- Velar por la preservación del orden público;

VI.- Acatar las órdenes que el Gobernador del Estado le trasmita cuando éste juzgue que existe caso de fuerza mayor o alteración grave del orden público; y

VII.- Las demás que le señalen los convenios, las leyes y los reglamentos aplicables.

Cuando la realidad socioeconómica de un Municipio lo haga necesario se podrán prestar los servicios de seguridad pública, policía preventiva y tránsito mediante estructuras administrativas independientes".

El primer párrafo del precepto transcrito constituye una norma derivada de las fracciones III, inciso h), y VII del artículo 115 constitucional, que regulan lo siguiente:

"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:

(…)

III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

(…)

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

(…)

VII.- La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público".

Del artículo anterior se desprende que es facultad exclusiva del Municipio la función de seguridad pública, la cual debe atender a la coordinación dentro del sistema de seguridad pública que establecen los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal. Debe destacarse que el texto constitucional expresamente atribuye al presidente municipal el mando de la policía municipal y al ayuntamiento la facultad de emitir el reglamento respectivo.

Resulta importante precisar que, como quedó sentado con anterioridad, la seguridad pública se constituye en la manifestación de la acción gubernamental ejercida para salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas y de las entidades públicas y privadas.

Ahora bien, por lo que hace a las facultades previstas en el precepto impugnado, debe señalarse que también son normas derivadas de la fracción III, inciso h) y de la fracción VII del artículo 115, así como del artículo 21 y del 73, fracción XXIII, todos ellos de la Constitución Federal, que establecen el sistema de seguridad pública y la coordinación que debe existir entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.

Al respecto, conviene tener en cuenta los siguientes artículos de la Ley que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública:

"ARTÍCULO 3o.- Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley".

"ARTÍCULO 5o.- La coordinación y aplicación de esta ley, se hará con respeto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el Sistema Nacional.

Cuando las acciones conjuntas sean para perseguir delitos, se cumplirán sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables".

"ARTÍCULO 6o.- La conducta de los miembros de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Las autoridades establecerán instrumentos de formación policial que inculquen estos principios".

"ARTÍCULO 7o.- La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios integrarán los instrumentos de información del Sistema Nacional, para cuyo efecto se establecerán las bases de datos sobre la seguridad pública.

(…)".

"ARTÍCULO 9o.- Las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se coordinarán para:

I. Integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública;

II. Determinar las políticas de seguridad pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;

III. Desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes;

IV. Establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información del Sistema Nacional;

V. Formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como para llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo; y

VI. Tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos".

"ARTÍCULO 10.- La coordinación comprenderá las materias siguientes:

I. Procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales;

II. Sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas;

III. Organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública;

IV. Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto;

V. Suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública;

VI. Acciones policiales conjuntas, en los términos del artículo 5o. de esta ley;

VII. Regulación y control de los servicios privados de seguridad y otros auxiliares;

VIII. Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos; y

IX. Las relacionadas con las anteriores, que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública".

Los artículos anteriores establecen las bases de coordinación del sistema de seguridad pública y algunos lineamientos que tanto las autoridades federales, como las locales, dentro de las que se incluyen las municipales, deberán seguir para reglamentar dicha función.

Ahora bien, toda vez que las funciones que se reglamentan en el artículo impugnado, en el sentido de cumplir los planes y programas de seguridad pública, emitir opinión respecto a los planes de seguridad pública y tránsito, acatar las órdenes del Gobernador del Estado cuando se trata de un caso de fuerza mayor o alteración grave del orden público, son acordes con las finalidades del sistema nacional de seguridad pública, establecido en el artículo 21 de la Constitución Federal y regulado en la ley antes citada, razón por la cual, no puede considerarse que estas facultades sean invasoras de la esfera competencial del Municipio y, por lo tanto, el concepto de invalidez resulta infundado.

X. DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES AUXILIARES

Por otro lado, los Municipios actores señalan en su concepto de invalidez que los artículos 52, 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, resultan violatorios del artículo 115 constitucional, toda vez que invaden la esfera de su competencia, pues violentan la facultad que tienen los ayuntamientos para gobernar a estos y para desarrollar esta función de manera exclusiva.

Los artículos antes señalados establecen lo siguiente:

"ARTÍCULO 52. Los delegados y subdelegados municipales son autoridades auxiliares del ayuntamiento y del presidente municipal, en la demarcación territorial que se les asigne. Durarán en su encargo tres años y podrán realizar la función por un periodo más.

Dentro de los primeros treinta días siguientes a la instalación del ayuntamiento los delegados y subdelegados serán nombrados por éste a propuesta del presidente

municipal o por elección directa si así lo acordara el ayuntamiento mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

La organización de la elección de delegados y subdelegados que en su caso se decidiera, se realizará por una Comisión Especial integrada por regidores en los términos que ordene el reglamento o los acuerdos dictados al efecto.

Cualquier imprevisto será resuelto en el ayuntamiento respectivo, solicitando el informe correspondiente a la Comisión Especial designada para tal efecto y sus resoluciones serán irrevocables.

La Comisión deberá informar al ayuntamiento de las personas que hayan logrado la mayoría absoluta de votos.

Una vez concluido el procedimiento de elección, entrarán en funciones previa protesta de ley ante el ayuntamiento respectivo, dentro del plazo de siete días.

Los delegados y subdelegados designados o electos que no accedieran al encargo de conformidad con lo establecido en este artículo terminarán su encargo cuando lo haga el ayuntamiento que los designo y durante el tiempo que transcurra entre la instalación de nuevo ayuntamiento y la definición de los nuevos delegados el despacho de sus asuntos corresponderá a un encargado".

"ARTÍCULO 53. Para ser delegado o subdelegado municipal se requiere:

I.- No ser integrante del ayuntamiento;

II.- Tener residencia efectiva de 5 años anteriores en la demarcación territorial de que se trate; y

III.- Cumplir con los demás requisitos establecidos para ser miembro del ayuntamiento de conformidad con lo establecido en el Artículo 81 de la Constitución del Estado".

"ARTÍCULO 54. Compete a los delegados y en su caso a los subdelegados municipales:

I. Ejecutar los acuerdos que expresamente les ordenen el ayuntamiento y el presidente municipal, en la demarcación territorial de que se trate. La rebeldía a cumplir con las ordenes que reciba será causa de remoción;

II. Vigilar y mantener el orden público en su jurisdicción;

III. Informar al presidente municipal de los acontecimientos que afecten el orden, la tranquilidad pública y la salud de su delegación o subdelegación, por conducto de la dependencia que coordine a los delegados;

IV. Promover el establecimiento y conservación de los servicios públicos en su jurisdicción;

V. Actuar como conciliador en los asuntos que sometan a su consideración los habitantes de su adscripción; y

VI. Las demás que le señalen esta u otras leyes, reglamentos, bandos municipales y acuerdos de ayuntamiento".

"ARTÍCULO 55. Los delegados municipales, podrán asesorarse en las dependencias y entidades correspondientes de la administración pública municipal, para la atención de los asuntos de su competencia".

"ARTÍCULO 56. La coordinación de los delegados estará a cargo de la dependencia municipal que el ayuntamiento acuerde".

"ARTÍCULO 57. Los delegados municipales sólo podrán otorgar licencias, permisos o autorizaciones, por disposición expresa de la Ley, los reglamentos o acuerdos de ayuntamiento".

En términos de los preceptos antes transcritos, podemos advertir claramente que los delegados y subdelegados, son autoridades auxiliares del ayuntamiento que tiene funciones de coadyuvancia para con el cabildo, en cuestiones tales como cuidar el orden, la sanidad básica, vigilar el cumplimiento de reglamentos municipales, organizar el trabajo comunitario, entre otras, asimismo se señala la forma de elección de dichas autoridades, los requisitos para ocupar el cargo y el tiempo que podrán durar en el encargo.

Como se ha dejado sentado con anterioridad, el actual artículo 115 constitucional, otorga al ayuntamiento la facultad de autoorganizarse y regular las materias de su competencia a través de disposiciones generales y, asimismo, le concede el carácter de órgano de gobierno del Municipio.

Ahora bien, es el caso que los funcionarios a que hacen referencia los artículos que se analizan, son auxiliares del ayuntamiento, esto es, no son autoridades que el artículo 115 hubiera señalado como indispensables para la integración del ayuntamiento ni para el ejercicio regular del gobierno municipal, motivo por el cual, es claro que le corresponde a éste determinar en uso de su facultad de autoorganización si puede y le conviene contar con tales funcionarios, pues es al ayuntamiento al que le corresponde regular su funcionamiento interno y la estructura de su administración pública, por lo que la legislatura estatal no lo puede obligar a contar con funcionarios que la Constitución no establece como obligatorios.

No obstante lo anterior, la regulación de los delegados y subdelegados no puede considerarse inconstitucional en sí misma, puesto que de una interpretación conforme con el artículo 115, fracción II, inciso e), de la Constitución Federal, podemos afirmar que estamos ante un caso de una norma que opera en la ausencia de reglamento dictado por el ayuntamiento, esto es, que le serán obligatorias únicamente si habiendo previsto a tales autoridades dentro de su organigrama, no regula los requisitos para ocupar tales cargos, la forma de elegirlos, sus funciones y la duración en su encargo, por el contrario, si el Municipio de que se trata no prevé a tales autoridades, las normas reclamadas, no lo obligan a preverlas, pues como quedó señalado, la facultad de organización de la administración pública municipal, corresponde al propio Municipio.

Atento a lo anterior, debe decirse que la actora parte de una premisa incorrecta al sostener que los preceptos reclamados la obligan a contar con funcionarios como los delegados y subdelegados y a sujetarse al régimen previsto en la ley relativo a su organización y funcionamiento, pues como quedó señalado, la regulación de los mismos constituye una norma por ausencia de reglamento y, por lo tanto, la adopción de este régimen es alternativo y temporal para el cabildo, teniendo la posibilidad en cualquier momento de expedir la norma reglamentaria por medio de la cual organice su administración pública y se encargue de regular su funcionamiento interno.

XI. DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAMUNICIPAL

En sus conceptos de invalidez la parte actora afirma que la legislatura estatal invade el ámbito autónomo de organización interna de la administración pública municipal al establecer, en los artículos 58, 59, 60, 61, 62 y 63, que dependiendo de su desarrollo económico y social, el ayuntamiento estará facultado para crear entidades paramunicipales.

A fin de poder definir con claridad qué tipo de normas son las antes referidas, se procederá al análisis independiente de cada una de ellas.

El artículo 58 impugnado dispone:

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

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

Por su parte, el segundo párrafo de la fracción II, del artículo 115, constitucional, dispone:

"ARTÍCULO 115...

(…)

II. …

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal".

