



Poder Legislativo de Querétaro



OP61 47412

08/05/26 11:59

262951-15E105T159AL06

Sistema de Control de Asuntos

Santiago de Querétaro, Qro. a 08 de mayo de 2026.

OFICIO:CDG/LXI/0293/2026.

ASUNTO: SE PRESENTA INICIATIVA DE LEY QUE REFORMA EL ARTÍCULO 80 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN MATERIA DE FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y ARMONIZACIÓN CONSTITUCIONAL.

**HONORABLE PLENO DE LA SEXAGÉSIMA PRIMERA
LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO.
P R E S E N T E.**

Quien suscribe, **Diputada Claudia Díaz Gayou**, integrante de la Fracción Parlamentaria del Partido del Trabajo de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Querétaro, con fundamento en los artículos 18 fracción II de la Constitución Política del Estado de Querétaro y de conformidad con el artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, someto a consideración de esta Representación Popular, la presente « **Iniciativa de Ley que Reforma el Artículo 80 de La Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, en Materia de Fortalecimiento de la Autonomía Municipal** ». Al tenor de lo siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa tiene por objeto fortalecer el régimen de autonomía municipal previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la armonización del marco jurídico local con los criterios constitucionales que han delimitado el alcance de la intervención legislativa estatal en las decisiones inherentes al gobierno municipal.

La evolución del sistema federal mexicano ha consolidado al municipio como un verdadero orden de gobierno dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y capacidad normativa para regular su organización interna, administrar libremente su hacienda y tomar decisiones respecto del ejercicio de sus atribuciones constitucionales. Bajo esta lógica, resulta indispensable que la legislación secundaria del Estado de Querétaro se mantenga congruente con los principios constitucionales que tutelan la autonomía municipal y con la interpretación que sobre éstos ha desarrollado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



En ese sentido, la presente propuesta plantea la revisión y adecuación del artículo 80 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, a efecto de eliminar disposiciones que han generado incertidumbre respecto de su compatibilidad con el diseño constitucional vigente, particularmente a la luz de los criterios derivados de la Controversia Constitucional 25/2001, resuelta por el máximo tribunal del país.

La reforma propuesta responde a la necesidad de perfeccionar el marco normativo municipal del Estado, dotándolo de mayor claridad, certeza jurídica y congruencia constitucional, privilegiando el respeto al ámbito competencial de los ayuntamientos y fortaleciendo su capacidad de decisión dentro del marco que establece el artículo 115 de la Constitución Federal.

Con ello, se busca consolidar un esquema normativo acorde con los principios del federalismo contemporáneo, garantizando que las disposiciones legales que regulan la vida municipal se ajusten plenamente a los parámetros constitucionales de autonomía, autoorganización y libre ejercicio de las facultades que corresponden a los municipios como base de la organización territorial y política del Estado mexicano.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra al municipio libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas, reconociéndole personalidad jurídica, patrimonio propio y facultades para gobernarse a través de ayuntamientos de elección popular directa, dotados de competencias constitucionales propias e irreductibles.

Dicho reconocimiento no constituye una declaración programática, sino una auténtica garantía institucional orientada a preservar la existencia funcional del municipio como orden de gobierno con capacidad real de decisión dentro del sistema federal mexicano. En tal virtud, la autonomía municipal comprende no solamente la facultad de administrar su hacienda, bienes y recursos, sino también la potestad normativa indispensable para regular su funcionamiento interno, organizar su administración pública y ejercer las atribuciones que constitucionalmente le han sido conferidas.

La autonomía municipal debe entenderse como una expresión concreta del pacto federal, cuyo propósito es asegurar que las decisiones públicas vinculadas a la esfera inmediata de atención ciudadana sean adoptadas por la autoridad de gobierno más próxima a la población, bajo parámetros de responsabilidad política, eficacia administrativa y legitimidad democrática.



*«**Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, **el municipio libre**¹...»*

SEGUNDO. Que la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999 representó un punto de inflexión en la evolución del régimen municipal mexicano, al redefinir sustancialmente la distribución competencial entre las legislaturas locales y los ayuntamientos.

Dicha reforma tuvo como propósito central fortalecer la autonomía municipal mediante la delimitación expresa del alcance de las leyes estatales en materia municipal, restringiendo su contenido a bases generales de administración pública municipal y procedimientos administrativos esenciales, al tiempo que reservó a los ayuntamientos una esfera reforzada de potestad reglamentaria autónoma.

