



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/AG/015/2016-P

## PROCEDIMIENTO DE PLEBISCITO

**EXPEDIENTE:** IEEQ/AG/015/2016-P.

**SOLICITANTE:** H. AYUNTAMIENTO  
DEL MUNICIPIO DE EL MARQUÉS,  
QUERÉTARO.

**ASUNTO:** SE DICTA RESOLUCIÓN.

Santiago de Querétaro, Querétaro, veintisiete de junio de dos mil dieciséis.

El Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro dicta resolución en los autos del expediente IEEQ/AG/015/2016-P, relativo a la solicitud de plebiscito presentada por el H. Ayuntamiento del Municipio de El Marqués, Querétaro.

Para facilitar el entendimiento de esta resolución se presenta el siguiente:

### GLOSARIO

<b>Instituto:</b>	Instituto Electoral del Estado de Querétaro.
<b>Consejo General:</b>	Consejo General del Instituto.
<b>Secretaría Ejecutiva:</b>	Secretaría Ejecutiva del Instituto.
<b>Ley Electoral:</b>	Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, <i>La Sombra de Arteaga</i> , el veintinueve de junio de dos mil catorce.
<b>Ley de Participación Ciudadana:</b>	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, <i>La Sombra de Arteaga</i> , el diecinueve de agosto de dos mil doce.
<b>Reglamento:</b>	Reglamento para la organización de plebiscito y referéndum en el Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, <i>La Sombra de Arteaga</i> , el doce de diciembre de dos mil catorce.



**Ayuntamiento de El Marqués o solicitante:** El Presidente Municipal y los miembros del H. Ayuntamiento del municipio de El Marqués, Querétaro.

### RESULTANDOS:

De las constancias que obran en autos, que corresponden a las fechas que se hace referencia en la presente resolución y que pertenecen al año dos mil dieciséis se desprende lo siguiente:

**I. Solicitud de plebiscito.** El diecisiete de mayo del año de dos mil dieciséis, se recibió en la Oficialía de Partes del Instituto, la solicitud de plebiscito suscrita por Mario Calzada Mercado, María Guadalupe Cárdenas Molina, Héctor Hernández de Albino, Zoila Rocío Aguilar Mina, Luis Enrique Guas Camino, Geovana Martínez Valerio, Eduardo Manuel Curiel Gómez, Luz del Carmen Ramírez Velázquez, Sebastián Jiménez Vargas, Norma Patricia Hernández Barrera, José Guadalupe García Ramírez, Rosaura Ramírez Flores, Juan Martínez Hernández y Elizabeth Pacheco Bravo, quienes respectivamente comparecieron en su calidad de Presidente Municipal, Síndicos Municipales y regidores del Ayuntamiento de El Marqués.

**II. Radicación.** El dieciocho de mayo, la Secretaría Ejecutiva emitió proveído por el cual: a) Tuvo por recibido el escrito y anexos presentados por el Ayuntamiento de El Marqués; b) Integró y registró el expediente con la clave IEEQ/AG/015/2016-P; c) Ordenó informar a la H. LVIII Legislatura del Estado de Querétaro respecto de la solicitud presentada; y, d) Reservó proveer lo conducente respecto de dicha solicitud, hasta en tanto se verificaran los datos aportados, de conformidad con los artículos 12 de la Ley de Participación Ciudadana y 10 del Reglamento.

**III. Informe a la H. Legislatura.** El dieciocho de mayo, mediante oficio SE/736/16, la Secretaría Ejecutiva remitió a la H. LVIII Legislatura del Estado de Querétaro, copia certificada del escrito y anexos recibidos el diecisiete de mayo, relativos a la solicitud de plebiscito presentada por el Ayuntamiento de El Marqués, a efecto de que en el plazo de cinco días hábiles contados a partir de la notificación respectiva, la propia Legislatura pudiera emitir la opinión correspondiente.

**IV. Respuesta de la H. Legislatura.** El veintisiete de mayo, se recibió en la Oficialía de Partes de este Instituto, el oficio DALJ/4030/16/LVIII, signado por el Presidente de la Mesa Directiva del Poder Legislativo, a través del cual estimó pertinente llevar a cabo la consulta pública que pretende realizar el Ayuntamiento de El Marqués.