De la lectura conjunta de los preceptos antes transcritos, se desprende que en el caso del primer párrafo del artículo 58 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, nos encontramos frente a una norma derivada del segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, toda vez que corresponde a los ayuntamientos organizar su administración pública municipal, lo que implica la posibilidad de crear las dependencias, entidades y organismos que estime necesarios para su adecuado funcionamiento. Lo anterior, en virtud de que, como ya quedó precisado con anterioridad, conforme al propio artículo 115 constitucional, el Municipio constituye un nivel de gobierno autónomo, que tiene capacidad para definir su organización conforme a su realidad y necesidades, por lo que en este sentido, el hecho de que la legislatura prevea la posibilidad de que el ayuntamiento, como órgano de gobierno del Municipio, pueda crear entidades paramunicipales, en realidad está acatando lo que la propia Constitución establece en cuanto a reconocer al Municipio como un nivel de gobierno que tiene competencia para crear sus propias entidades, dependencias y organismos.

Consecuentemente, en este sentido el concepto de invalidez de la parte actora debe considerarse infundado.

No obstante lo anterior, el segundo párrafo del artículo 58, debe considerarse violatorio del contenido del artículo 115 constitucional, toda vez que condiciona la creación de organismos descentralizados por parte del gobierno municipal a la aprobación de la legislatura.

En efecto, el hecho de que la legislatura estatal deba aprobar la decisión del ayuntamiento de crear órganos descentralizados limita la facultad de autogobierno con que cuenta el cabildo y que le es otorgada por la propia Constitución, pues como quedó precisado con antelación, de conformidad con el artículo 115 de la Carta Magna, el Municipio, a través del ayuntamiento tiene facultades para organizar la administración pública municipal, sin que tenga como una limitante la aprobación de la legislatura.

En estos términos, el hecho de que la legislatura a través de la norma impugnada esté limitando la libertad del ayuntamiento de organizar la administración pública municipal, debe considerarse contrario al texto de la Constitución, pues solamente al ayuntamiento, como órgano de gobierno del Municipio, corresponde tomar la decisión de instaurar órganos descentralizados que lo ayuden a su desempeño.

Consecuentemente, el segundo párrafo del artículo 58 impugnado, debe considerarse violatorio del artículo 115, fracción II, constitucional y por lo tanto, lo procedente es declarar su invalidez.

Por otro lado, los artículos 59, 60, 61, 62 y 63 disponen:

"ARTÍCULO 59. El ayuntamiento por conducto del presidente municipal coordinará y supervisará las acciones que realicen las entidades paramunicipales, vigilando que cumplan con la función para la que fueron creadas".

"ARTÍCULO 60. La creación de entidades paramunicipales, se sujetará a las siguientes bases:

I.- Denominación del organismo.

II.- Domicilio Legal.

III.- Objeto Del organismo.

IV.- Integración de su patrimonio.

V.- Integración y alcance del órgano de gobierno.

VI.- Duración en el cargo de sus miembros y sus causas de remoción.

VII.- Facultades y obligaciones del órgano de gobierno.

VIII.- Órganos de vigilancia y sus facultades.

IX.- Vinculación con los planes y programas de desarrollo municipales.

X.- Descripción de objetivos y metas.

XI.- Las demás que se regulen en el reglamento o acuerdo del ayuntamiento y que sean inherentes a su función".

"ARTÍCULO 61. Las entidades paramunicipales deberán rendir informes trimestrales al ayuntamiento sobre el ejercicio de sus funciones. Sin perjuicio de lo anterior, el ayuntamiento a través del presidente municipal podrá solicitar información o la comparecencia del titular en cualquier tiempo".

"ARTÍCULO 62. Para los casos no previstos en esta Ley será aplicable en lo conducente la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Querétaro".

"ARTÍCULO 63. Para la asistencia social y el desarrollo integral de la familia, en cada Municipio existirá un organismo público descentralizado, que presidirá la persona que designe el presidente municipal pudiendo ser el cónyuge".

Las normas antes transcritas reglamentan las bases conforme a las cuales se deberán crear las entidades paramunicipales, así como algunas reglas de funcionamiento, lo cual debe ser considerado como normas por ausencia de reglamento en términos del artículo 115, fracción II, inciso e) constitucional, toda vez que corresponde al ayuntamiento como órgano de gobierno autoorganizarse en cuanto a su funcionamiento

interno y a la administración pública municipal y, por ende, determinar quién supervisará a este tipo de entidades y como será su funcionamiento.

En este orden de ideas, debe considerarse infundado el concepto de invalidez formulado por la parte actora, puesto que los preceptos antes transcritos no invaden la esfera de competencia de los Municipios actores.

XII. DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Los Municipios actores reclama que los artículos 64, 65, 66 y 67, de la ley que se analiza, igualmente invaden su esfera de competencias al reglamentar todo lo relativo al servicio civil de carrera.

Los preceptos impugnados establecen:

"ARTÍCULO 64. Los ayuntamientos institucionalizarán el servicio civil de carrera, por medio del reglamento correspondiente, el cual tendrá los siguientes propósitos:

I. Garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo;

II. Fomentar la vocación de servicio, mediante una motivación adecuada;

III. Promover la capacitación permanente del personal;

IV. Procurar la lealtad a las instituciones del Municipio;

V. Promover la eficiencia y eficacia de los servidores públicos municipales;

VI. Mejorar las condiciones laborales de los servidores públicos municipales;

VII. Garantizar promociones justas y otras formas de progreso laboral, con base en sus méritos;

VIII. Garantizar a los servidores públicos municipales, el ejercicio de los derechos que les reconocen las leyes y otros ordenamientos jurídicos; y

IX. Contribuir al bienestar de los servidores públicos municipales y sus familias, mediante el desarrollo de actividades educativas, cultural, deportivo, recreativo y social".

"ARTÍCULO 65. Para la institucionalización del servicio civil de carrera, los ayuntamientos establecerán:

I. Las normas, políticas y procedimientos administrativos, que definirán qué servidores públicos municipales participarán en el servicio civil de carrera;

II. Un estatuto del personal;

III. Un sistema de mérito para la selección, promoción, ascenso y estabilidad del personal;

IV. Un sistema de clasificación de puestos;

V. Un sistema de plan de salarios y tabulador de puestos; y

VI. Un sistema de capacitación, actualización y desarrollo de personal".

"ARTÍCULO 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 al Artículo 68 de esta Ley".

"ARTÍCULO 67. La Comisión del Servicio Civil de Carrera tendrá las siguientes funciones:

I. Promover ante las dependencias y entidades de la administración pública municipal, la realización de los programas específicos del servicio civil de carrera;

II. Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública municipal, para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo del personal, encaminados a instrumentar el servicio civil de carrera;

III. Determinar y proponer los elementos que permitan la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requiera la instauración del servicio civil de carrera;

IV. Promover mecanismos de participación permanente, para integrar y unificar los planteamientos de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, así como los correspondientes a las representaciones sindicales, en la instrumentación del servicio civil de carrera;

V. Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de normas, sistemas y procedimientos del servicio civil de carrera, con los instrumentos del plan de desarrollo municipal;

VI. Evaluar periódicamente los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del servicio civil de carrera; y

VII. Las demás que señale el ayuntamiento, que le sean necesarias para el cumplimiento de su objeto".

Los preceptos antes transcritos disponen que los ayuntamientos institucionalizarán el servicio civil de carrera mediante el reglamento correspondiente, los propósitos de ésta y los medios a través de los cuales se implementará; que dicha institucionalización será responsabilidad de la dependencia encargada de la administración de servicios, a la cual estará adscrita una comisión integrada por quien el ayuntamiento designe, así como las funciones de la citada comisión.

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

(…)

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 dispone:

"ARTÍCULO 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 antes transcritos, se desprende que los artículos 64 a 67 impugnados, son normas derivadas de la fracción VIII, segundo párrafo del artículo 115 constitucional y del Apartado B, fracciones VII y VIII, del artículo 123 de la Carta Magna, toda vez que contienen disposiciones tendientes a cumplir con lo previsto en el propio artículo 123 constitucional, pues lo que se pretende es institucionalizar el servicio civil de carrera, en pro de los trabajadores que laboren en el gobierno municipal, a fin de proporcionar mejores condiciones de trabajo y mayores oportunidades de capacitación y desarrollo.

En este orden de ideas, resulta claro que el concepto de invalidez hecho valer por los Municipios actores debe considerarse infundado, toda vez que contrariamente a lo que se señala en la demanda de controversia, 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.

XIII. DEL SISTEMA DE CONSEJOS MUNICIPALES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

Los Municipios actores señalan que el artículo 71 de la Ley reclamada transgrede el contenido del artículo 115 constitucional, toda vez que dicho precepto no faculta al Congreso del Estado de Querétaro para aprobar normas que obliguen a los ayuntamientos a asegurar la participación ciudadana y vecinal a través de consejos municipales de participación social.

A fin de dar respuesta al concepto de invalidez sintetizado es menester atender el contenido de la norma impugnada, que dispone:

"ARTÍCULO 71. Los Consejos a que se refiere este capítulo tendrán la competencia siguiente:

I. Participar en la conformación del Comité de Planeación para el Desarrollo, según lo establecen las leyes y reglamentos;

II. Analizar la problemática del sector, territorio o materia que les corresponda para proponer proyectos viables de ejecución;

III. Asesorar al ayuntamiento y a la Comisión Permanente en la formulación, aplicación y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en las materias de su competencia;

IV. Participar en el proceso y formulación de planes y programas municipales en los términos descritos anteriormente;

V. Coadyuvar en el cumplimiento eficaz de planes y programas municipales;

VI. Promover la consulta e integrar a la sociedad con las dependencias y entidades en los procesos de planeación, validación y evaluación;

VII. Promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos en tareas de beneficio colectivo;

VIII. Colaborar en el mejoramiento y supervisión de los servicios públicos municipales;

IX. Establecer y desarrollar un programa permanente y periódico de información, tanto hacia el ayuntamiento como hacia la comunidad, sobre el avance e impacto de programas, y la participación del Consejo; y

X. Las demás que señalen los reglamentos".

Ahora bien, resulta conveniente acudir al texto de los artículos 69 y 70 de la Ley impugnada, que aunque no fueron reclamados, son los que hacen referencia al objetivo de los consejos municipales de participación social.

"ARTÍCULO 69. El Sistema de Consejos Municipales de Participación Social es el mecanismo que promueve e integra la participación plural y democrática de la sociedad, así como los esfuerzos de la administración pública en las acciones inherentes al Gobierno Municipal".

"ARTÍCULO 70. Los Consejos Municipales de Participación Social, tendrán como objetivo fundamental establecer espacios de participación de la comunidad para su propio desarrollo y la propuesta, 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 y 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 COPLADEM. Su integración y funcionamiento se regirán por los reglamentos que al efecto se emitan".