El Constituyente Permanente abandonó así el modelo tradicional de subordinación normativa municipal respecto del legislador local, para adoptar un esquema de distribución competencial que reconoce al municipio una capacidad normativa propia para autorregular las materias concernientes a su organización interna, funcionamiento, administración y ejercicio de sus atribuciones constitucionales.

Este rediseño constitucional consolidó al municipio como un verdadero ámbito de gobierno y no como una mera instancia administrativa dependiente del orden estatal.

TERCERO. Que el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece expresamente que los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expidan las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, orientadas a organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, así como asegurar la participación ciudadana y vecinal.

*«**Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, **el municipio libre**, conforme a las bases siguientes:*

I. ...

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115.



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

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.²*

Esta disposición constitucional constituye uno de los pilares normativos más relevantes del régimen municipal contemporáneo, en tanto reconoce a los ayuntamientos una auténtica potestad reglamentaria con sustento directo en la Constitución Federal. Dicha facultad no debe entenderse

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, fracción II.



como una mera atribución subordinada o derivada de la legislación estatal, sino como una competencia constitucionalmente conferida que encuentra en las leyes expedidas por las legislaturas locales un marco de coordinación y bases generales, mas no un esquema de subordinación jerárquica que habilite una intervención ilimitada del legislador estatal en la vida interna de los municipios.

La redacción del referido precepto revela con claridad la voluntad del Constituyente Permanente de redefinir el equilibrio competencial entre el orden estatal y el orden municipal, delimitando con precisión los alcances de las leyes en materia municipal y robusteciendo la capacidad normativa de los ayuntamientos para autorregularse en todo aquello que concierne a su funcionamiento interno, estructura administrativa y ejercicio de atribuciones constitucionales.

En este sentido, el propio artículo 115 constitucional determina de manera expresa y taxativa que el objeto de las leyes estatales en materia municipal deberá circunscribirse exclusivamente a los supuestos previstos en los incisos a), b), c), d) y e) de la fracción II, consistentes en establecer bases generales de administración pública municipal y procedimiento administrativo; definir los casos en que se requiera mayoría calificada para determinados actos; prever normas generales para la celebración de convenios intergubernamentales; regular los procedimientos para la asunción estatal de funciones o servicios municipales en casos excepcionales; y establecer disposiciones aplicables a municipios que carezcan de reglamentación propia.

La delimitación expresa de estos supuestos evidencia que el Constituyente optó por un esquema de *numerus clausus*, restringiendo deliberadamente el ámbito material de intervención de las legislaturas estatales. De ello se desprende que cualquier disposición legal que imponga condiciones, restricciones, autorizaciones o controles no comprendidos dentro de los supuestos constitucionalmente previstos excede la habilitación normativa otorgada por la Constitución y vulnera el diseño competencial del régimen municipal mexicano.

De manera particular, el inciso b) de la fracción II del artículo 115 dispone que corresponde a las legislaturas estatales establecer únicamente los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes 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 constitucional del ayuntamiento.

La inclusión de este supuesto específico responde a una lógica constitucional de protección reforzada respecto de decisiones que, por su trascendencia patrimonial o por proyectar efectos jurídicos más allá del mandato democrático conferido a una administración municipal determinada, ameritan un consenso calificado al interior del órgano colegiado de gobierno.



Sin embargo, esta previsión constitucional no autoriza a las legislaturas estatales para extender discrecionalmente tales requisitos a supuestos diversos, ni para diseñar mecanismos de intervención que condicionen indebidamente la capacidad decisoria de los ayuntamientos. Por el contrario, al tratarse de una excepción al principio general de autonomía decisoria municipal, su interpretación debe realizarse de forma estricta, restrictiva y conforme al principio pro autonomía que informa la arquitectura constitucional del municipio libre.

Debe advertirse que la fórmula utilizada por el Constituyente es categórica al emplear una delimitación material precisa, lo que excluye interpretaciones extensivas o analógicas que pretendan justificar restricciones adicionales a la actuación municipal. Admitir lo contrario implicaría vaciar de contenido la potestad reglamentaria y decisoria de los ayuntamientos, reinstaurando formas de tutela legislativa incompatibles con la reforma municipal de 1999.