**V. Prevención.** El treinta de mayo, la Secretaría Ejecutiva emitió proveído por el cual: a) Reconoció la legitimación procesal; b) Tuvo por señalado el domicilio procesal; y, c) Previno al solicitante a efecto de que diera cumplimiento a lo establecido en los artículos 12, párrafo primero, fracciones I, II, III, IV y VI, así como 15, párrafo segundo, de la Ley de Participación Ciudadana.

**VI. Contestación a la prevención.** El siete de junio, se recibió escrito y anexos signados por Mario Calzada Mercado y María Guadalupe Cárdenas Molina, Presidente y Síndico Municipal, respectivamente, por el que dieron contestación a la prevención.

De igual manera, el siete de junio se recibió en la Oficialía de Partes del Instituto, el escrito y anexos signados por Gaspar Arana Andrade, mediante el cual en cumplimiento a la referida prevención, otorgó su anuencia para ser representante común del Ayuntamiento de El Marqués, en el procedimiento en que se actúa.

**VII. Remisión al Consejo Presidente.** El veintidós de junio del actual, por medio del oficio SE/996/2016 la Secretaría Ejecutiva remitió al Consejo Presidente, el proyecto de resolución de mérito para los efectos conducentes.

**VIII. Oficio del Consejo Presidente.** El veintidós de junio de la presente anualidad, se recibió en la Secretaría Ejecutiva el oficio P/294/16, signado por el Consejo Presidente, por el cual instruyó se convocara a sesión ordinaria del Consejo General, con la finalidad de someter a su consideración la presente determinación.

#### CONSIDERANDO:

**PRIMERO. Competencia.** El Consejo General es competente para resolver el procedimiento relativo a la solicitud de plebiscito, de conformidad con los artículos 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafos primero y tercero de la Constitución Política del Estado de Querétaro; 104, inciso ñ) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 2, 3, 4, 55, 56, 60, 65, fracciones XXXI y XXXIV de la Ley Electoral; 3, fracción I, 6, 11, 15 de la Ley de Participación Ciudadana; 4 y 12 del Reglamento.

**SEGUNDO. Materia de la resolución.** La presente resolución tiene como finalidad que el Consejo General determine la procedencia del plebiscito solicitado por el Ayuntamiento de El Marqués, relativo a la concesión, en su caso, del servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.



**TERCERO. Legitimación.** El artículo 10, fracción III de la Ley de Participación Ciudadana, dispone que el plebiscito puede ser solicitado por el Presidente Municipal o la mitad más uno de los miembros del Ayuntamiento, tratándose de actos de gobierno o de los ayuntamientos respectivos.

En la especie, el Ayuntamiento de El Marqués se encuentra legitimado para presentar el escrito de solicitud de plebiscito, toda vez que fue suscrito por Mario Calzada Mercado, María Guadalupe Cárdenas Molina, Héctor Hernández de Albino, Zoila Rocío Aguilar Mina, Luis Enrique Guas Camino, Geovana Martínez Valerio, Eduardo Manuel Curiel Gómez, Luz del Carmen Ramírez Velázquez, Sebastián Jiménez Vargas, Norma Patricia Hernández Barrera, José Guadalupe García Ramírez, Rosaura Ramírez Flores, Juan Martínez Hernández y Elizabeth Pacheco Bravo, quienes comparecieron en su calidad de Presidente Municipal, Síndicos Municipales y regidores del Ayuntamiento de El Marqués, respectivamente, como se advierte de la constancia de mayoría expedida por el Consejo Distrital XII de este Instituto y de la constancia de asignación de regidores de representación proporcional que obran en el archivo,<sup>1</sup> documentos de los que se desprende que tales ciudadanos fueron electos para integrar el Ayuntamiento del Municipio de El Marqués, Querétaro, para el periodo 2015-2018.

#### **CUARTO. Estudio de fondo.**

##### *I. Disposiciones generales*

1. Los artículos 39 y 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determinan que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; así como, que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica, 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 esa ley fundamental.