En términos de los preceptos antes transcritos, podemos advertir claramente que los consejos municipales de participación social, son órganos que tienden a asegurar la participación ciudadana en el Municipio; asimismo tienen funciones de consulta, promoción y gestoría; de coadyuvancia para la elaboración y ejecución de planes y programas municipales, e inclusive pueden ser autorizados por el presidente municipal para la recepción de aportaciones económicas efectuadas por la comunidad para la realización de sus fines sociales y su estructura funcional está determinada por la ley.

Ahora bien, resulta conveniente destacar que, como se ha dejado sentado con anterioridad, con la reforma constitucional realizada al artículo 115 en el año de mil novecientos noventa y nueve, al ayuntamiento se le otorgó la facultad de autoorganizarse y regular las materias de su competencia, como lo es la participación ciudadana, a través de disposiciones de carácter general y se le reconoció el carácter de órgano de gobierno del Municipio.

Ciertamente, de la lectura del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos constitucionales de la Cámara de Diputados, se desprende lo siguiente:

"Se deja a salvo para cada ayuntamiento decidir, a través de disposiciones reglamentarias, formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal. La ley, solo contemplará los principios generales en este rubro".

En esta tesitura, siendo las actividades del Consejo una cuestión de participación ciudadana que atañe al gobierno del ayuntamiento y su relación con su población, es dable concluir que la regulación de estos aspectos corresponde a cada ayuntamiento.

Por otra parte, si bien de conformidad con el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, las legislaturas sólo pueden establecer los principios generales en esta materia, ello no es óbice para que dichos órganos legislativos emitan normas detalladas sobre el tema, en la inteligencia de que las mismas sólo aplicarán de manera supletoria, es decir, ante la ausencia del reglamento municipal.

En efecto, la regulación de consejos municipales de participación social no puede considerarse inconstitucional en sí misma, puesto que de una interpretación conforme con el artículo 115, fracción II, inciso e), de la Constitución Federal, podemos afirmar que estamos ante un caso de una norma que opera en la ausencia de reglamento dictado por el ayuntamiento, lo que trae por consecuencia que si éste no regula a través de sus propias normas de carácter general los órganos encargados de asegurar la participación ciudadana, puede crear dichos entes invocando los preceptos que ahora se impugnan, sin que, por otra parte, el contenido de esta norma los obligue a regular forzosamente la existencia de dichos consejos, pues únicamente es un marco jurídico mínimo que permitirá al ayuntamiento cumplir con sus funciones de gobierno.

Atento a lo anterior, debe decirse que la actora parte de una premisa incorrecta al sostener que el artículo 71 reclamado la obliga a sujetarse al régimen previsto en la ley relativo a la participación ciudadana, pues como quedó señalado, la regulación de los mismos constituye una norma por ausencia de reglamento y, por lo tanto, la adopción de este régimen es alternativo para el cabildo teniendo la posibilidad en cualquier momento de expedir la norma reglamentaria que regulen las cuestiones de participación ciudadana y a los órganos encargados de ella, razón por la cual el argumento relativo debe considerarse infundado.

XIV. DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Sostiene la parte actora en sus conceptos de invalidez que los numerales 80, 81 y 82 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro impugnados, invaden su ámbito autónomo de administración y manejo patrimonial, al dejar la posibilidad de que las legislaturas intervengan en el tipo de decisiones a que éstos se refieren, aun cuando el artículo 115 constitucional prevé la no intervención de las legislaturas en tales casos, sin perjuicio de su facultad fiscalizadora.

El artículo 80 señala:

"ARTÍCULO 80. Los ayuntamientos previo acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, de conformidad con lo que establezcan las leyes, el reglamento respectivo y en su caso, previa autorización de la Legislatura, aprobarán los siguientes actos:

I. Gestionar empréstitos, cuando sus efectos temporales excedan el plazo de la administración municipal de que se trate;

II. Transmitir, por cualquier título, bienes muebles que por su valor cultural, histórico o económico, puedan considerarse de trascendental importancia para la vida municipal o el funcionamiento de la administración;

III. Desafectar del dominio o cambiar el destino de los bienes inmuebles afectados a un servicio público o los muebles que con relación al mismo tengan las características de la fracción que antecede;

IV. Arrendar sus bienes por un término que exceda del término constitucional de la gestión municipal;

V. Celebrar contratos de administración de obras y de prestación de servicios públicos, cuyas obligaciones excedan el término constitucional de la gestión municipal;

VI. En general cualquier acto que implique obligaciones que deban ser cumplidas después de concluida la gestión municipal de que se trate".

La primera parte del artículo impugnado, en relación con las fracciones I, III, primera parte, IV y V, en cuanto establece la necesidad de una votación de las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento respecto de actos tales como gestión de empréstitos, desafectación del dominio o cambio de destino de los bienes inmuebles afectados a un servicio público, arrendamiento de bienes que exceda de la gestión municipal, o bien la celebración de contratos de administración de obras y de prestación de servicios públicos, cuyas obligaciones excedan del término de la gestión constitucional, deben ser consideradas normas derivadas de la fracción II, inciso b), del artículo 115 de la Constitución Federal, que indica:

"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:

(…)

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

(…)

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

Ciertamente, en términos de la norma constitucional citada, corresponde a las legislaturas locales la determinación del régimen patrimonial de los bienes del Municipio, sin embargo, no podrá intervenir en la administración y decisiones que el ayuntamiento tome con respecto al destino de esos bienes, pues la Constitución regula sus atribuciones en el inciso b) de la fracción II del artículo 115, que limita el objeto de las leyes en materia municipal, en cuestiones patrimoniales, al establecimiento de los casos en los que se requiera la votación de las dos terceras partes del ayuntamiento para la afectación del patrimonio inmobiliario municipal.

En efecto, en el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados en el punto 4.2.2 se señaló lo siguiente:

"En el inciso b), se establece que la ley deberá prever el requisito de mayoría calificada de los miembros de un ayuntamiento en las decisiones relativas a la afectación de su patrimonio inmobiliario y la firma de convenios que por su trascendencia lo requieran; sin embargo, en dichas decisiones la legislatura estatal ya no intervendrá en la toma de la decisión a los ayuntamientos".

Bajo este tenor, toda vez que la norma que se impugna en las fracciones I, III, primera parte, IV y V es conforme con la Constitución Federal, el concepto de invalidez respectivo deviene en infundado respecto de ellas.

Por otro lado, en cuanto atañe a la constitucionalidad del artículo 81 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro debe señalarse que esta minoría estima que el mismo no viola la esfera de competencias consignada constitucionalmente al establecer que la enajenación de los bienes muebles e inmuebles de la propiedad de los Municipios se efectúe siempre en subasta pública, con apego a la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro.

En efecto, el precepto referido señala:

"ARTÍCULO 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 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:

"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:

(…)

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.

El mandato constitucional de libertad de administración hacendaria, implica que debe ser exclusivamente el ayuntamiento quien decida la administración y destino de sus bienes muebles e inmuebles, dentro del marco y conforme a los procedimientos que marque la ley local. También implica que cualquier intervención ajena al ayuntamiento que supedite este tipo de decisiones a otro órgano es inconstitucional.

Al respecto este Tribunal Pleno se ha pronunciado en la jurisprudencia P./J. 36/2003, que aparece publicada en la página 1251 del Tomo XVIII, Agosto de 2003, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, y que a la letra indica:

"BIENES INMUEBLES DEL MUNICIPIO. CUALQUIER NORMA QUE SUJETE A LA APROBACIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL SU DISPOSICIÓN, DEBE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999). El desarrollo legislativo e histórico del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revela que el Municipio Libre es la base sobre la que se construye la sociedad nacional, como lo demuestran los diversos documentos que integran los procesos legislativos de sus reformas, tales como la municipal de 1983, la judicial de 1994 y la municipal de 1999, siendo esta última donde destaca la voluntad del órgano reformador en pro de la consolidación de su autonomía, pues lo libera de algunas injerencias de los gobiernos estatales y lo configura expresamente como un tercer nivel de gobierno, más que como una entidad de índole administrativa, con un ámbito de gobierno y competencias propias y exclusivas, todo lo cual conlleva a determinar que la interpretación del texto actual del artículo 115 debe hacer palpable y posible el fortalecimiento municipal, para así dar eficacia material y formal al Municipio Libre, sin que esto signifique que se ignoren aquellas injerencias legítimas y expresamente constitucionales que conserven los Ejecutivos o las Legislaturas Estatales. Atento lo anterior, el texto adicionado del inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional debe interpretarse desde una óptica restrictiva en el sentido de que sólo sean esas las injerencias admisibles de la Legislatura Local en la actividad municipal, pues así se

permite materializar el principio de autonomía y no tornar nugatorio el ejercicio legislativo realizado por el Constituyente Permanente, sino más bien consolidarlo, lo que significa que el inciso citado sólo autoriza a las Legislaturas Locales a que señalen cuáles serán los supuestos en que los actos relativos al patrimonio inmobiliario municipal requerirán de un acuerdo de mayoría calificada de los propios integrantes del Ayuntamiento, mas no las autoriza para erigirse en una instancia más exigible e indispensable para la realización o validez jurídica de dichos actos de disposición o administración, lo cual atenta contra el espíritu de la reforma constitucional y los fines perseguidos por ésta; de ahí que cualquier norma que sujete a la aprobación de la Legislatura Local la disposición de los bienes inmuebles de los Municipios, al no encontrarse prevista esa facultad en la fracción citada, debe declararse inconstitucional".

No obstante lo anterior, en el presente caso el artículo en estudio no establece una intervención de la legislatura en la decisión de la enajenación de los bienes muebles e inmuebles, sino que regula que dicha enajenación, cuya decisión corresponde al ayuntamiento, se realizará siempre en subasta pública, con apego en la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro.

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:

"ARTÍCULO 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.

Por cuanto se refiere al artículo 82, el estudio del mismo se abordará de manera conjunta con el estudio del artículo 100, por lo cual se remite a dicho apartado.

XV. DEL PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPALES

En sus conceptos de invalidez, la parte actora igualmente reclama de inconstitucionales los artículos 100 y 101 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, pues aduce que con su contenido se invade su ámbito autónomo patrimonial.

El artículo 100 reclamado establece:

"ARTÍCULO 100. No podrán enajenarse los bienes del dominio público de los Municipios sino mediante decreto previo de desincorporación emitido por la Legislatura".

La Constitución Federal contempla un principio de libre administración hacendaria, sin embargo, por cuanto atañe a la materia patrimonial el artículo 115, fracción II, dispone lo siguiente:

"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:

(…)

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.

Como ya lo sostuvo esta minoría, el mandato constitucional de libertad de administración hacendaria implica que debe ser exclusivamente el ayuntamiento quien decida la administración y destino de sus bienes muebles e inmuebles, dentro del marco y conforme a los procedimientos que marque la ley local. También implica que cualquier intervención ajena al ayuntamiento que supedite este tipo de decisiones a otro órgano es inconstitucional.