Así, el alcance de esta habilitación constitucional debe entenderse como una autorización puntual y acotada, cuyo ejercicio por parte de las legislaturas estatales debe sujetarse rigurosamente al principio de distribución competencial que rige la organización del Estado federal mexicano, preservando en todo momento la esfera de autodeterminación institucional de los municipios.

En consecuencia, toda regulación local que desborde los límites materiales previstos por el artículo 115 constitucional y pretenda imponer requisitos, condicionamientos o restricciones adicionales para la adopción de decisiones patrimoniales, contractuales o administrativas por parte de los ayuntamientos, debe considerarse contraria al diseño constitucional de autonomía municipal y susceptible de corrección mediante la correspondiente adecuación legislativa.

CUARTO. Que de la interpretación sistemática, funcional y teleológica del artículo 115 constitucional se desprende que el Constituyente Permanente delimitó de manera precisa los ámbitos en los cuales las legislaturas estatales pueden intervenir válidamente respecto de las decisiones patrimoniales y contractuales de los ayuntamientos.

La finalidad de dicha delimitación consiste en evitar intromisiones indebidas del legislador local en la esfera decisoria municipal, preservando la capacidad de los ayuntamientos para ejercer libremente sus facultades de administración, disposición patrimonial y contratación pública, sujetándose únicamente a los principios de legalidad, racionalidad administrativa, fiscalización posterior y responsabilidad pública.

Cualquier disposición legal que extienda tales restricciones más allá de los supuestos constitucionalmente autorizados genera una afectación directa al núcleo esencial de la autonomía municipal, al imponer condicionamientos que alteran el equilibrio competencial diseñado por la Constitución Federal.



QUINTO. Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Controversia Constitucional 25/2001, promovida por los ayuntamientos de los municipios de Querétaro, Corregidora y El Marqués, desarrolló criterios interpretativos de especial relevancia para delimitar el alcance de la potestad normativa estatal en materia municipal.

En dicha resolución, el Alto Tribunal sostuvo que la reforma constitucional de 1999 fortaleció significativamente la autonomía municipal, reconociendo al ayuntamiento como órgano de gobierno dotado de potestad de autoorganización y facultad reglamentaria propia.

Asimismo, precisó que las legislaturas estatales únicamente pueden expedir bases generales orientadas a conferir homogeneidad normativa mínima al régimen municipal, sin invadir aquellas materias que la Constitución reserva al ámbito reglamentario autónomo de los ayuntamientos.

La Suprema Corte destacó que el exceso legislativo en esta materia genera afectaciones sustanciales a la autonomía jurídica municipal, particularmente cuando las disposiciones estatales impiden o restringen la capacidad normativa y decisoria de los municipios.

SEXTO. Que los argumentos formulados por los municipios actores dentro de la Controversia Constitucional 25/2001 constituyen una construcción jurídica particularmente relevante para comprender el alcance de la reforma constitucional al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la consecuente necesidad de adecuar la legislación municipal del Estado de Querétaro a los parámetros del nuevo diseño constitucional del municipio libre.

En dicha controversia, los municipios promoventes sostuvieron que la expedición de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, particularmente en aquellas disposiciones que regulan de manera específica la organización, funcionamiento interno, toma de decisiones y administración patrimonial de los ayuntamientos, vulneró el sentido y propósito de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

Tal planteamiento encuentra sustento en el hecho de que dicha reforma introdujo una transformación sustancial al régimen jurídico municipal mexicano al crear la figura de las denominadas “leyes estatales en materia municipal”, no como una habilitación genérica para que las legislaturas locales regularan ampliamente la vida interna de los municipios, sino como un instrumento normativo de alcance expresamente delimitado cuyo propósito fue fortalecer la facultad reglamentaria municipal y ampliar los espacios de autodeterminación institucional de los ayuntamientos.

La voluntad del Constituyente Permanente fue clara al sustituir el antiguo esquema de bases normativas por un modelo de leyes estatales de objeto limitado, circunscribiendo su contenido a materias específicas y reservando al ámbito reglamentario municipal todo aquello relativo a la



organización interna del ayuntamiento, la estructuración de su administración pública, la regulación de sus procedimientos, la prestación de servicios públicos de su competencia y los mecanismos de participación ciudadana y vecinal.