<sup>1</sup> Tesis de jurisprudencia XIX. 1o.P.T. J/4, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXII, agosto de 2010, página 2023, bajo el rubro: Hechos Notorios. los magistrados integrantes de los tribunales colegiados de circuito pueden invocar con ese carácter las ejecutorias que emitieron y los diferentes datos e información contenidos en dichas resoluciones y en los asuntos que se sigan ante los propios órganos.





2. Los artículos 23.1, inciso a) y 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos disponen que todos los ciudadanos deben gozar del derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, así como que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

3. El artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre estipula que toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

4. El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que todos los ciudadanos pueden participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

5. El artículo 35, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el derecho de la ciudadanía de votar en las elecciones populares, la cual se convierte en el primer indicador de la voluntad del legislador de tutelar el acceso del ciudadano para elegir y, cuando se ejerce el derecho de sufragar, no debe entenderse en estricto sentido de elegir representantes, sino también en un contexto más amplio, de elegir por una u otra opción relativa a la toma de decisiones en las consultas de índole popular.<sup>2</sup>

6. En este sentido, el jurista Rosa Hernández refiere, en cuanto al concepto de los mecanismos de participación ciudadana, lo siguiente:

...  
Si bien los mecanismos de participación ciudadana son aquellas instituciones del derecho público que posibilitan o hacen efectivo el derecho a la participación política de las personas, lo que resulta en efectivos indicadores que permiten medir el grado de democracia y poder ciudadano que tiene una Nación o un Estado determinado, esto es así, porque los derechos políticos se han ido transformando y enriqueciendo producto de la madurez de los pueblos y la voluntad política en instituir la democracia, no sólo como una forma de gobierno por mandato escrito, sino una forma real de vida y, por lo tanto, implican una materialización del ejercicio del poder, en un régimen democrático fundamentado en el Derecho de la voluntad general.<sup>3</sup>  
...

<sup>2</sup> Cfr. Rosa Hernández, Gonzalo Julián, *Formas de Participación Ciudadana. El plebiscito*, México, s.e., 2010, p. 12.

<sup>3</sup> *Ibíd*em, p. 13.



7. De acuerdo con lo anterior, la participación ciudadana permite fortalecer el Estado Constitucional y Democrático de Derecho, así "el concepto de 'consulta popular' tiene un significado múltiple en nuestra Constitución. Fue utilizado por primera vez en la reforma de 1983 al artículo 26, y ha vuelto a usarse en el artículo 35, en 2014..."<sup>4</sup>

8. De este modo, con relación a la solicitud materia de la presente resolución: "...se entiende por plebiscito la opinión ciudadana sobre una decisión de política general y por referéndum la consulta sobre cuestiones normativas..."<sup>5</sup>

9. Ahora bien, los artículos 8, fracción V y 65, fracciones V y XXXI de la Ley Electoral señalan que son derechos de los ciudadanos mexicanos, con residencia en el Estado, votar y participar en los mecanismos de participación ciudadana en términos de la legislación de la materia, además el Consejo General es competente para supervisar las actividades que realicen los órganos del Instituto, durante el proceso de participación ciudadana, así como la de intervenir en la organización de estos.

10. En la exposición de motivos de la Ley de Participación Ciudadana, se dispone que su objeto es garantizar el derecho de la ciudadanía a participar en las decisiones públicas, asegurar un ejercicio legal y transparente del poder público y establecer instrumentos de participación ciudadana; así como garantizar el derecho de la ciudadanía a participar en las decisiones públicas; asegurar mediante la participación y vigilancia ciudadana el ejercicio legal, democrático y transparente del poder público; garantizar a la ciudadanía el acceso a sus derechos de participación y establecer instrumentos de participación ciudadana.

11. La Ley de Participación Ciudadana señala:

...

**Artículo 9.** El plebiscito es un instrumento de participación ciudadana que tiene por objeto la consulta a los ciudadanos, mediante los mecanismos y formas establecidos por la presente ley, para que expresen su aprobación o rechazo a:

...

II. Los actos, propuestas o decisiones de los ayuntamientos u organismos e instituciones de la administración pública municipal, que se consideren trascendentes para la vida pública del municipio de que se trate; y

...

**Artículo 10.** El plebiscito podrá ser solicitado por:

...

<sup>4</sup> Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/HechosyDerechos/cont/23/art10.htm>, consultado el 16 de junio de 2016.