En esta tesitura, el precepto antes transcrito resulta inconstitucional, porque afecta el principio de libre disposición inmobiliaria, al subordinar la enajenación de los bienes de dominio público a un decreto de desincorporación de la legislatura.

Al respecto señala Gilberto González Solís en su artículo: "Avances Importantes para el Fortalecimiento Municipal" contenido en el libro "Derecho Municipal: Una Visión al Artículo 115 constitucional"; LVI Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri"):

"Y es que al parecer -desgraciadamente siempre ha existido la desconfianza acerca de si los gobiernos municipales son o no capaces de tomar decisiones por sí mismos. Se les trata como menores de edad o inmaduros, justo ahora que las autoridades municipales merecen la confianza plena de los otros órdenes de gobierno y de su comunidad, porque pueden gobernar realmente su ayuntamiento. A los Municipios se les reconoce personalidad jurídica, pero actualmente los gobiernos y las legislaturas estatales afectan y trastocan el ámbito municipal tomando decisiones en su nombre, dejando a su

conveniencia si descentralizan o desconcentran o no, funciones a los Municipios. (...) Es tan grave el asunto que existen ayuntamientos que no tienen facultades reglamentarias plenas. Para que entre en vigor el reglamento correspondiente se requiere de la aprobación de la legislatura estatal. Hay ayuntamientos que no tienen siquiera la posibilidad de presentar una propuesta de ingresos a las legislaturas estatales, cuando es la instancia municipal quien aprueba el presupuesto de ingresos, quien conoce de sus necesidades, de sus realidades y, por lo tanto, con mayor visión y conocimiento sabe cuáles son los rubros que puede modificar a efecto de obtener mayores ingresos sin que se afecte drásticamente al ciudadano. Qué necesidad hay de que una legislatura apruebe una desincorporación del dominio público al privado, cuando es tan legítimo que lo realice un Cabildo; qué necesidad hay de que una legislatura establezca en leyes secundarias la estructura a la que debe apegarse un ayuntamiento y la forma de elegir a algunos funcionarios regulando los más mínimos detalles, cuando es más conveniente que las legislaturas sólo sienten bases con disposiciones generales y que, en todo caso, cada ayuntamiento entre al detalle reglamentando de acuerdo con las condiciones funcionales de su Municipio".

Así lo ha establecido también este Alto Tribunal en la jurisprudencia P./J. 36/2003 del Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVIII, Agosto de 2003, página 1251, que a la letra indica:

"BIENES INMUEBLES DEL MUNICIPIO. CUALQUIER NORMA QUE SUJETE A LA APROBACIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL SU DISPOSICIÓN, DEBE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999). El desarrollo legislativo e histórico del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revela que el Municipio Libre es la base sobre la que se construye la sociedad nacional, como lo demuestran los diversos documentos que integran los procesos legislativos de sus reformas, tales como la municipal de 1983, la judicial de 1994 y la municipal de 1999, siendo esta última donde destaca la voluntad del Órgano Reformador en pro de la consolidación de su autonomía, pues lo libera de algunas injerencias de los Gobiernos Estatales y lo configura expresamente como un tercer nivel de gobierno, más que como una entidad de índole administrativa, con un ámbito de gobierno y competencias propias y exclusivas, todo lo cual conlleva a determinar que la interpretación del texto actual del artículo 115 debe hacer palpable y posible el fortalecimiento municipal, para así dar eficacia material y formal al Municipio Libre, sin que esto signifique que se ignoren aquellas injerencias legítimas y expresamente constitucionales que conserven los Ejecutivos o las Legislaturas Estatales. Atento lo anterior, el texto adicionado del inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional debe interpretarse desde una óptica restrictiva en el sentido de que sólo sean esas las injerencias admisibles de la Legislatura Local en la actividad municipal, pues así se permite materializar el principio de autonomía y no tornar nugatorio el ejercicio legislativo realizado por el Constituyente Permanente, sino más bien consolidarlo, lo que significa que el inciso citado sólo autoriza a las Legislaturas Locales a que señalen cuáles serán los supuestos en que los actos relativos al patrimonio inmobiliario municipal requerirán de un acuerdo de mayoría calificada de los propios integrantes del Ayuntamiento, mas no las autoriza para erigirse en una instancia más exigible e indispensable para la realización o validez jurídica de dichos actos de disposición o administración, lo cual atenta contra el espíritu de la reforma constitucional y los fines perseguidos por ésta; de ahí que cualquier norma que sujete a la aprobación de la Legislatura Local la disposición de los bienes inmuebles de los Municipios, al no encontrarse prevista esa facultad en la fracción citada, debe declararse inconstitucional".

Asimismo, y en vía de consecuencia, debe declararse inconstitucional, el artículo 82 reclamado dispone:

"ARTÍCULO 82. En las solicitudes para cambio de destino o desafectación de bienes de uso común o de servicio público, se expresarán los motivos que para ello tenga el Municipio solicitante, agregando el dictamen técnico correspondiente".

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

"ARTÍCULO 41.- Las sentencias deberán contener:

(…)

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

Por su parte, el artículo 101 dispone:

"ARTÍCULO 101. Los bienes inmuebles del dominio privado del municipio son imprescriptibles y podrán ser enajenados por acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento siempre que su transmisión implique la construcción de obras de beneficio colectivo o se incremente el patrimonio municipal".

La exigencia de que los bienes inmuebles de dominio privado sólo puedan ser enajenados por acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento es constitucional, pues se trata de una ley en materia municipal de las contempladas en el artículo 115, fracción II, inciso b), que sujeta la afectación del patrimonio inmobiliario del municipio a una votación calificada.

Por otro lado, la exigencia de que la transmisión de los bienes implique la construcción de obras de beneficio colectivo o el incremento del patrimonio municipal también es inconstitucional, por que va más allá del primer párrafo, de la fracción II, del artículo 115 mencionado, pues establece una limitación al principio de libre disposición inmobiliaria del Municipio al condicionar el destino de tales bienes, requisito que la Constitución no prevé y que, por lo tanto, no corresponde a la ley reclamada hacerlo.

En esa tesitura, es claro que el artículo analizado excede el contenido del artículo 115, fracción II, primer párrafo, de la Constitución Federal, por lo que procede declarar la invalidez de la porción normativa que establece ***"…siempre que su transmisión implique la construcción de obras de beneficio colectivo o se incremente el patrimonio municipal."***

XVI. DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS

La parte actora también reclama que el artículo 111 de la ley impugnada, al establecer que el proyecto de presupuesto de egresos deberá ser turnado a la Comisión de Hacienda, Patrimonio y Cuenta Pública para que ésta emita un dictamen, invade su libertad hacendaria.

El artículo 111 de la ley impugnada establece:

"ARTÍCULO 111. El ayuntamiento por conducto de su Secretario, tan pronto reciba el Proyecto de Presupuesto de Egresos, lo turnará a la Comisión de Hacienda Patrimonio y Cuenta Pública para que, en un plazo de ocho días, lo estudie y emita el dictamen respectivo".

El precepto antes transcrito debe ser considerado como una norma por ausencia de reglamento en términos del artículo 115, fracción II, inciso e) constitucional, porque es facultad del ayuntamiento determinar el procedimiento interno que deberá seguirse para formular propuestas relacionadas con el presupuesto de egresos, así como las fechas y tiempos en que se deberá presentar dicho proyecto para su aprobación por el ayuntamiento.

Lo anterior en virtud de que, como lo establece el artículo 115, fracción IV, inciso c) cuarto párrafo, ***"…los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos… ",*** es decir, al estar los ayuntamientos facultados para aprobar sus presupuestos de egresos, debe entenderse que también a ellos corresponde establecer el mecanismo de formulación y aprobación del mismo, por lo que sólo en el caso de que el cabildo no reglamente dicha circunstancia, entonces podrá ceñirse a lo establecido por la legislatura estatal.

Consecuentemente, al tratarse de una norma de naturaleza supletoria para el caso de que el Municipio no reglamente lo correspondiente, no puede considerarse violatoria de la esfera de competencias del Municipio y, por lo tanto, el concepto de invalidez resulta infundado.

A continuación se procede a analizar el contenido del artículo 112, de la ley impugnada, respecto del cual la parte actora adujo que es violatorio del ámbito autónomo patrimonial y de su libertad hacendaria.

El precepto reclamado dispone:

"ARTÍCULO 112. En la formulación del Presupuesto de Egresos podrá observarse, en lo aplicable, las normas relativas de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de Estado o los lineamientos siguientes:

I. La presupuestación del gasto público municipal deberá sujetarse a los objetivos y prioridades que señale el Plan de Desarrollo Municipal y sus programas atendiendo a los principios de racionalidad, austeridad y disciplina;

II. Sólo habrá un Presupuesto, las modificaciones de partidas, una vez aprobado aquél, deberán sujetarse a la aprobación del ayuntamiento;

III. Todos los gastos públicos deberán consignarse en el Presupuesto o en modificaciones al mismo;

IV. Las autorizaciones presupuestales del gasto no se formularán en forma general, sino por partidas detalladas y especificas, sin perjuicio de agruparlas en partidas globales;

V. Preferentemente que el total de sueldos, salarios y prestaciones al personal, no exceda del 33% del total del presupuesto;

VI. Preferente que la inversión en obra pública sea de por lo menos el equivalente al 30% del ingreso total;

VII. Se clasificarán los gastos públicos para facilitar su formulación, ejecución, contabilización y evaluación; y

VIII. Clasificará como grupos fundamentales de la autorización del gasto público los capítulos de servicios personales y generales; materiales y suministros; maquinaria, mobiliario y equipo; adquisición de muebles e inmuebles; construcciones; transferencias; deuda pública, y asignaciones globales suplementarias. Estos capítulos se agruparán en forma de gasto corriente, de inversión y deuda pública".

El primer párrafo, y las fracciones I, II, III, IV, VII y VIII del artículo antes transcrito, deben considerarse como una base general de administración inserta dentro del objeto de las leyes en materia municipal a que hace referencia la fracción II, inciso a), del artículo 115 de la Constitución Federal, pues para efectos de la revisión de

la cuenta pública, es conveniente el establecimiento de reglas en la formulación del presupuesto de egresos que faciliten la respectiva fiscalización por parte de la legislatura como lo indica la fracción IV, penúltimo párrafo, del propio precepto constitucional.