De la lectura sistemática de la fracción II del artículo 115 constitucional se desprende que el legislador local únicamente puede intervenir en los supuestos expresamente previstos en los incisos a), b), c), d) y e) del propio precepto, sin que exista habilitación constitucional para regular aspectos distintos o imponer restricciones adicionales que invadan la esfera de autonomía reglamentaria y decisoria municipal.

Esta delimitación no constituye una referencia programática o interpretativa abierta, sino una auténtica cláusula de reserva competencial en favor de los ayuntamientos.

Los municipios actores sostuvieron acertadamente que de dicho precepto se derivan principios constitucionales precisos que orientan la distribución de competencias entre el legislador estatal y los ayuntamientos.

En primer término, que las leyes estatales en materia municipal son de objeto limitado, por lo que su contenido no puede exceder los supuestos expresamente señalados por la Constitución.

En segundo término, que todo exceso legislativo que rebase dichos límites genera una invasión competencial y, por ende, una afectación directa a la autonomía municipal constitucionalmente protegida.

En tercer término, que corresponde a los municipios expedir las disposiciones reglamentarias relativas a la organización de su administración pública, al funcionamiento interno del ayuntamiento, a la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia, así como a los mecanismos de participación ciudadana y vecinal.

En cuarto término, que las leyes estatales deben limitarse al establecimiento de bases generales de administración pública y procedimiento administrativo, sin descender a la regulación específica de la estructura organizacional o funcionamiento concreto de los ayuntamientos.

En quinto término, que todo lo relativo a la organización y funcionamiento interno del ayuntamiento quedó reservado al ámbito reglamentario municipal como expresión directa de su autonomía constitucional.

Y, finalmente, que en materia de exigencia de mayoría calificada, las legislaturas estatales únicamente pueden preverla tratándose de actos que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o comprometan jurídicamente al municipio más allá del periodo constitucional del ayuntamiento, sin posibilidad de extender tal requisito a supuestos diversos.



Este último principio reviste especial trascendencia para el análisis del artículo 80 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.

La reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve fue explícita al establecer que, aun en los casos en que proceda exigir mayoría calificada, la decisión corresponde exclusivamente al ayuntamiento como órgano colegiado de gobierno, excluyendo la posibilidad de intervención sustitutiva o autorizatoria por parte de la legislatura estatal.

Los trabajos legislativos que dieron origen a la reforma constitucional corroboran esta interpretación.

En el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados y posteriormente por la Cámara de Senadores se estableció expresamente que la intención del Constituyente consistía en delimitar los alcances de las leyes estatales sobre cuestiones municipales, robustecer la competencia reglamentaria exclusiva de los municipios y garantizar que las legislaturas locales no intervinieran en aquellas decisiones que corresponden al ámbito interno de gobierno de los ayuntamientos.

Particularmente relevante resulta lo expresado en relación con el inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional, en donde se señaló de manera categórica que, si bien la ley estatal puede prever el requisito de mayoría calificada respecto de decisiones patrimoniales o convenios de especial trascendencia, la legislatura estatal ya no debe intervenir en la toma de tales decisiones.

Tal precisión constituye una manifestación inequívoca de la voluntad del Constituyente de erradicar esquemas de tutela o subordinación legislativa sobre las decisiones municipales.

Así, cuando disposiciones como las contenidas en las fracciones III, IV, V y VI del artículo 80 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro imponen condicionamientos que exceden estos límites constitucionales, se actualiza una contradicción material con el modelo competencial diseñado por la Constitución Federal.

El razonamiento expuesto por los municipios actores en la controversia constitucional, posteriormente retomado y desarrollado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pone de manifiesto que la subsistencia de dichas disposiciones representa una restricción indebida a la autonomía municipal, al imponer requisitos y condicionamientos que no encuentran sustento en el texto constitucional.

En consecuencia, resulta jurídicamente procedente que el Poder Legislativo del Estado adecue el contenido del artículo 80 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro a los principios derivados de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve y a la interpretación



consolidada por el máximo tribunal del país, eliminando aquellas disposiciones que desbordan el ámbito legítimo de regulación estatal y restableciendo así plena congruencia entre la legislación local y el régimen constitucional de autonomía municipal.

SÉPTIMO. Que la interpretación histórica, sistemática y evolutiva del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite advertir que el fortalecimiento de la autonomía municipal no constituye una construcción reciente ni una concesión normativa accidental, sino el resultado de un proceso progresivo de consolidación constitucional y jurisprudencial que alcanzó uno de sus momentos más relevantes con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que dicha reforma representó un punto de inflexión en la evolución del municipio libre mexicano, al avanzar decididamente en la consolidación de su autonomía y en el fortalecimiento de sus atribuciones frente a las tradicionales injerencias de los gobiernos estatales y de sus órganos legislativos.