<sup>5</sup> *Idem.*





III. El Presidente Municipal o la mitad más uno de los miembros del Ayuntamiento, tratándose de actos de gobierno o de los ayuntamientos respectivos; y

...

**Artículo 12.** La solicitud de plebiscito se presentará por escrito y en medio electrónico o magnético ante el Instituto Electoral de Querétaro, debiendo contener, por lo menos:

- I. La descripción del acto que se pretende someter a plebiscito;
- II. La exposición de los motivos y razones por las cuales el acto se considera trascendente para la vida pública del Estado, así como los argumentos por los cuales debe someterse a plebiscito;
- III. Cuando sea una autoridad con competencia por esta Ley quien haya solicitado el plebiscito, las consideraciones que envíe serán todas aquellas que justifiquen la solicitud de que se trate, así como los motivos por los cuales considera que la ciudadanía debe votar a favor de la misma;
- IV. La propuesta de preguntas a consultar;
- V. La circunscripción territorial en la que se pretenda realizar el plebiscito;
- VI. El nombre del representante común y domicilio para oír y recibir notificaciones, así como su anuencia; y
- VII. Cuando sea presentada por ciudadanos se deberán acreditar los siguientes datos: nombre, firma autógrafa y clave de la credencial de elector y copia por ambos lados de ésta de cada uno de los ciudadanos promoventes.

El Instituto Electoral de Querétaro, a través de su órgano directivo correspondiente, verificará los datos aportados.

Para todos los efectos legales, se entenderá que el representante designado podrá realizar todos los actos tendientes para tramitar el procedimiento.

**Artículo 15.** El Instituto Electoral de Querétaro, con el voto de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes con derecho a voto, determinará si es trascendente para la vida pública del Estado, debiendo fundamentar y motivar la resolución que emita.

Se entenderá como acto trascendente, aquel acto o resolución de una autoridad, cuyos efectos y consecuencias puedan causar un beneficio o perjuicio directo o indirecto, de manera permanente, general e importante, para los habitantes de un municipio, de una región o de todo el Estado.

...

## 12. Por su parte, el Reglamento estipula:

**Artículo 8.** Para los procedimientos previstos en este cuerpo normativo, se tomará en cuenta el último corte generado por el Instituto Nacional Electoral de la Lista Nominal de Electores del año inmediato anterior a aquél en que se presente la solicitud.

**Artículo 17.** Las preguntas de la consulta deberán:

- I. Articularse en términos claros y precisos;
- II. Formularse en sentido que la respuesta pueda ser un "SÍ" o un "NO";
- III. Contener sólo un hecho;
- IV. Referirse a la norma o acto que sea objeto de la consulta; y
- V. No orientarse hacia una tendencia o inclinación determinada, ni contener juicios axiológicos que influyan en la decisión.

Deberán desecharse aquellas preguntas que no cumplan los requisitos anteriores.

**Artículo 46.** Los solicitantes que intervengan en el procedimiento de plebiscito o referéndum, señalarán en la solicitud su domicilio y designarán a un representante para oír y recibir notificaciones y documentos, en la capital del estado, o en el municipio donde se desarrolle el mecanismo de consulta.



Si por cualquier circunstancia no hacen la designación, cambian su domicilio sin dar aviso o señalan uno de manera incorrecta o falsa, todas las notificaciones incluso las de carácter personal, le surtirán efectos por lista publicadas en los estrados del Instituto o de los Consejos.

13. De lo anterior se desprende que, el plebiscito es un instrumento de participación ciudadana que tiene por objeto la consulta a los ciudadanos, mediante los mecanismos y formas previamente establecidos para que los mismos expresen su aprobación o rechazo a los actos, propuestas o decisiones de los ayuntamientos u organismos e instituciones de la administración pública municipal, que se consideren trascendentes para la vida pública del municipio de que se trate; mecanismo que puede implementarse siempre y cuando se cumplan con los requisitos establecidos para tal efecto.

14. Así, se entiende como acto trascendental, aquel acto o resolución de una autoridad, cuyos efectos y consecuencias puedan causar un beneficio o perjuicio directo o indirecto, de manera permanente, general e importante, para los habitantes de un municipio, de una región o de todo el Estado.

