

**LA QUINCUAGÉSIMA NOVENA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUERÉTARO Y 81 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, Y**

**CONSIDERANDO**

1. Que de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le corresponde al Estado velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico; dicho principio deberá observarse en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en los planes estatales y municipales de esa índole.

En el mismo sentido, el artículo 134, párrafos primero y segundo, de la misma Norma Referencial, establece que los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados y que los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente.

2. Que lo anterior significa que los gobiernos Federal, estatales y municipales, no pueden ejercer el gasto de manera irracional, desproporcionada, ineficaz o de forma arbitraria e ineficiente, pues deben guiarse por los principios ya establecidos en la Constitución y en las leyes.

3. Que por su parte, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, tiene como objeto esclarecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera, para un manejo sostenible de las finanzas públicas.

Dicha Ley, en congruencia con la Carta Magna, establece que los municipios deberán sujetarse y administrar sus recursos conforme a los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

Aunado a lo anterior, es imprescindible considerar la situación económica que enfrentamos actualmente a nivel mundial, derivada de la contingencia sanitaria ocasionada por la pandemia de covid-19, lo que obliga a todos los gobiernos a ejercer el gasto conforme a los principios constitucionales señalados y a implementar acciones de racionalidad, austeridad y eficiencia en el manejo de los recursos públicos.

4. Que en Querétaro, el sistema jurídico estatal prevé diversas leyes, reglamentos y disposiciones que regulan la aplicación del gasto público, las cuales deben estar armonizadas y alineadas con las leyes emitidas por el Congreso de la Unión. Por su parte, dichas normas estatales también deben estar perfectamente alineadas con el resto de las leyes aplicables por las autoridades del Gobierno Estatal, de los poderes estatales o de los municipios, pues si ello no ocurriera así, se generarían problemas de interpretación que vulnerarían los principios constitucionales que se han referido.

En tal contexto, es fundamental que en todas las leyes y normas jurídicas aplicables a la materia, prevalezca la plena armonía entre lo que dispone cada una, y que su aplicación individual o conjunta concorra en el manejo adecuado y transparente de los recursos públicos.

Por ello, es importante que no existan dos o más preceptos que contengan disposiciones total o parcialmente contrarias o contradictorias, respecto de un mismo supuesto fáctico. En teoría general del Derecho, cuando ello sucede se da lo que se conoce como conflictos normativos o antinomias jurídicas.

5. Que el Poder Judicial de la Federación ha definido una antinomia jurídica como la situación en que dos normas pertenecientes a un mismo sistema jurídico, que concurren en el ámbito temporal, espacial, personal y material de validez, atribuyen consecuencias jurídicas incompatibles entre sí a cierto supuesto fáctico, y esto impide su aplicación simultánea, tal y como se aprecia en la siguiente tesis aislada:

*“Época: Novena Época*

*Registro: 165344*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Tipo de Tesis: Aislada*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo XXXI, Febrero de 2010*

*Materia(s): Civil*

*Tesis: I.4o.C.220 C*

*Página: 2788*

## **ANTINOMIAS O CONFLICTOS DE LEYES. CRITERIOS DE SOLUCIÓN.**

La antinomia es la situación en que dos normas pertenecientes a un mismo sistema jurídico, que concurren en el ámbito temporal, espacial, personal y material de validez, atribuyen consecuencias jurídicas incompatibles entre sí a cierto supuesto fáctico, y esto impide su aplicación simultánea. Antes de declarar la existencia de una colisión normativa, el juzgador debe recurrir a la interpretación jurídica, con el propósito de evitarla o disolverla, pero si no se ve factibilidad de solucionar la cuestión de ese modo, los métodos o criterios tradicionales de solución de antinomias mediante la permanencia de una de ellas y la desaplicación de la otra, son tres: 1. criterio jerárquico (*lex superior derogat legi inferiori*), ante la colisión de normas provenientes de fuentes ordenadas de manera vertical o dispuestas en grados diversos en la jerarquía de las fuentes, la norma jerárquicamente inferior tiene la calidad de subordinada y, por tanto, debe ceder en los casos en que se oponga a la ley subordinante; 2. Criterio cronológico (*lex posterior derogat legi priori*), en caso de conflicto entre normas provenientes de fuentes jerárquicamente equiparadas, es decir, dispuestas sobre el mismo plano, la norma creada con anterioridad en el tiempo debe considerarse abrogada tácitamente, y por tanto, ceder ante la nueva; y, 3. Criterio de especialidad (*lex specialis derogat legi generali*), ante dos normas incompatibles, una general y la otra especial (o excepcional), prevalece la segunda, el criterio se sustenta en que la ley especial substraer una parte de la materia regida por la de mayor amplitud, para someterla a una reglamentación diversa (contraria o contradictoria). En la época contemporánea, la doctrina, la ley y la jurisprudencia han incrementado la lista con otros tres criterios. 4. Criterio de competencia, aplicable bajo las circunstancias siguientes: a) que se produzca un conflicto entre normas provenientes de fuentes de tipo diverso; b) que entre las dos fuentes en cuestión no exista una relación jerárquica (por estar dispuestas sobre el mismo plano en la jerarquía de las fuentes), y c) que las relaciones entre las dos fuentes estén reguladas por otras normas jerárquicamente superiores, atribuyendo -y de esa forma, reservando- a cada una de ellas una diversa esfera material de competencia, de modo que cada una de las dos fuentes tenga la competencia exclusiva para regular una cierta materia. Este criterio guarda alguna semejanza con el criterio jerárquico, pero la relación de jerarquía no se establece entre las normas en conflicto, sino de ambas como subordinadas de una tercera; 5. Criterio de prevalencia, este mecanismo requiere necesariamente de una regla legal, donde se disponga que ante conflictos producidos entre normas válidas pertenecientes a subsistemas normativos distintos, debe prevalecer alguna de ellas en detrimento de la otra, independientemente de la jerarquía o especialidad de cada una; y, 6. Criterio de procedimiento, se inclina por la subsistencia de la norma, cuyo procedimiento legislativo de que surgió, se encuentra más apegado a los cánones y