No obstante, debe destacarse que el reconocimiento del municipio como auténtico órgano de gobierno no surgió exclusivamente con dicha reforma constitucional.

Incluso con anterioridad a la modificación del artículo 115 constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya había desarrollado una línea jurisprudencial consistente orientada a reconocer al municipio una esfera jurídica propia, autonomía funcional y asignaciones competenciales constitucionalmente protegidas.

Así se desprende, entre otros precedentes, de la tesis de jurisprudencia **P./J. 96/99**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, septiembre de 1999, derivada de la resolución de la Controversia Constitucional 31/97, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Temixco, Morelos; de la tesis aislada **P. LXXIII/98**, publicada en el Tomo VIII, diciembre de 1998, relativa a la solicitud de revocación por hecho superveniente dentro de la controversia constitucional 51/96 promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Puebla; de la tesis **2a. XIII/98**, emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, así como de la tesis de jurisprudencia **P./J. 10/2000**, publicada en febrero del año dos mil.

Estos criterios permiten advertir que, aun antes de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, la Suprema Corte ya perfilaba al municipio como una entidad dotada de autonomía funcional y de una esfera competencial propia, protegida frente a actos de intromisión provenientes de otros órdenes de gobierno.

En tal sentido, la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve no debe entenderse como el punto de partida absoluto del reconocimiento de la autonomía municipal, sino como la



consolidación normativa de una evolución jurisprudencial y doctrinal que venía robusteciendo progresivamente el carácter institucional del municipio dentro del sistema federal mexicano.

El proceso legislativo que dio origen a dicha reforma confirma esta interpretación.

Entre los años de mil novecientos noventa y siete y mil novecientos noventa y nueve fueron presentadas diversas iniciativas de reforma al artículo 115 constitucional, mismas que fueron estudiadas de manera conjunta por la Comisión dictaminadora correspondiente, culminando en un proyecto único orientado a redefinir la posición constitucional del municipio y fortalecer su capacidad de decisión.

Los cambios aprobados por el Constituyente Permanente fueron particularmente significativos.

En primer término, se reconoció expresamente al municipio como ámbito de gobierno mediante la sustitución del término “administrado” por “gobernado”, modificación que implicó elevar a rango constitucional una concepción institucional del ayuntamiento como órgano de gobierno con facultades propias de dirección política y administrativa.

En segundo término, se fortaleció la facultad reglamentaria municipal mediante la delimitación precisa del objeto de las leyes estatales en materia municipal, restringiendo la intervención legislativa local a supuestos específicos y reservando al ámbito reglamentario municipal la organización interna de los ayuntamientos, la estructuración de su administración pública y la regulación sustantiva de sus competencias.

Asimismo, se ampliaron las competencias exclusivas municipales en materia de servicios públicos, desarrollo urbano, hacienda municipal, coordinación intergubernamental, ordenamiento territorial, preservación ecológica y seguridad pública, consolidando un esquema orientado a garantizar una actuación municipal más libre, eficaz y autónoma.

La relación integral de estas modificaciones pone de manifiesto que la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve respondió a una política constitucional deliberada de fortalecimiento municipal.

Su propósito fue superar modelos de subordinación histórica y consolidar un diseño institucional en el que los municipios contaran con auténtica capacidad de autoorganización y libre determinación dentro del marco constitucional.

En este contexto, cobra especial relevancia el criterio sostenido por la Suprema Corte en el sentido de que la conceptualización del municipio como órgano de gobierno conlleva necesariamente el reconocimiento de una potestad de autoorganización.

Dicha potestad implica que, si bien corresponde a las legislaturas estatales establecer bases



generales indispensables para conferir homogeneidad mínima al régimen municipal, corresponde exclusivamente a los ayuntamientos definir la estructura concreta de sus órganos administrativos, regular su funcionamiento interno y adoptar las decisiones inherentes a la administración de sus bienes, recursos y obligaciones.