#### *II. Solicitud de plebiscito del Ayuntamiento de El Marqués*

15. El diecisiete de mayo en la Oficialía de Partes del Instituto, se recibió escrito a través del cual el Presidente Municipal, Síndicos Municipales y regidores del Ayuntamiento de El Marqués solicitaron la realización de un plebiscito.

16. De igual manera, el treinta de mayo la Secretaría Ejecutiva dictó acuerdo en el que previno al Ayuntamiento a efecto de que subsanaran su solicitud, en los términos precisados en el acuerdo respectivo.

17. El siete de junio se recibió escrito y anexos, a través del cual se dio contestación a la prevención que obra en autos.

18. Asimismo, se recibió el escrito y anexos signado por Gaspar Arana Andrade, por el que en cumplimiento a la prevención efectuada, otorgó su anuencia para ejercer la representación común del Ayuntamiento de El Marqués, para efectos de la solicitud del plebiscito.

19. En virtud de que no se actualizan los supuestos de improcedencia de la solicitud en análisis previstos en los artículos 13 y 14 de la Ley de Participación Ciudadana; en consecuencia, se procede a efectuar el análisis de las constancias que obran en autos, a fin de verificar el cumplimiento a las disposiciones señaladas en la Ley de Participación Ciudadana y de la vista formulada por la Secretaría Ejecutiva, para determinar la procedencia, en su caso, del plebiscito.

#### *1. Solicitud de plebiscito de forma escrita y en medio electrónico*





20. El artículo 12 de la Ley de Participación Ciudadana dispone que la solicitud de plebiscito se debe presentar por escrito y en medio electrónico o magnético ante el Instituto; requisito que se tiene por satisfecho, pues del escrito de contestación a la prevención y sus anexos, se advierte que el solicitante presentó dos medios ópticos (CD) que contienen las leyendas "SOLICITUD DE ORGANIZACIÓN DE PLEBISCITO" y "CUMPLE PREVENCIÓN"<sup>6</sup>, en los cuales se contienen los archivos correspondientes.

*2. Descripción del acto que pretende someterse a plebiscito*

21. En el escrito presentado el diecisiete de mayo ante este organismo público local, el solicitante hizo del conocimiento que el acto que se pretende someter a plebiscito es el siguiente:

...

**La descripción del acto que se pretende someter a plebiscito:** El artículo 115 fracción III, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina como una función irrenunciable la prestación del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, tal mandato Constitucional obliga a que el servicio público se preste no solo con calidad y eficiencia sino que también se garantice la permanencia de la prestación del servicio, lo que implica el desarrollar políticas públicas que permitan garantizar las condiciones técnicas y financieras para que el servicio público pueda prestarse de manera permanente e ininterrumpida, lo anterior fue analizado por el máximo órgano de gobierno de esta Municipalidad en virtud del estudio técnico relativo a la prestación del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, por lo que el H. Ayuntamiento en sesión de Cabildo de fecha 2 de marzo del 2016 determinó el realizar (sic) las acciones necesarias para garantizar que el servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos municipales debería realizarse mediante las decisiones legales y administrativas necesarias en virtud del riesgo inminente de no tener las condiciones técnicas y financieras para la prestación del servicio público, lo anterior para garantizar la prestación permanente del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos municipales.

...

22. Ahora bien, la Secretaría Ejecutiva emitió acuerdo de prevención y dio vista al solicitante a fin de que, entre otro, cumpliera con la fracción I del artículo 12 de la Ley de Participación Ciudadana; en los siguientes términos:

...

1. Describir con precisión cuál es el acto que se pretende someter a plebiscito, porque la solicitud de cuenta incumple el requisito del artículo 12, fracción I de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, dado que con base en lo establecido en el escrito de solicitud, de manera imprecisa se establece el acto sometido a plebiscito...

...

Sobre esta base, se previene a los peticionarios a efecto de que se describa y precise cuál es el acto que se pretende someter a plebiscito, así como remita la documentación que la sustente, dado que la solicitud describe de manera imprecisa a actos diferentes, como son "...realizar las acciones necesarias para garantizar que el servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos municipales debería realizarse mediante las decisiones legales y administrativas necesarias en virtud del riesgo inminente de no tener las condiciones técnicas y financieras para la presentación del servicio público, lo anterior para garantizar la prestación permanente del servicio público de limpia...", así como los

<sup>6</sup> Discos compactos visibles a fojas 69 y 70 del expediente de mérito.



actos establecidos en el acuerdo de dos de marzo y en el acuerdo del nueve de mayo de este año, incumpléndose en consecuencia el artículo 12, fracción I, de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro.