*formalidades exigidas para su creación. Para determinar la aplicabilidad de cada uno de los criterios mencionados, resulta indispensable que no estén proscritos por el sistema de derecho positivo rector de la materia en el lugar, ni pugnen con alguno de sus principios esenciales. Si todavía ninguno de estos criterios soluciona el conflicto normativo, se debe recurrir a otros, siempre y cuando se apeguen a la objetividad y a la razón. En esta dirección, se encuentran los siguientes: 7. Inclinarsse por la norma más favorable a la libertad de los sujetos involucrados en el asunto, por ejemplo, en el supuesto en que la contienda surge entre una norma imperativa o prohibitiva y otra permisiva, deberá prevalecer esta última. Este criterio se limita en el caso de una norma jurídica bilateral que impone obligaciones correlativas de derechos, entre dos sujetos, porque para uno una norma le puede ser más favorable, y la otra norma favorecerá más la libertad de la contraparte. Para este último supuesto, existe un diverso criterio: 8. En éste se debe decidir a cuál de los dos sujetos es más justo proteger o cuál de los intereses en conflicto debe prevalecer; 9. Criterio en el cual se elige la norma que tutele mejor los intereses protegidos, de modo que se aplicará la que maximice la tutela de los intereses en juego, lo que se hace mediante un ejercicio de ponderación, el cual implica la existencia de valores o principios en colisión, y por tanto, requiere que las normas en conflicto tutelén o favorezcan al cumplimiento de valores o principios distintos; y, 10. Criterio basado en la distinción entre principios y reglas, para que prevalezca la norma que cumpla mejor con alguno o varios principios comunes a las reglas que estén en conflicto. Esta posición se explica sobre la base de que los principios son postulados que persiguen la realización de un fin, como expresión directa de los valores incorporados al sistema jurídico, mientras que las reglas son expresiones generales con menor grado de abstracción, con las que se busca la realización de los principios y valores que las informan; de manera que ante la discrepancia entre reglas tuteladas de los mismos valores, debe subsistir la que mejor salvaguarde a éste, por ejemplo si la colisión existe entre normas de carácter procesal, deberá resolverse a favor de la que tutele mejor los elementos del debido proceso legal.”*

Como se aprecia, los tribunales han determinado 10 principios que pueden aplicarse por el órgano jurisdiccional para resolver la antinomia, pero ello implica que el asunto se hubiere judicializado y que quizá ya exista un daño, una responsabilidad administrativa, civil o incluso penal, derivado de la oscuridad de la ley y de la antinomia en cuestión.

**6.** Que una vía para evitar una antinomia es armonizando la legislación, con ello se logra que no sean los ciudadanos y los servidores públicos quienes tengan que librar una batalla jurídica ante los jueces, para dirimir responsabilidades a causa de ese defecto del sistema jurídico.

7. Que en el sistema jurídico de nuestro Estado, actualmente existe una contradicción que encuadra en esta situación, es entre lo dispuesto por los artículos 84, párrafo tercero, de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro, por un lado, y el 112, fracción X, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, por el otro.