Por ello, toda disposición legal que reproduzca mecanismos de intervención, autorización o condicionamiento ajenos a los límites expresamente previstos por el artículo 115 constitucional debe estimarse contraria al proceso evolutivo de fortalecimiento municipal reconocido tanto por la jurisprudencia previa a mil novecientos noventa y nueve como por la propia reforma constitucional.

Las fracciones III, IV, V y VI del artículo 80 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro deben analizarse precisamente bajo esta perspectiva histórica y jurisprudencial.

Su permanencia normativa reproduce esquemas de tutela estatal incompatibles con la evolución constitucional del municipio libre y con la línea interpretativa sostenida de manera consistente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En consecuencia, su derogación constituye una medida legislativa necesaria para armonizar el orden jurídico local con el proceso histórico de consolidación de la autonomía municipal y con los criterios jurisprudenciales que, desde antes de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, reconocieron al municipio como auténtico órgano de gobierno dotado de autonomía funcional y competencias propias.

OCTAVO. Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Controversia Constitucional 25/2001, promovida por los ayuntamientos de los municipios de Querétaro, Corregidora y El Marqués, fijó criterios constitucionales de especial trascendencia para delimitar el alcance de la potestad legislativa estatal en materia municipal, particularmente respecto de aquellas disposiciones que inciden en la esfera de decisión patrimonial, administrativa y contractual de los ayuntamientos.

En dicha resolución, el Alto Tribunal realizó un análisis exhaustivo del alcance de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concluyendo que ésta tuvo como finalidad fortalecer de manera sustancial la autonomía municipal y consolidar al municipio como un verdadero ámbito de gobierno dotado de facultades propias de autoorganización, autorregulación y decisión.

La Suprema Corte sostuvo que uno de los objetivos centrales de dicha reforma consistió en delimitar expresamente el alcance de las leyes estatales en materia municipal, restringiendo su contenido a bases generales indispensables para conferir homogeneidad mínima al régimen



municipal, al tiempo que reservó al ámbito reglamentario autónomo de los ayuntamientos todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno, así como las decisiones inherentes al ejercicio ordinario de sus atribuciones constitucionales.

De manera puntual, el máximo tribunal del país precisó que la conceptualización del municipio como órgano de gobierno conlleva necesariamente el reconocimiento de una potestad de autoorganización, mediante la cual los ayuntamientos cuentan con capacidad jurídica para definir la estructura de sus propios órganos administrativos, regular su funcionamiento interno y adoptar las decisiones necesarias para la gestión de sus recursos, bienes y obligaciones, siempre dentro del marco constitucional y legal correspondiente.

La resolución fue clara al señalar que cualquier exceso del legislador local que rebase los límites materiales previstos en el artículo 115 constitucional genera una afectación directa a la autonomía municipal, particularmente cuando se introducen disposiciones que condicionan, restringen o subordinan decisiones cuya adopción corresponde de manera exclusiva a los ayuntamientos.

En el estudio específico del artículo 80 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, la Suprema Corte analizó las disposiciones que permiten la imposición de requisitos y condicionamientos para la adopción de actos patrimoniales y contractuales municipales, advirtiendo que dichas previsiones invaden el ámbito autónomo de administración y manejo patrimonial de los municipios, al establecer restricciones que exceden los supuestos autorizados por el artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal.

El Alto Tribunal reconoció expresamente que el Constituyente Permanente previó que las legislaturas estatales ya no intervinieran en la toma de decisiones de esta naturaleza, sin perjuicio de sus facultades de fiscalización posterior, precisamente con el propósito de garantizar que los ayuntamientos pudieran ejercer con plenitud su capacidad de decisión respecto de los actos necesarios para la administración de su patrimonio y el cumplimiento de sus fines públicos.

Si bien los efectos formales de la resolución se circunscribieron a los municipios actores, debe destacarse que el razonamiento constitucional desarrollado por la Suprema Corte no se limitó a una valoración casuística o particular, sino que estableció parámetros generales de interpretación sobre el alcance del artículo 115 constitucional y los límites que constriñen la actuación del legislador local.

En consecuencia, la ejecutoria constituye un precedente constitucional objetivo que revela la incompatibilidad material de las fracciones III, IV, V y VI del artículo 80 con el modelo de autonomía municipal diseñado por la Constitución Federal.

La subsistencia de tales disposiciones dentro del texto vigente de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro genera una evidente inconsistencia normativa, pues mantiene formalmente



obligatorias para la generalidad de los municipios disposiciones respecto de las cuales la Suprema Corte ya estableció criterios claros que evidencian su contradicción con el marco constitucional.