Dicha fracción I del artículo mencionado al mismo tiempo remite al cumplimiento de los artículos 115, base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 13 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, a efecto de que el acto que pretende someterse a plebiscito, no constituya alguno relativo al régimen interno de la administración pública municipal, ni un acto cuya realización sea obligatoria para el Ayuntamiento de El Marqués, Querétaro, así como se debe concatenar que tal acto observe el puntual cumplimiento al artículo 35, fracción VIII, numeral 3 de la Constitución General de la República, el cual establece que no podrá ser objeto de consulta popular por parte de los ciudadanos mexicanos, entre otros, los ingresos y gastos del Estado, etc.

...

23. De este modo, en el escrito de contestación a la prevención, el solicitante señaló:

...

**I. La descripción del acto que se pretende someter a plebiscito:**

**Concesión de limpia**, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, que actualmente presta de manera directa el Municipio de El Marqués, Querétaro, para que en su caso se agote el procedimiento administrativo para tal efecto.

**Descripción pormenorizada del acto.**- Se contiene en el anexo consistente en Proyecto de Contrato de Concesión.

...

Así, a fin de exponer de manera clara y razonada y en su momento acreditar conforme a elementos objetivos que en el asunto en estudio sí se actualiza el supuesto legal a que hace referencia la fracción II del artículo 12 de la **Ley de Participación ciudadana del Estado de Querétaro**, es importante en primer término vincular su análisis con lo preceptuado en el párrafo segundo de su artículo 15, el cual señala el alcance de la acepción de **acto trascendental** para el desahogo del procedimiento de plebiscito por parte de los sujetos de la Ley, esto conforme a su materia de regulación, la cual se encuentra determinada en su precepto normativo 2 -*que lo es establecer, regular, fomentar y promover los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana*-, así como con lo contenido en el artículo 9, para ello; a continuación se procede a identificar los elementos que conforman dicha acepción para cuyo efecto se cita el contenido de los numerales antes mencionados en la parte que interesa (sic):

...

Por lo que de su simple lectura se puede establecer:

- a) Que un elemento es que se trate de acto de autoridad o **propuestas o decisiones** de los ayuntamientos u organismos e instituciones de la administración pública municipal.

Lo anterior es así, ya que si bien acorde al párrafo segundo del artículo 15 de la Ley de Participación Ciudadana, solo se advierte que señala que lo sometido a plebiscito debe ser un acto o resolución de autoridad, no se debe interpretar aisladamente de lo contenido con el artículo 9, ya que de una interpretación integral entre ambos numerales, también establecer que se amplía la naturaleza de los supuestos que se pueden someter a plebiscito, ya que señala que también cuando se trate de **propuestas o decisiones** de los ayuntamientos u organismos e instituciones de la administración pública municipal, que se consideren trascendentes para la vida pública del municipio de que se trate.

- b) Que sus efectos y consecuencias puedan causar un beneficio o perjuicio directo o indirecto
- c) Permanente
- d) General e importante para los habitantes del municipio

10





Ahora bien, por cuanto ve al elemento que se describe en el *inciso a)*, se tiene que se debe desentrañar si se trata de un **acto o resolución de autoridad el que se pretende someter a plebiscito**, por lo que tomando en consideración que un acto o resolución de autoridad proviene de aquella que posee la facultad para que en el ámbito de su jurisdicción y en ejercicio de su competencia despliegue actos en los que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas, por lo que se puede establecer que un acto de autoridad reviste las siguientes características, a saber:

1. Irrelevancia del carácter formal del ente del cual proceda el acto;
2. Acto positivo que produzca como efecto la creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas o, en su caso, acto negativo (omisión) que de realizarse produzca la creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas;
3. Unilateralidad en la emisión;
4. Obligatoriedad en el cumplimiento del mismo; y,
5. Que el mismo esté previsto en una norma general.