A continuación, se transcriben, en un de forma comparativa, ambos preceptos, para apreciar plenamente la contradicción que presentan:

### **Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro**

*“Artículo 84. En el Presupuesto de Egresos del Estado, correspondiente al último año del periodo constitucional de la administración, el Poder Ejecutivo establecerá una partida destinada a gastos de transición, equivalente al uno por ciento del promedio mensual de su gasto administrativo.*

*En el caso del Poder Legislativo y para los mismos fines establecidos en el párrafo anterior, se destinará una partida que será del cinco por ciento del promedio mensual de su gasto administrativo.*

*Tratándose de los municipios, establecerán la partida destinada a gastos de transición, considerando al menos el uno por ciento del gasto corriente previsto en el Presupuesto de Egresos correspondiente al último ejercicio del periodo constitucional de que se trate, sin incluir las partidas de servicios personales.”*

### **Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro**

**ARTÍCULO 112.-** *En la formulación del Presupuesto de Egresos deberán observarse los lineamientos siguientes:*

**I. a IX. ...**

**X.** *En el correspondiente al último año del periodo de ejercicio de la administración municipal, se establecerá una partida destinada a gastos de transición, que será del uno por ciento del presupuesto del gasto corriente mensual promedio del periodo correspondiente a los primeros seis meses del año de que se trate, sin incluir las partidas de servicios personales. Los recursos de esta partida deberán utilizarse únicamente para gastos de capacitación y para pagos de gastos administrativos del proceso de entrega*

recepción, no podrán destinarse a cubrir remuneraciones a los que serán empleados o funcionarios en la administración entrante; y

## XI. ...

De la simple lectura de ambos preceptos es posible percatarse que existen dos supuestos normativos que aplican al mismo supuesto fáctico, lo que indicaría, *prima facie*, que existe una contradicción o antinomia jurídica. No obstante, para dilucidar si en realidad existe tal antinomia, es necesario revisar tanto la especialidad de la norma, como su ámbito temporal de validez.

Por un lado, la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro es una norma específica que regula la forma en que las autoridades estatales y municipales deberán administrar y ejercer el presupuesto de egresos, es decir, el gasto público. Ello deja en evidencia que si se aplica el principio general de derecho *lex specialis derogat legi generali* (la ley específica deroga a la ley general), es evidente que ésta debe pervivir por encima de las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica Municipal, pues ésta última es una ley que regula, de manera general, la aplicación del presupuesto por parte de los municipios.

Asimismo, si se aplica el principio general de derecho *lex posterior derogat legi priori* (la ley posterior deroga a la ley anterior), entonces también debemos concluir que debe aplicarse la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro, pues su artículo 84 fue reformado el 30 de junio de 2016, con motivo de la armonización estatal que alineó la legislación local con la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, mientras que la fracción X, del artículo 112, de la Ley Orgánica Municipal, fue reformada por última vez el 29 de septiembre de 2015.

**8.** Que en ese contexto, aunque ambas leyes regulan la partida destinada a gastos de transición, cada una lo hace a través de una fórmula diferente para determinar el monto de los recursos que pueden erogarse, lo que puede conducir a equívocos por parte de la autoridad y a incertidumbre sobre el tema.

Si bien podría argumentarse que las disposiciones transitorias del ordenamiento que reformó la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro, derogaron todas las disposiciones que se opusieran a dicha modificación, es claro que al subsistir el texto normativo del artículo 112, fracción X, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, se genera el riesgo de que los Ayuntamientos caigan en incumplimientos u omisiones por la oscuridad que se cierne sobre la aplicación de ambos dispositivos.

Es claro que, al hacer el cálculo de los recursos disponibles para los gastos de transición a través de las diferentes fórmulas que dispone cada ley, el resultado es diverso y, por tal motivo, de ejercer una u otra, se podría poner en riesgo a la autoridad municipal, pues los entes fiscalizadores podrían determinar posibles incumplimientos y responsabilidades administrativas, hecho que se repite en cada cambio de administración.

Por tal motivo, es meridianamente claro que lo más adecuado para el debido ejercicio y aplicación de los recursos públicos es que ambas leyes se alineen bajo un mismo criterio, siendo necesario homologar ambos criterios legales y clarificarlos, por lo que es preciso reformar ambos artículos.

**9.** Que para determinar el monto que deba destinarse a los gastos de transición, el actual artículo 84 de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro, crea diversos criterios, uno para los poderes Ejecutivo y Legislativo estatales y otro para los municipios. Curiosamente, en el primer criterio se utiliza como base el uno y el cinco por ciento del promedio mensual del gasto administrativo, respectivamente, mientras que el segundo se fija como “al menos el uno por ciento del gasto corriente previsto para el último ejercicio presupuestal” lo que revela una diferencia sustancial y una indeterminación importante.