Esta situación provoca una asimetría jurídica inadmisibles, en tanto que algunos municipios, derivado de los efectos relativos de la sentencia, se encuentran materialmente exceptuados de la aplicación imperativa de dichas disposiciones, mientras que el resto permanece sujeto a una regulación cuya constitucionalidad ha sido sustancialmente desvirtuada por el máximo intérprete de la Constitución.

Tal escenario resulta contrario a los principios de seguridad jurídica, certeza normativa, igualdad institucional y coherencia del orden jurídico estatal.

Frente a ello, corresponde al Poder Legislativo del Estado asumir su deber de armonización constitucional y adecuar el marco normativo local a los criterios interpretativos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, eliminando del texto legal aquellas disposiciones que han sido identificadas como contrarias al principio de autonomía municipal.

Si bien la declaratoria de invalidez pronunciada por la Suprema Corte tuvo efectos relativos, ello no impide ni limita la facultad soberana del legislador local para extender los efectos materiales de dicha interpretación a la totalidad de los municipios del Estado mediante la correspondiente reforma legislativa.

Por el contrario, hacerlo constituye una expresión de responsabilidad constitucional orientada a garantizar uniformidad normativa, evitar litigios innecesarios y asegurar que todos los municipios del Estado de Querétaro ejerzan sus atribuciones bajo un mismo marco jurídico plenamente compatible con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, la derogación de las fracciones III, IV, V y VI del artículo 80 representa no solamente una medida de depuración técnica del ordenamiento jurídico estatal, sino una acción legislativa necesaria para materializar de manera general y efectiva el criterio constitucional ya definido por la Suprema Corte, extendiendo sus efectos a la totalidad de los municipios queretanos y consolidando así un régimen municipal congruente con los principios del federalismo contemporáneo y de la autonomía constitucionalmente reconocida al municipio libre.

NOVENO. Que las fracciones III, IV, V y VI del artículo 80 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro imponen restricciones que exceden el marco competencial autorizado por el artículo 115 constitucional.

Particularmente, dichas disposiciones sujetan a aprobación calificada y, en su caso, a intervención externa, actos relativos a la desafectación o cambio de destino de bienes inmuebles



afectados a servicios públicos, arrendamientos que excedan el término constitucional de la gestión municipal, contratos de administración de obras y prestación de servicios públicos, así como cualquier obligación cuyo cumplimiento deba extenderse más allá del periodo constitucional del ayuntamiento.

Tales supuestos constituyen manifestaciones propias del ejercicio ordinario de administración y gestión pública municipal, cuya regulación específica corresponde al ámbito reglamentario y decisorio de los ayuntamientos, sin perjuicio de los controles de legalidad, fiscalización y responsabilidad administrativa previstos por el sistema jurídico.

Su mantenimiento dentro del texto legal representa una restricción desproporcionada e innecesaria a la capacidad de gestión municipal.

DÉCIMO. Que la conservación de estas disposiciones genera una situación de asimetría normativa incompatible con los principios de certeza jurídica, igualdad institucional y uniformidad legislativa.

En efecto, derivado de la invalidez relativa declarada por la Suprema Corte, existen municipios que materialmente pueden apartarse de dichas disposiciones, mientras otros continúan formalmente sujetos a su observancia.

Esta disparidad produce un régimen jurídico fragmentado que debilita la coherencia del orden normativo estatal y genera incertidumbre respecto de la aplicabilidad efectiva del precepto.

La función correctiva del legislador local exige eliminar tales inconsistencias mediante una reforma que restablezca plena congruencia entre el texto legal y el parámetro constitucional vigente.

DÉCIMO PRIMERO. Que el principio de supremacía constitucional impone a las legislaturas locales el deber permanente de revisar, actualizar y depurar el marco normativo estatal, a fin de asegurar su conformidad material con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con la interpretación que de ésta realice la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La armonización legislativa no constituye una facultad discrecional, sino una exigencia inherente al sistema de control constitucional y al principio de regularidad normativa que rige el actuar del poder público.

Cuando existen elementos objetivos que revelan tensiones entre una disposición legal vigente y el parámetro constitucional, corresponde al órgano legislativo actuar preventivamente para corregir tales inconsistencias.