Así, se puede establecer que incluso la propia interpretación que ha sentado la **Suprema Corte de Justicia de la Nación** con relación a qué debe considerarse como acto de autoridad, ha sido en el sentido de precisar las siguientes características:

- a) Que el ente cuyo acto despliegue debe establecer una relación de supra a subordinación con el particular;
- b) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa cuyo ejercicio sea irrenunciable al ser de naturaleza pública la fuente de esa potestad;
- c) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y,
- d) Que para emitir esos actos no requiera de acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.

Una vez establecidas las características de un acto de autoridad, procede analizar la naturaleza jurídica de la Concesión (sic), reconociendo que es difícil establecer una definición, por lo que lo razonable es reconocer sus características, siendo que una de su característica principal es que la administración pública permite a los particulares el ejercicio de derechos o facultades por cuya virtud el concesionario recibe por transferencia administrativa, un derecho o facultad que primigeniamente corresponde a la Administración pública y por otro lado, a fin de ejecutar materialmente la determinación del acuerdo de cabildo en su caso con la aprobación de los ciudadanos del Municipio de El Marqués, Querétaro, se tendría que suscribir un contrato, el cual a consideración de los promoventes, se trata de un contrato administrativo, lo que se vislumbra a la luz de un análisis realizado acorde a lo contenido en las tesis intituladas 'Contrato Administrativo y Contrato Civil o Mercantil. Diferencias.' y 'Contratos Administrativos. Se distinguen por su finalidad de orden público y por el régimen exorbitante del derecho civil a que están sujetos.' ya que conforme a éstas deduce que además de contratos de naturaleza civil o mercantil existen los de naturaleza administrativa, por lo que en esa praxis, del contenido de las tesis antes aludidas, se puede advertir que son coincidentes en que la naturaleza administrativa de un contrato celebrado entre un órgano estatal y un particular puede válidamente deducirse de la **finalidad de orden público que se persigue.**

En esa tesitura, es indiscutible que el objeto del contrato lo sería la prestación del servicio público de limpieza, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos municipales, a que hace referencia el artículo 115 Constitucional en su fracción III inciso c), no obstante ello, tal clasificación solo es **relevante** para establecer la vía para hacer valer acciones que se dedujeran del cumplimiento o incumplimiento de dicho contrato, pero que incluso se pudiera tratar de un contrato civil o mercantil, siendo que realmente lo relevante es que cuando se suscribe dicho contrato también por una parte se actúa en un plano de coordinación y no de supra subordinación exclusivamente, ya que con respecto a los contratos civiles, conforme al Código Civil y tomando en consideración que su objeto de regulación según su artículo 1º, lo es regir los asuntos del orden común; además que doctrinalmente se puede definir al **Derecho civil** como el conjunto de normas jurídicas y principios del Derecho que regulan las relaciones personales o patrimoniales, voluntarias o forzosas, entre personas privadas o públicas, tanto físicas como jurídicas, de carácter privado y público, o incluso entre las últimas, siempre que actúen desprovistas de imperium o autotutela, lo cual en el caso que nos ocupa por una parte así acontece ya que no existe puramente **acto de autoridad** en el que se ejerza imperio.



Por lo anterior, se puede determinar que si bien por una parte la concesión del servicio público antes aludido que en su caso otorgaría el Municipio se trata de un acto de autoridad, ya que el H. Ayuntamiento puede revocarla y es quien determina las condiciones bajo las cuales concede el permiso sin el consentimiento del particular, esto de conformidad con lo contenido en el capítulo Sexto de la Ley Orgánica del Estado de Querétaro los ayuntamientos podrán otorgar concesiones, licencias y permisos, señalando en la fracción VIII de su artículo 89 la posibilidad de que el Ayuntamiento los **revoque** y por otro lado, a fin de que en el derecho nazca la concesión, es necesario suscribir un contrato, en el cual se establecen elementos en un plano de coordinación con el particular, por lo que se puede establecer que **se trata de un contrato mixto**, lo que se corrobora con lo contenido en el criterio sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el (sic) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 1, Tomo II, Diciembre de 2013, cuyo contenido lo hacemos propio y reza al tenor siguiente:

...