Sin embargo, las fracciones V y VI del artículo 112, deben considerarse inconstitucionales, toda vez que al establecer que la partida relativa a los sueldos, salarios y prestaciones, "preferentemente" no exceda del 33% (fracción V) y que la inversión en obra pública sea de por lo menos al equivalente del 30% (fracción VI) del total del Presupuesto de Egresos, se violenta la fracción IV del artículo 115 constitucional que prevé:

"ARTÍCULO 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:

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

(REFORMADO, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

(REFORMADO, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

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

(ADICIONADO, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

Como se logra desprender de la fracción IV del artículo 115 constitucional, antes transcrita, los ayuntamientos gozan de libertad para administrar su hacienda y corresponde a éstos aprobar su presupuesto de egresos.

Ahora bien, la libre administración de la hacienda municipal corresponde al régimen que estableció el Poder Revisor de la Constitución con el propósito expreso de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, de tal manera que estas entidades políticas tengan libertad en la aplicación de los recursos que les son propios, para la satisfacción de sus necesidades.

Este criterio ha sido sostenido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia número 5/2000, que aparece publicada en la página 515 del Tomo XI, febrero de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que dice:

> ***"HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL). En términos generales puede considerarse que la hacienda municipal se integra por los ingresos, activos y pasivos de los Municipios; por su parte, la libre administración hacendaria debe entenderse como el régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos".***

Igualmente, en la exposición de motivos de la reforma constitucional efectuada al artículo 115, el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, se asentó:

> ***"... Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política ...***
>
> ***Se atribuyen igualmente a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo. ...".***

Por otro lado, el concepto de hacienda, en un sentido amplio, puede entenderse como el conjunto de bienes organizados para el ejercicio de la actividad económica de un ente, que bien puede ser de naturaleza privada o, como en el caso, pública. Lo que permite calificar a un conjunto de bienes como hacienda es, justamente, el destino o fin al que se encuentran afectos, es el elemento que le da cohesión y permite identificarla como una unidad económica.

Algunos autores distinguen entre el patrimonio y la hacienda municipal. Esto es, el patrimonio de un Municipio se refiere a todos los bienes, materiales e inmateriales, muebles e inmuebles, etcétera, que le pertenecen y sobre los cuales ejerce dominio. Bajo esta noción, el patrimonio municipal es más amplio que su hacienda.

La hacienda municipal se conforma con los recursos económicos con los que cuenta el Municipio para cumplir con sus funciones y proporcionar los servicios públicos que tiene a su cargo.

En este contexto, la libre administración de la hacienda municipal debe entenderse exclusivamente como la facultad de organizar, esto es, ordenar económicamente los recursos del Municipio disponibles y utilizarlos para proveer a la satisfacción de los intereses y necesidades sociales, así como a prestar los servicios públicos que tenga a su cargo, siempre que se apliquen al gasto público.

Así las cosas, la regulación de un destino para los ingresos públicos, preconfigurado por la ley, constituye una limitación a la libre administración hacendaria que violenta la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal. En este tenor, los supuestos jurídicos previstos en las fracciones V y VI del artículo 112 de la ley impugnada, que dispone la obligación de que el ayuntamiento, del total de su Presupuesto de Egresos, destine, preferentemente, no más del 33% a sueldos, salarios y prestaciones, y no menos del 30% a inversión en obra pública, resulta inconstitucional, toda vez que atenta contra el régimen de libre administración hacendaria, razón por la cual debe declararse su invalidez.

Sirve de apoyo a lo antes expuesto, la jurisprudencia P./J. 53/2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, Enero de 2003, página 1393, que a la letra indica:

"HACIENDA MUNICIPAL. LAS CONTRIBUCIONES QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA SE ENCUENTRAN TUTELADAS BAJO EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA, POR LO QUE ESOS RECURSOS PERTENECEN EXCLUSIVAMENTE A LOS MUNICIPIOS Y NO AL GOBIERNO DEL ESTADO (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 1o., FRACCIÓN I, DE LA "LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2002" DEL ESTADO DE SONORA). El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece la forma en que se integra la hacienda municipal, señalando que 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; por su parte, los incisos a), b) y c), de la fracción IV mencionada, se refieren a los conceptos que estarán sujetos al régimen de libre administración hacendaria. El indicado inciso a), dispone que, en todo caso, los Municipios percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, luego, esos recursos, forman parte de la hacienda municipal y están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, lo que hace patente que dichos recursos pertenecen a los Municipios de forma exclusiva y no al Gobierno del Estado; por lo tanto, si en la Ley de Ingresos Estatal se establece que el Gobierno del Estado percibirá los ingresos provenientes del 'impuesto predial ejidal', ello vulnera lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal. Como consecuencia de lo anterior, la Legislatura Local, tampoco puede establecer disposición alguna que indique a los Municipios el destino de esos recursos, ya que se encuentran bajo el régimen de libre administración hacendaria y en libertad de ocuparlos de acuerdo con sus necesidades, siempre que se apliquen al gasto público".

Controversia constitucional 25/2002. Municipio de San Luis Río Colorado, Estado de Sonora. 5 de diciembre de 2002. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

Consecuentemente, resulta fundado el concepto de invalidez hecho valer por la parte actora, por lo que las fracciones V y VI, del artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.

XVII. DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA

En su concepto de invalidez, los Municipios actores también reclaman que el artículo 150 de la ley impugnada, invade su ámbito de autoorganización y sus facultades para reglamentar la participación ciudadana.

El precepto reclamado señala lo siguiente:

"ARTÍCULO 150. El derecho de iniciar reglamentos, acuerdos y decretos y demás disposiciones de observancia general, compete a:

I. El presidente municipal;

II. Los Regidores;

III. Los Síndicos;

IV. Los consejos municipales de participación social;

V. A los ciudadanos en los términos de la Ley respectiva".

No asiste la razón a la parte actora al afirmar que el contenido del precepto antes transcrito invade su esfera de autoorganización y su facultad para reglamentar la participación ciudadana, toda vez que, la norma reclamada debe ser considerada como una base general de administración, inserta dentro del objeto de las leyes en materia municipal a las que alude la fracción II, segundo párrafo, inciso a), del artículo 115 de la Constitución, porque tiende a homogeneizar a los funcionarios legitimados para presentar iniciativas sobre disposiciones municipales de observancia general.

Por otro lado, la parte actora también señala que el artículo 152 de ordenamiento reclamado, es violatorio del contenido de la fracción II, inciso b), del artículo 115 constitucional, toda vez que establece una votación calificada a un supuesto distinto a los previstos por dicho precepto.

El artículo reclamado dispone:

"ARTÍCULO 152. En las sesiones del ayuntamiento en que se aprueben las modificaciones o reformas a las normas municipales de observancia general, deberán estar presentes cuando menos las dos terceras partes de sus miembros. La Secretaría convocará cuando menos con tres días de anticipación a la sesión correspondiente".

Al respecto, esta minoría estima que en el inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional se otorgan facultades a la legislatura estatal para determinar los casos en que se requiera del acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento; sin embargo, tal facultad no se encuentra restringida al supuesto previsto en el inciso b) mencionado, sino que en términos del artículo 124 constitucional, la legislatura tiene la facultad discrecional de fijar mayorías calificadas en otros supuestos, tema en el cual coincidimos con la apreciación de la ejecutoria que ahora nos ocupa. Por lo tanto, la norma a estudio no es inconstitucional.

Finalmente es necesario señalar que la exigencia de que la secretaría convoque cuando menos con tres días de anticipación a la sesión correspondiente, es una base general de administración, de las previstas en el artículo 115 constitucional, fracción II, inciso a), toda vez que establece una norma homogénea que tiende a asegurar el regular funcionamiento del cabildo, en especial, en cuanto a que garantiza la existencia de una convocatoria previa, a partir de la cual los munícipes estén debidamente informados sobre la próxima celebración de una sesión de cabildo, en la que tienen el derecho y la obligación de participar.

XVIII. DE LAS FALTAS Y LICENCIAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Los Municipios actores reclaman la inconstitucionalidad del artículo 159 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, por estimar que invade su ámbito de autoorganización, así como su facultad para reglamentar la administración pública municipal, incluida la de otorgar las licencias de los funcionarios integrantes del ayuntamiento.

El precepto reclamado prevé:

"ARTÍCULO 159. Los servidores públicos municipales podrán solicitar licencia al ayuntamiento para separarse temporal o definitivamente del ejercicio de sus funciones, siendo en el primer caso por un lapso no mayor de 90 días".

La norma antes transcrita, debe considerarse como una base general de administración, inserta dentro del objeto de las leyes en materia municipal a las que alude la fracción II, inciso a), del artículo 115 de la Constitución, porque es una norma relativa a una cuestión general que le da un marco normativo homogéneo a los Municipios del Estado, sin intervenir en sus cuestiones específicas.

En efecto, el hecho de que la legislatura estatal establezca como límite el término de 90 días para que se considere "separación temporal" de uno de los integrantes del cabildo, no invade la esfera de facultades de autoorganización de los Municipios actores, sino que se trata de una regla que genera seguridad jurídica y regularidad en el ejercicio del gobierno del ayuntamiento, sin intervenir en sus cuestiones específicas, dejando a salvo su facultad reglamentaria a ese respecto.

Consecuentemente, al no invadirse las facultades de organización interna y de autogobierno otorgadas constitucionalmente al ayuntamiento, el concepto de invalidez debe considerarse infundado.

XIX. DEL PATRIMONIO CULTURAL

Los Municipios actores en sus conceptos de invalidez señalan también que el artículo 178 de la ley impugnada es violatorio de su esfera de competencias al invadir su ámbito de autoorganización y su facultad para reglamentar la administración pública municipal.

El precepto que se analiza señala:

"ARTÍCULO 178. Los Municipios están obligados a conservar los documentos históricos y monumentos artísticos, arquitectónicos e históricos de su propiedad o, mediante convenio con autoridades estatales y federales los que estén establecidos en su demarcación territorial.

El presidente municipal nombrará al responsable del Archivo Histórico Municipal, para la custodia, guarda, conservación y difusión del acervo documental".

Respecto del precepto antes transcrito, debemos decir que, el primer párrafo, constituye una norma derivada del artículo 124 y de la fracción III, inciso i), del artículo 115 de la Constitución Federal, que disponen:

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

"ARTÍCULO 115….

(…)

III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

(…)

i).- Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera".

Lo anterior se afirma en virtud de que de la lectura del artículo 73, fracción XXV, constitucional, la federación se reserva la facultad para ***"legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional"***, es decir, que queda dentro de la esfera competencial de los Estados, velar por la conservación de los monumentos cuya importancia se encuentre limitada a la región específica, respecto de los cuales le corresponderá a la legislatura estatal, emitir las normas de conservación correspondientes, mismas que podrán vincular a los Municipios a conservar los documentos históricos y monumentos artísticos, arquitectónicos e históricos de su propiedad, o bien, a celebrar convenios para tal efecto con autoridades federales y estatales por lo que se refiere a los que estén establecidos en su demarcación territorial.