Al dejar abierto el monto que pueden destinar los Ayuntamientos a través de la frase “al menos el uno por ciento”, permite que estos, arbitrariamente determinen ese porcentaje en el nivel que deseen, pudiendo ser igualmente uno, tres, cinco, o 15 por ciento del presupuesto anual, lo que abre la posibilidad de un ejercicio presupuestal poco racional.

Es de subrayarse que la fórmula que utilizaba la Ley Orgánica Municipal, en su artículo 112, fracción X, sí fijaba claramente que el monto sería del equivalente a uno por ciento y que sería sobre el promedio mensual del gasto corriente de los primeros seis meses del año, lo que constituye una previsión certera, clara, racional y tendiente a un ejercicio presupuestal responsable.

Por ello, es importante aprovechar para corregir este criterio, y tomando en consideración los argumentos que se han vertido, retomar la fórmula que se utilizaba en la Ley Orgánica Municipal.

**10.** Que cabe señalar que en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios no se establece un criterio para determinar el monto que debe destinarse para gastos de transición, por lo que debe entenderse que existe libertad de configuración legislativa en la materia para las entidades federativas.

Igualmente, al revisar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para conocer si la Federación tiene un criterio establecido que pueda servir de guía, en carácter de buena práctica, es de percatarse que el artículo 43 no lo establece, pues solo prevé la obligación de contemplar recursos para tal fin, tal y como se aprecia a continuación:

**“Artículo 43.** *En el año en que termina su encargo, el Ejecutivo Federal deberá elaborar anteproyectos de iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos en apoyo al Presidente Electo, incluyendo sus recomendaciones, a efecto de que éste último los presente a la Cámara de Diputados, a más tardar en la fecha y en los términos a que se refiere el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”*

11. Que en ese sentido, es claro que al contar con libertad de configuración legislativa y tomando en consideración que se debe legislar para que las autoridades se guíen por el postulado de salvaguarda de los recursos públicos que le sean asignados y para que los administren conforme a los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas, es evidente que, como ya se señaló, la fórmula establecida en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro es la que más contribuye a lograr tal fin.

Lo anterior debido a que la determinación de los recursos se basaría en un criterio mucho más racional, que incluso está reconocido en la propia ley vigente al señalar la fórmula que debe utilizarse para determinar los recursos destinados para los gastos de transición en las autoridades estatales.

12. Que por tal motivo, resulta necesario reformar los artículos 84, párrafo tercero, de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro, para adecuar el criterio de determinación de los gastos de transición en los municipios, así como el artículo 112, fracción X, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, a fin de que su disposición se convierta en una remisión normativa a lo dispuesto por la ley de la materia, es decir, la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro.

Por lo expuesto, la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Querétaro expide el siguiente:

## LEY QUE REFORMA EL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 84 DE LA LEY PARA EL MANEJO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 112 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

**ARTÍCULO PRIMERO:** Se reforma el párrafo tercero del artículo 84 de la Ley de para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro, para quedar como sigue:

**Artículo 84.** En el Presupuesto...

En el caso...

Tratándose de los municipios, establecerán una partida destinada a gastos de transición, equivalente al uno por ciento del presupuesto del gasto corriente mensual promedio del periodo correspondiente a los primeros seis meses del último año del periodo constitucional de la administración, sin incluir las partidas de servicios personales.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Se reforma la fracción X, del artículo 112, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 112. En la formulación...

I. a la IX. ...

X. En el correspondiente al último año del periodo de ejercicio de la administración municipal, se establecerá una partida destinada a gastos de transición, de conformidad con lo establecido en la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro; y

XI. ...

### TRANSITORIOS

**Artículo Primero.** La presente Ley entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”.

**Artículo Segundo.** Se derogan todas aquellas disposiciones legales de igual o menor jerarquía que se opongan a la presente Ley.

“Las lenguas indígenas son el crisol de la diversidad cultural de nuestra nación”



**LO TENDRÁ ENTENDIDO EL CIUDADANO GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y MANDARÁ SE IMPRIMA, PUBLIQUE Y OBSERVE.**

**DADO EN EL SALÓN DE SESIONES “CONSTITUYENTES 1916-1917” RECINTO OFICIAL DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, A LOS VEINTISÉIS DÍAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL VEINTE.**

**A T E N T A M E N T E  
QUINCUAGÉSIMA NOVENA LEGISLATURA  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO  
MESA DIRECTIVA**

**DIP. LUIS GERARDO ÁNGELES HERRERA  
PRESIDENTE**

**DIP. RICARDO CABALLERO GONZÁLEZ  
PRIMER SECRETARIO**

**(HOJA DE FIRMAS DE LA LEY QUE REFORMA EL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 84 DE LA LEY DE PARA EL MANEJO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 112 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO)**