DÉCIMO SEGUNDO. Que la derogación de las fracciones III, IV, V y VI del artículo 80 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro permitirá fortalecer la autonomía municipal, dotar de mayor certeza jurídica al régimen local, eliminar disposiciones potencialmente incompatibles con el texto constitucional y consolidar un modelo normativo acorde con la evolución contemporánea del federalismo mexicano.

La presente reforma no implica la eliminación de mecanismos de control sobre la actuación municipal, pues subsisten plenamente los sistemas de fiscalización superior, responsabilidades administrativas, control interno, transparencia, rendición de cuentas y control jurisdiccional previstos por el orden jurídico nacional y estatal.

Por el contrario, representa una adecuación normativa orientada a restituir a los ayuntamientos el ámbito de decisión que constitucionalmente les corresponde, garantizando el ejercicio pleno de sus atribuciones dentro del marco de responsabilidad pública y legalidad democrática.

Para una mejor referencia y comparación de los cambios propuestos, a continuación, se incorpora el siguiente cuadro comparativo, que contiene el texto original de ley a modificar y su propuesta de reforma:

Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro	
Texto Vigente	Texto Propuesto
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: (Se declaró la invalidez relativa en la resolución dictada por la SCJN, de la Controversia Constitucional número 25/2001)	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: (Se declaró la invalidez relativa en la resolución dictada por la SCJN, de la Controversia Constitucional número 25/2001)
I. Gestionar empréstitos. (Ref. P. O. No. 77, 20-XII-14)	I. Gestionar empréstitos. (Ref. P. O. No. 77, 20-XII-14)
II. Transmitir, por cualquier título, bienes muebles que por su valor cultural, histórico o económico, puedan considerarse de trascendental	II. Transmitir, por cualquier título, bienes muebles que por su valor cultural, histórico o económico, puedan considerarse de trascendental

Av. Fray Luis de León No. 2920.
C.p. 76090.
Santiago de Querétaro, Qro.



importancia para la vida municipal o el funcionamiento de la administración; (Se declaró la invalidez relativa en la resolución dictada por la SCJN, de la Controversia Constitucional número 25/2001)

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; (Se declaró la invalidez relativa en la resolución dictada por la SCJN, de la Controversia Constitucional número 25/2001)

IV. Arrendar sus bienes por un término que exceda del término constitucional de la gestión municipal; (Se declaró la invalidez relativa en la resolución dictada por la SCJN, de la Controversia Constitucional número 25/2001)

V. Celebrar contratos de administración de obras y de prestación de servicios públicos, cuyas obligaciones excedan el término constitucional de la gestión municipal; (Se declaró la invalidez relativa en la resolución dictada por la SCJN, de la Controversia Constitucional número 25/2001)

VI. En general cualquier acto que implique obligaciones que deban ser cumplidas después de concluida la gestión municipal de que se trate. (Se declaró la invalidez relativa en la resolución dictada por la SCJN, de la Controversia Constitucional número 25/2001)

importancia para la vida municipal o el funcionamiento de la administración; (Se declaró la invalidez relativa en la resolución dictada por la SCJN, de la Controversia Constitucional número 25/2001)

III. Se deroga.

IV. Se deroga.

V. Se deroga.

VI. Se deroga.



Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración del Pleno de la LXI Legislatura del Estado, la presente Iniciativa:

INICIATIVA

INICIATIVA DE LEY QUE REFORMA EL ARTÍCULO 80 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN MATERIA DE FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y ARMONIZACIÓN CONSTITUCIONAL.

Artículo Único. Se **derogan** las fracciones III, IV, V y VI del artículo 80 de la **Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro**, para quedar como sigue:

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: (Se declaró la invalidez relativa en la resolución dictada por la SCJN, de la Controversia Constitucional número 25/2001)

I. Gestionar empréstitos. (Ref. P. O. No. 77, 20-XII-14)

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; (Se declaró la invalidez relativa en la resolución dictada por la SCJN, de la Controversia Constitucional número 25/2001)

III. Se deroga.

IV. Se deroga.

V. Se deroga.

VI. Se deroga.





TRANSITORIOS

PRIMERO. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga".

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

TERCERO. Remítase al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, para su publicación en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga".

ATENTAMENTE

DIP. CLAUDIA DÍAZ GAYOU
FRACCIÓN PARLAMENTARIA DEL PARTIDO DEL TRABAJO.

Ccp. Archivo –