Por otro lado, en relación al segundo párrafo del precepto impugnado, por medio del cual se establece que el presidente municipal nombrará al responsable del Archivo Histórico Municipal, debe decirse que se trata de una norma por ausencia de reglamento en términos del artículo 115, fracción II, inciso e) constitucional, porque el ayuntamiento tiene la facultad de autoorganizarse y decidir si corresponde a dicho funcionario el nombramiento del titular que encabece el archivo mencionado, así como la necesidad de crear dicha dependencia.

En este tenor, no es el caso de considerar inconstitucional el artículo 178 analizado y, por lo tanto, el concepto de invalidez hecho valer al respecto debe declararse infundado.

XX. TRANSITORIOS

Por último, la parte actora aduce que a través de los artículos transitorios segundo y cuarto de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, se da viabilidad integral para que los artículos impugnados de inconstitucionales tengan vida jurídica.

Los artículos segundo y cuarto transitorios de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, señalan:

"ARTÍCULO SEGUNDO.- La presente Ley entrará en vigor a partir del 1º de junio del 2001, con excepción de lo establecido en la Fracción V y VI del Artículo 112 de la presente Ley, cuyos efectos serán exigibles a partir del 1º de enero del año 2002".

"ARTÍCULO CUARTO.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan a la presente ley".

El hecho de que en los artículos transitorios segundo y cuarto de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, se señalen diversas cuestiones relacionadas con la fecha de entrada en vigor de la ley, así como con las consecuencias de su vigencia, como son la abrogación o derogación de las disposiciones legales correspondientes, constituyen cuestiones relativas al régimen de transición de la norma, que por sí solas no resultan inconstitucionales, pues esto dependerá del análisis de los preceptos respectivos de la propia norma; por tanto, los artículos transitorios impugnados en comento no son violatorios de los principios que se desprenden de la fracción II del artículo 115 constitucional.

Por último, esta minoría, en suplencia de la deficiencia de la demanda, estima que el artículo tercero transitorio, aunque no fue impugnado por la parte actora, debe declararse inconstitucional en atención a lo siguiente.

El artículo tercero transitorio de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro establece:

"ARTÍCULO TERCERO.- Los ayuntamientos expedirán o adecuarán sus reglamentos a más tardar en 6 meses contados a partir de la publicación de la presente Ley. En tanto estos se expidan o adecuen, se aplicarán las disposiciones reglamentarias existentes, en todo aquello que no se opongan a la presente ley".

El artículo anterior establece el plazo para que los Municipios del Estado de Querétaro expidan los reglamentos respectivos.

Al respecto, es conveniente recordar el contenido de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, que establece:

"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:

(…)

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

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

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

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

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

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

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

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

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;"

De lo anterior tenemos que si bien es cierto que la Constitución otorga competencia a los ayuntamientos para emitir diversas normas reglamentarias, que como ha quedado sentado con anterioridad tienen el carácter de autónomas, también es cierto que esta es una cuestión potestativa para el ayuntamiento, pues tiene libertad para valorar las circunstancias sociales, políticas o económicas, para emitir las normas que estime necesarias, sin que la legislatura le pueda imponer un plazo para ello. Menos aún cuando la propia Constitución regula en el inciso e) de la fracción II del artículo 115 constitucional, la obligación para la legislatura de emitir normas que operen en ausencia del reglamento municipal.

En este orden de ideas, el hecho de que el artículo transitorio obligue al ayuntamiento a emitir sus normas reglamentarias en un plazo de seis meses, conculca lo establecido por la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal y, por lo tanto, debe declararse su invalidez.

Esta minoría estima que las consideraciones jurídicas antes mencionadas son las que debieron prevalecer al pronunciarse sobre el fondo de la presente controversia constitucional.

M I N I S T R O S :

OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS
Rúbrica

GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL
Rúbrica

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA EN RELACIÓN CON EL CONSIDERANDO SEXTO DE LA EJECUTORIA PRONUNCIADA POR EL TRIBUNAL PLENO EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 25/2001, PROMOVIDA POR LOS MUNICIPIOS DE QUERÉTARO, CORREGIDORA Y EL MARQUÉS, TODOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

En el Considerando Sexto de la ejecutoria aprobada por la mayoría del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que se sostiene la existencia de un orden jurídico municipal, apoyado en la facultad de los ayuntamientos para expedir una nueva clase de reglamentos, que, por primera vez, en su opinión, permite que éstos se ajusten a la realidad de cada Municipio.

La consideración señala que: *"…por cuanto se refiere al fortalecimiento de la facultad reglamentaria del Municipio es necesario recordar que desde mil novecientos ochenta y tres se había reconocido constitucionalmente al Municipio una facultad reglamentaria. Su ejercicio, sin embargo, se supeditaba a ser un mero desarrollo de las bases normativas que establecían las Legislaturas estatales, sin que los Municipios pudieran emitir reglamentos susceptibles de atender verdaderamente a sus respectivas particularidades, pues actuaban simplemente como reglamentos para de detalle de la ley. Lo anterior trajo como consecuencia que, en la práctica, la facultad reglamentaria de los municipios quedara disminuida, pues las Legislaturas Estatales, a través de las referidas bases normativas, condicionaban totalmente su alcance y eficacia".*

Como se aprecia, como idea medular se sostiene que antes de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, los Municipios no podían emitir reglamentos susceptibles de ajustarse a sus respectivas particularidades, pues detallaban la ley, y por ello no podían hacer una aportación normativa propia que respondiera a sus distintas necesidades y realidad social.

No comparto las citadas consideraciones, pues el hecho de que desde mil novecientos ochenta y tres, los Municipios cuenten con facultad reglamentaria, se traduce en que desde esa fecha podían ajustar lo dispuesto en las leyes estatales a su realidad particular y no como en la ejecutoria se afirma.

En efecto, el objetivo y justificación de la facultad reglamentaria, ha sido facilitar la aplicación de la ley, por ello el ejercicio normativo corresponde a la autoridad administrativa, que se encuentra en contacto directo con la realidad y es por ello que los reglamentos ajustan los supuestos de las normas legales a las necesidades reales de la población.

Resulta inconsistente sostener que antes de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, los ayuntamientos no podían a través de la facultad reglamentaria adecuar las bases municipales, es decir las leyes en materia municipal a su situación particular, ya que como lo expresé en el párrafo anterior, precisamente se otorga la facultad reglamentaria a una autoridad administrativa o gubernativa porque está en contacto con la realidad y puede ajustar los supuestos de las normas legales a ésta.

Contrario a la conclusión de la mayoría, en el sentido de que, ahora, los ayuntamientos pueden emitir **una nueva clase** de reglamentos, que en algunos momentos, señalan, son de **fuente constitucional**, en lo particular advierto que el texto expreso de la fracción II, del artículo 115 constitucional, autoriza a los ayuntamientos a la emisión de reglamentos heterónomos, y no autónomos, de "fuente constitucional".

Es necesario destacar que antes de la reforma de mil novecientos noventa y nueve el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, establecía que: *"Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados…*", disposiciones de carácter general, ahora con motivo de la mencionada reforma la misma porción normativa establece que: *"Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados…"*, disposiciones de carácter general. En la actualidad, subsiste la misma relación que existía antes de la reforma, entre las disposiciones expedidas por las Legislaturas Locales y las emitidas por los ayuntamientos.

De las consideraciones de la sentencia mayoritaria, se desprende que los Ministros de la mayoría estiman que el hecho de que las normas generales que pueden emitir los Municipios, tengan una ley estatal que las preceda, les impide regular todos los aspectos de la vida municipal que les son propios.

Sin embargo, considero que se pierde de vista que la facultad reglamentaria consiste, exclusivamente y dado el principio de división de poderes, en la expresión de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen como objeto la ejecución de la Ley, desarrollando y completando en detalle sus normas.

Entonces, en mi opinión, el hecho de que los reglamentos municipales se encuentren vinculados a las disposiciones emitidas por los Congresos Estatales no significa que los ayuntamientos se encuentren limitados en cuanto a la regulación de su realidad particular, pues si bien la ley sigue precediendo al reglamento y éste desarrolla el contenido de aquélla, atendiendo a la teoría de la densidad normativa puede variar el contenido de una y otro, lo que significa que la materia del reglamento, siempre apoyada en una disposición legal, puede llegar a tener una gran amplitud.

Dicho de otra manera, subsistiendo la vinculación entre la ley y el reglamento, toda vez que aquélla precede a éste, el que además en la ley encuentra su justificación y medida, la amplitud de cada uno de dichos ordenamientos varía, de manera que ahora el contenido de la ley es menor, pues se limita a aspectos básicos y generales, que son necesariamente iguales para los municipios de un Estado, y el contenido del reglamento es mayor, ya que al ser menor el contenido de la ley, la desarrolla con gran amplitud, complementándola hasta ajustarla a la realidad y necesidades del municipio.

En consecuencia, el hecho de que la densidad normativa de la ley y el reglamento haya variado como consecuencia de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, no significa que los ayuntamientos cuenten con una nueva facultad cuyo ejercicio de origen a una clase de reglamentos diferente, que sustente el reconocimiento de un orden jurídico municipal distinto del estatal.

En efecto, si se atiende al texto constitucional, necesariamente se concluye que los reglamentos municipales derivan de las leyes que en materia municipal expidan las legislaturas estatales, ya que tienen por objeto desarrollarlas y complementarlas, lo que se traduce en que se trata de reglamentos heterónomos.

Son las razones anteriores, las que me llevan a disentir con consideraciones como las siguientes: *"…con anterioridad a la reforma de mil novecientos noventa y nueve, los Ayuntamientos no podían hacer una aportación normativa propia que respondiera a sus distintas necesidades y realidad social, a partir de la misma se fortalece y consolida el ámbito municipal, reconociéndose a los ayuntamientos de manera expresa el carácter de órganos de gobiernos, ampliando su esfera de atribuciones y facultándolos para emitir una nueva categoría de reglamentos que les permiten fungir con su nuevo carácter, en la medida en que ahora les corresponde normar lo relativo a la organización y funcionamiento interno del municipio, en lo que atañe a las cuestiones específicas que les corresponden con la condición de que tales reglamentos respeten el contenido de las leyes en materia municipal."*.

Si bien la reforma de mil novecientos noventa y nueve establece que el Ayuntamiento es el órgano de gobierno del Municipio, desde antes de la misma se reconocía a éste como un nivel de gobierno, además de que la facultad de emitir reglamentos heterónomos no es obstáculo para reconocerle al Ayuntamiento ese carácter, pues incluso el Presidente de la República que indudablemente es un órgano de gobierno, emite este tipo de ordenamientos.

Los reglamentos heterónomos siempre provienen de un órgano de gobierno, pues ellos cuentan con los siguientes elementos: **a)** son actos unilaterales, ya que surgen de la sola voluntad del poder público sin requerir para su creación, de la aceptación de aquellos a quienes produce efectos o van dirigidos, **b)** emanan de un órgano que actúa en función administrativa, y, **c)** crean normas jurídicas generales.

El que se considere que los Ayuntamientos cuenten, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal con una **facultad reglamentaria heterónoma** no se traduce en el desconocimiento de aquéllos como órganos de gobierno del Municipio, además de que los reglamentos que se emiten en su ejercicio si bien tienen en principio como finalidad el desarrollo de las normas establecidas en la

ley reglamentada, lo cierto es que también tienen como fin adecuarlas a las múltiples situaciones de su realidad particular.

En apoyo de lo que he expuesto, se encuentran las propias consideraciones de la sentencia mayoritaria, ya que si comparamos los rubros que comprenden las bases generales de la administración pública municipal, que corresponde emitir a las Legislaturas Estatales, con los ejemplos de las materias que pueden comprender los "nuevos" reglamentos que pueden emitir los ayuntamientos, necesariamente se llega a la conclusión de que los reglamentos municipales van a ocuparse de detallar y ampliar las disposiciones que en materia municipal emitan los Congresos Locales, ajustándolas a su realidad, lo que implica la existencia de un nexo indisoluble entre ambos tipos de normas.

Aun más, si se considera que de acuerdo con el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, el reglamento municipal debe estar de acuerdo con las leyes que en esta materia emitan las legislaturas locales, así como que existe identidad entre el contenido material de ambos ordenamientos, se hace evidente que el reglamento municipal debe estar precedido por la ley y que ésta sigue siendo su justificación y medida, lo que se traduce en que subsiste la relación de jerarquía entre la ley y el reglamento, propia de la facultad reglamentaria heterónoma.

Todo lo señalado, me lleva a la conclusión de que los reglamentos previstos en la fracción II, del artículo 115 constitucional, son heterónomos, los cuales reconozco pueden llegar a tener una gran amplitud en su contenido.

En efecto, en el artículo 115 constitucional, se constriñe la reserva de ley que en materia municipal se otorga a los Congresos Locales, ya que se deben limitar a expedir marcos jurídicos generales que den homogeneidad a los municipios que integran la entidad federativa respectiva y a los ayuntamientos se les otorga una facultad reglamentaria amplia.

Entonces, en mi concepto, la aportación de la reforma de mil novecientos noventa y nueve (para fortalecer al Municipio, en especial su autonomía), es que los ayuntamientos en el ejercicio de su facultad reglamentaria pueden ampliar el contenido y alcance de las leyes en materia municipal, siempre que su ejercicio de origen a disposiciones reglamentarias derivadas de los ordenamientos legales citados.

Así mismo, considero que el amplio ejercicio de la facultad reglamentaria otorgada al Ayuntamiento, no justifica el reconocimiento que la mayoría de este Tribunal Pleno hace sobre la existencia de un orden jurídico municipal, pues sigue existiendo un vínculo indisoluble con ámbito jurídico estatal, que con motivo de la controversia constitucional 31/1997, promovida por el Ayuntamiento de Temixco, Morelos, llevó al Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a incluir al Municipio en el orden jurídico estatal.

Sobre el reconocimiento del municipio como un quinto orden jurídico parcial autónomo, la mayoría lo apoya en el reconocimiento expreso como ámbito de gobierno, en la consolidación de sus facultades de autogobierno (autonomía funcional y asignaciones competenciales propias), en la creación normativa y en la toma de sus propias decisiones financieras y políticas que implican el que sea el municipio el que determine su rumbo y destino.

Sin embargo, la sentencia de la mayoría **no desvirtúa las razones por las que el Tribunal Pleno lo incluyó en el orden jurídico estatal, expresadas en el caso Temixco,** las cuales consisten en que no puede considerarse al municipio como un orden jurídico independiente del local ya que existen nexos indisolubles entre ellos.

En efecto, en el caso Temixco, se señaló que dentro del orden jurídico estatal aparece la figura del Municipio Libre, estructura de gobierno que si bien tiene como norma fundamental la autonomía funcional para la prestación de los servicios públicos a su cargo y el ejercicio del gobierno dentro de los límites territoriales que le corresponde, a través de los Ayuntamientos, conforme a lo establecido en el artículo 115, también guarda nexos indisolubles con los poderes locales que impedía considerarlos como un orden jurídico independiente del local.

En el mencionado asunto se reconoció que los municipios son la célula de poder que tiene un contacto más cercano con la población, por lo que la relación que guardan con el Estado se rige por el principio de libertad de gestión, sin embargo, también se consideró que en el artículo 115 constitucional se regulan actos de injerencia de las autoridades estatales en el ámbito municipal de gran trascendencia, mismos que se ejemplificaron de la siguiente manera:

- *Suspensión y desaparición de Ayuntamientos, o de sus gobiernos, por causas graves establecidas en la ley local, respetando el derecho de defensa de los funcionarios municipales (art. 115, fracción I, párrafo tercero).*
- *Designación de los miembros de los Consejos Municipales en el caso de la hipótesis anterior, cuando no puedan entrar en funciones los suplentes (art. 115, fracción I, párrafo tercero).*
- *Concurso de los Estados con los Municipios en servicios públicos, con base en lo establecido en la ley local (art. 115, fracción III).*
- *Establecimiento de contribuciones municipales sobre ciertos rubros (art. 115, fracción IV).*
- *Cumplimiento de convenios en relación con la administración de contribuciones municipales (art. 115, fracción IV).*
- *Establecimiento de participaciones federales a los Municipios con base en la ley estatal (art. 115, fracción IV).*
- *Concordancia de las leyes de ingresos municipales con los presupuestos de egresos presentados por los Ayuntamientos (art. 115, fracción IV).*
- *Administración y planificación de zonas de desarrollo municipal con base en la ley estatal y federal (art. 115, fracción V).*
- *Cumplimiento de convenios de regulación de territorios municipales y estatales limítrofes (art. 115, fracción VI).*

Al respecto, cabe destacar que los ejemplos transcritos de los que se derivó el reconocimiento del nexo indisoluble entre el Estado y sus municipios, que permitía considerar que éstos se encontraban inmersos en el orden jurídico estatal, después de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, subsisten en su mayoría, siendo suficientes para seguir sustentando que el municipio libre se encuentra incluido en el orden jurídico estatal.

Aún con la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, las legislaturas estatales siguen facultadas para: suspender y desaparecer ayuntamientos, o de su gobierno; designar en el caso de desaparición de un ayuntamiento, a los concejos municipales; establecer las contribuciones municipales sobre ciertos rubros; cumplir convenios en relación con la administración de contribuciones municipales; establecer participaciones federales a los municipios con base en la ley estatal; expedir las leyes de ingresos de los municipios, a las que deben de ajustarse los presupuestos de egresos; expedir leyes que establezcan reglas sobre las zonas y planes de desarrollo urbano municipal; entre otras facultades de injerencia.

Entonces, se puede establecer que en el caso Temixco se tomó en cuenta que el municipio es una estructura de gobierno (que en ese entonces y ahora es elegido democráticamente), que tiene libertad de gestión y que cuenta con autonomía funcional, características que se consideraron insuficientes para separarlo del orden jurídico estatal, las que no son desvirtuadas en la sentencia mayoritaria.

Ahora bien, en cuanto a que el municipio cuenta con asignaciones competenciales propias, debe decirse que antes de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, los municipios contaban con aquéllas, inclusive en materia de servicios públicos el catálogo no se amplió significativamente, la aportación en esta materia de la citada reforma consiste en la exclusión de la concurrencia de los Estados en su prestación.

Al respecto, es necesario señalar que para prestar los servicios públicos los municipios deben ajustarse a la regulación que efectúen las legislaturas locales, lo que permite demostrar que los municipios al ejercer sus competencias constitucionales tienen que ajustarse a las disposiciones de la autoridad estatal.

Por último, con anterioridad a la reforma de mil novecientos noventa y nueve, se reconoció la libre administración de la hacienda municipal, y después de dicha reforma o a pesar de la misma, se conserva la injerencia del Estado en cuestiones financieras, ya que corresponde a la Legislatura Estatal: aprobar las leyes de ingresos de los municipios (a las que debe ajustarse el presupuesto de egresos que aprueben los ayuntamientos); establecer las participaciones federales a favor de los municipios; establecer las contribuciones e ingresos que, junto con el rendimiento de los bienes del municipio, integrarán la hacienda municipal; establecer los casos en que 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, se requieran las dos terceras partes de los miembros de éste; entre otras atribuciones.

Además, mediante convenio el Estado puede hacerse cargo de funciones relacionadas con la administración de las contribuciones municipales.

Como puede advertirse, en materia financiera sigue existiendo injerencia estatal en el ámbito municipal, lo que nos lleva a señalar que no existe una autonomía del Municipio en esta materia que permita excluirlo del orden jurídico estatal.

Inclusive, aunadas a las anteriores razones de la pertenencia de los municipios a un Estado autónomo, el propio texto constitucional sujeta a los primeros a someter sus diferencias con otros municipios o con el Estado, en principio, a la decisión de las autoridades de gobierno locales, por estar comprendidos todos dentro de un mismo orden normativo.

Son las razones anteriores, las que me llevan a disentir de las consideraciones y de la conclusión alcanzada por la mayoría del Tribunal Pleno en el considerando Sexto, toda vez que desde mi óptica, no se puede sustentar el reconocimiento del municipio como un quinto orden jurídico parcial en la consolidación de sus facultades de gobierno y en una supuesta nueva facultad de creación normativa, pues en el texto en vigor del artículo 115 de la Constitución Federal subsisten nexos indisolubles entre los ayuntamientos y los Poderes locales, así como entre la facultad reglamentaria de los primeros y la facultad legislativa de los Congresos Estatales.

MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA
Rúbrica

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LOS MINISTROS GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL Y JUAN N. SILVA MEZA EN RELACIÓN CON EL PUNTO RESOLUTIVO CUARTO DE LA EJECUTORIA PRONUNCIADA POR EL TRIBUNAL PLENO EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 25/2001, PROMOVIDA POR LOS MUNICIPIOS DE QUERÉTARO, CORREGIDORA Y EL MARQUÉS, TODOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

No compartimos el resolutivo cuarto en relación con los considerandos séptimo y octavo de la sentencia pronunciada por la mayoría del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se declara la invalidez relativa de diversos preceptos impugnados, sustentada en el hecho de que el legislador estatal no distinguió si se tratan de bases generales o normas aplicables por ausencia de reglamentos municipales, atribución que le es exclusiva, por las razones siguientes:

En principio, estimamos que no existe sustento constitucional para considerar que el legislador local no ejerció a cabalidad su facultad de expedir leyes en materia municipal, toda vez que de los artículos 115, fracción II, y Segundo Transitorio de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, no se desprende que las Legislaturas Estatales tuvieran o tengan la obligación de clasificar las normas contenidas en esos ordenamientos legales.

Esto es, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se obtiene que exista previsión u obligación para los órganos legislativos de diferenciar entre las normas que constituyen los lineamientos esenciales de los cuales no se puede apartar la actuación del municipio, y las disposiciones de detalle sobre esas mismas materias municipales, aplicables solamente en aquellos municipios que no cuenten con la reglamentación correspondiente.

Nos parece que la sentencia va demasiado lejos cuando señala cómo debe ser la localización de las normas por ausencia de reglamentación municipal, dentro de los diferentes cuerpos legislativos locales, lo que se afirma

constituye un problema de técnica legislativa que éstos podrían resolver de diferentes maneras e inclusive se señalan las formas en que los Congresos Locales podrían llevar a cabo tal distinción.

Lo anterior es así, porque si en principio no existe sustento constitucional para afirmar que las Legislaturas Locales tienen la mencionada obligación, es ir demasiado lejos el proponer técnicas legislativas para que la lleven a cabo.

Ahora bien, si atendemos al contenido del artículo 115, fracción II, constitucional se puede advertir que prevé con claridad el objeto de las leyes en materia municipal, en el que se encuentran tanto las bases generales, como las normas por ausencia.

En efecto, tanto el inciso a) como el e) de dicho artículo y fracción, relativos a las bases generales y a las normas por ausencia, tienen cabida para ser regulados en la ley que en materia municipal expida cada Legislatura Estatal, sin que expresamente se señale o se deduzca que deban diferenciar entre ambos tipos de normas, obligación que tampoco se desprende de su interpretación.

Por otra parte, del artículo Segundo Transitorio de la mencionada reforma, tampoco se desprende la obligación de los Congresos Locales para hacer tal distinción, ya que sólo se les obliga a adecuar sus normas a dicha reforma, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor.

Aunado a lo anterior, el hecho de que de alguna manera se obligue a los Congresos Locales el seguir determinada técnica legislativa, al momento de ejercer su facultad de legislar en materia municipal, implica vulnerar su autonomía y restringir su atribución, pues se le imponen condiciones que no señala el texto constitucional, ya que la única limitante para tal ejercicio, es solamente la materia que deben contener los citados ordenamientos legales.

Si esta Suprema Corte de Justicia de la Nación examinara el contenido de los preceptos impugnados, para concluir si existe o no invasión a la esfera de atribuciones del municipio actor, de ningún modo constituiría una sustitución a las facultades del Congreso Local, como lo sostiene la mayoría, y por el contrario, permitiría dar solución real al conflicto planteado.

Es una actividad de curso corriente de este Alto Tribunal analizar la naturaleza jurídica de las norma y los actos impugnados, examen que permite verificar si las autoridades demandadas se excedieron en el ejercicio de sus facultades o bien si ejercieron las que no les corresponden.

Por ello, el argumento de la sentencia, consistente en que es facultad exclusiva de las Legislaturas Estatales hacer la distinción entre las normas que son bases generales de administración y normas aplicables por ausencia de reglamentos, y que no es atribución de este Alto Tribunal sustituirse en el papel de la Legislatura Estatal y clasificar en primera instancia cada una de las normas que se contienen en el cuerpo normativo impugnado, corriéndose el riesgo de darles una categoría que no necesariamente coincidiría con la que la Legislatura le hubiera querido imprimir, respetuosamente **no nos convence.**

Contrariamente a lo considerado por la mayoría, el Tribunal Pleno puede analizar si las normas impugnadas son constitucionalmente válidas o no, sin que ello se traduzca en que esta Suprema Corte decida si se tratan de bases generales de la administración o bien si se tratan de normas aplicables por ausencia de reglamentos, ya que solamente se limitaría a verificar si con su expedición la parte demandada ejerció, cabalmente, su atribución constitucional de legislar en materia municipal, pues su contenido se ubica dentro de los límites que por materia le impone el texto constitucional, o bien se excedió porque es tan específico que es propio de la facultad reglamentaria del Ayuntamiento.

Resulta cuestionable sostener que el hecho de que el Legislador Estatal emita una Ley Orgánica Municipal en la que no distingue cuáles son bases generales de administración y cuáles son normas de aplicación supletoria por ausencia de reglamento municipal, genere graves inconvenientes a los municipios, pues no se encontrarían en posibilidad de determinar cuál es el ámbito en el que sus facultades para regular en materia municipal, fueron respetadas y en cuál puede emitir reglamentos, bandos, circulares y normas administrativas de carácter municipal.

Lo anterior pues, en primer lugar, no se puede soslayar el que las normas impugnadas regulan la vida municipal y permiten de alguna manera que ésta se desarrolle normalmente, en segundo lugar, la decisión de declarar inválidos los preceptos impugnados, sin precisar la razón constitucional de tal declaración traería mayores inconvenientes al Municipio actor, pues le creará inseguridad e incertidumbre sobre el régimen jurídico que lo regula,

además de que generará vacíos legales que impedirán el desarrollo de algunos aspectos de la vida municipal; y en tercer lugar, la consideración de que el municipio desconoce qué normas le son imperativas por constituir bases generales y cuáles son de aplicación supletoria en tanto no emita sus propios reglamentos, contraviene el propósito de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve y de los criterios emitidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de ampliar las atribuciones reglamentarias del ayuntamiento, lo cual sin duda descansa en el reconocimiento de la madurez que los municipios han alcanzado.

Dicho de otra manera, si los ayuntamientos no pueden distinguir qué puede ser objeto de su facultad reglamentaria, mucho menos pueden ejercerla, este sería el mensaje que está enviando el Tribunal Pleno.

Por último, se declara la invalidez relativa de los artículos impugnados, sólo para el efecto de que el Municipio actor considere que no le son imperativos y que por ello puede dictar sus propios reglamentos, **aún en contra de lo que los preceptos reclamados establezcan,** pues ante la falta de precisión de la naturaleza de las normas impugnadas referidas, debe declararse que el Ayuntamiento actor se encuentra en pena libertad de decidir aplicarlas en forma supletoria, o bien, de emitir sus propias normas para regir su desarrollo municipal.

Tampoco compartimos los efectos dados a la declaratoria de invalidez, pues el análisis de la mayoría de los preceptos impugnados revela que constituyen bases generales de administración municipal, las que tienen como finalidad: por una parte, sentar los fundamentos para que el Ayuntamiento ejerza su facultad reglamentaria y; por otra, homogeneizar a los municipios que forman parte de una Entidad Federativa, **no es posible coincidir en que la invalidez permita al Municipio actor no sólo no tomar en cuenta tales disposiciones, sino contravenirlas.**

El efecto que se da puede llegar a interpretarse como una invitación al Municipio actor para que desconozca las bases generales de administración, que por disposición constitucional sólo compete regular al Congreso Local y a aquél acatar.

Mientras la Legislatura Estatal no lleve a cabo la clasificación sugerida por la resolución de la mayoría, el Municipio actor se encontrará en una especie de limbo jurídico, en tanto que no va a tener certeza de cuál es el régimen de su actuación.

Si a lo anterior agregamos la posibilidad de que el Municipio ejerza su facultad reglamentaria desconociendo las bases generales que sin duda se contienen en la gran mayoría de los preceptos impugnados, el resultado será que el actor se separa totalmente del orden jurídico estatal, y de lo que dispone el artículo 115, fracción II, constitucional. Lo que sin lugar a dudas afectará su relación con las autoridades estatales y con el resto de los municipios de la misma Entidad Federativa.

Por el contrario, si la Legislatura Estatal hace caso de manera diligente de la sugerencia de que clasifique las normas impugnadas, además de que implica la intromisión en el ejercicio de una atribución que le es propia y que no tiene tal condicionante, propiciaría necesariamente a que la sentencia puede llegar a tener efectos generales, sin que se actualice algún supuesto que permita éstos.

Lo anterior es así porque implícitamente se condiciona la validez de las normas impugnadas, ya que a la Legislatura Estatal se le envía el mensaje de que para que éstas sean válidas para todos los Municipios debe ajustarlas a los lineamientos de la sentencia, y si el Congreso Local realiza tales ajustes no sólo tendría repercusión en relación con el Municipio actor, sino alcanzaría a la totalidad de los municipios que forman parte de la Entidad Federativa.

La solución dada a esta controversia constitucional contraviene lo dispuesto por los artículos 39 y 41 de la Ley Reglamentaria de la Materia, que obligan a esta Suprema Corte de Justicia a resolver **la litis efectivamente planteada** y a establecer con precisión las razones y fundamentos constitucionales de la conclusión alcanzada, así como fijar con toda precisión los efectos de la declaratoria de invalidez.

Al respecto, es necesario aclarar que si en principio los actos y normas generales gozan de la presunción de constitucionalidad, que permite que surtan sus efectos, y que quien se considere afectado con los mismos debe demostrar su inconstitucionalidad, la litis en este medio de control se integra con las razones por las que se consideran inconstitucionales por el actor y con la defensa que de su constitucionalidad hace la parte demandada.

Por tanto, el planteamiento de la litis propuesta exige una respuesta para hacer efectivo el medio de control constitucional intentado, el cual quedó sin solución, ya que el Municipio actor no encontró respuesta a su planteamiento de que fue invadida su esfera de competencia y el Congreso Estatal desconoce si excedió los límites de su atribución constitucional.

Como corolario de lo anterior, se puede agregar que se está declarando la invalidez de normas que pudieran ajustarse al marco constitucional, apoyada en una obligación desde nuestra óptica inexistente.

Las razones que se han expresado nos llevan disentir con la declaratoria de invalidez relativa contenida en el punto resolutivo cuarto en relación con los considerados séptimo y octavo de la sentencia de la mayoría.

MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA.
Rúbrica

MINISTRO GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.
Rúbrica

- - - - - - - LICENCIADO JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de doscientas veinticuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el expediente relativo a la controversia constitucional 25/2001, promovida por el Ayuntamientos del los Municipios de Querétaro, Corregidora y el Marqués, todos del Estado de Querétaro, en contra de la LIII Legislatura, del Gobernador, del Secretario General de Gobierno y de otras autoridades, todos del Estado de Querétaro, se certifica para efectos de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, en términos de lo dispuesto en el párrafo Segundo del artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el punto Sexto resolutivo de su sentencia dictada en la sesión pública celebrada el siete de julio del año en curso.- México, Distrito Federal, a veinticinco de octubre de dos mil cinco.

Rúbrica

Ahora puede consultar el Periódico Oficial por Internet

http://www.queretaro.gob.mx/servicios/LaSombradeArteaga/

LAS LEYES, DECRETOS Y DEMAS DISPOSICIONES OFICIALES, OBLIGAN POR EL SOLO HECHO DE PUBLICARSE EN ESTE PERIODICO.