En conclusión, se puede establecer que se cumple el requisito relativo a que trate de un acto de autoridad, por lo que se actualiza el supuesto legal a que hace referencia la fracción II del artículo 15 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro.

En el supuesto no concedido de que esa H. Secretaría considere que no se trata de un acto de autoridad, aun así se cumple con el requisito de procedencia para el estudio de la solicitud de autorización de Plebiscito por parte del Consejo del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, ya (sic) también se trata de una propuesta o decisión del H. Ayuntamiento, tal como se advierte del acuerdo de Cabildo levantada con motivo de la celebración de Sesión de Cabildo del 2 de marzo del 2016 dos mil dieciséis, en la cual se determinó realizar las acciones necesarias para garantizar la continuidad en la prestación del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos municipales de El Marqués, Querétaro, -lo que se constituye en una propuesta- definiendo posteriormente mediante Acuerdo de Cabildo en la Sesión del 9 de mayo del 2016 dos mil dieciséis que esa acción se trata de concesionar el servicio público de referencia, por lo que también se trata de una decisión.

...

Énfasis original.

24. De lo anterior se colige que, el acto que pretende someter a plebiscito el Ayuntamiento de El Marqués es la procedencia de la concesión, en su caso, del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

25. Por ende, se tiene por satisfecho el requisito señalado en el artículo 12, fracción I de la Ley de Participación Ciudadana, dado que el solicitante dio cumplimiento a la prevención efectuada y precisó el acto que se pretende someter a plebiscito.

3. *Motivos y razones por las cuales el acto se considera trascendente para la vida pública del Estado, así como los argumentos por los cuales debe someterse a plebiscito*

26. El artículo 12, fracción II de la Ley de Participación Ciudadana señala que la solicitud de plebiscito debe contener, entre otros requisitos, la exposición de los motivos y razones por las cuales el acto se considera trascendente para la vida pública del Estado, así como los argumentos por los cuales debe someterse a plebiscito.





27. Dicha ley, en su artículo 15 establece que el acto trascendental, es aquel acto o resolución de una autoridad cuyos efectos y consecuencias puedan causar un beneficio o perjuicio directo o indirecto, de manera permanente, general e importante, para los habitantes de un municipio, de una región o de todo el Estado.

28. En el particular, el Ayuntamiento de El Marqués señaló los motivos y razones por los cuales el acto que pretende someter a plebiscito es trascendente para la vida pública del municipio; conforme a lo siguiente:

...

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### POR QUÉ EL ACTO SE CONSIDERA TRASCENDENTE PARA LA VIDA PÚBLICA DEL MUNICIPIO

Los efectos y consecuencias del acto descrito podrían causar un efecto (sic) un beneficio o perjuicio directo e indirecto porque la concesión de los servicios públicos MUNICIPALES es un área de oportunidad para la administración pública del Municipio de El Marqués, en virtud del exponencial crecimiento de los centros poblacionales, desarrollos industriales y de comercio que forman parte de dos fenómenos fundamentales como lo son el desarrollo metropolitano y la dispersión geográfica de la población en el territorio municipal.

El desarrollo metropolitano que compartimos con la capital del Estado, el Municipio de Corregidora y Huimilpan generan la obligación de atender el crecimiento de la demanda del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos municipales, atendiendo a que se presta en el 90% del territorio el servicio público y que éste, genera grandes exigencias técnicas y de tiempos y movimientos por la dispersión de los centros poblacionales a lo largo del territorio municipal.

El acto que se pone a consideración conlleva consecuencias de manera permanente, general e importante para los habitantes, pues el Municipio de El Marqués tiene una tasa de crecimiento que hace necesario el que se preste el servicio público no solo de manera eficiente y con calidad, sino que se garantice la permanencia de la prestación del mismo, planeando las políticas públicas necesarias para hacer frente a los centros poblacionales e industriales y comerciales ya presentes y los que se están desarrollando de manera efectiva en el Municipio. La trascendencia que tiene para el Municipio de El Marqués, consiste no solo en determinar la concesión o no de un servicio público, sino que radica en poder tomar las acciones necesarias para definir cuál será la ruta de interés público que convenga mejor para el desarrollo municipal, a partir de definir si buscamos financiar con deuda pública las acciones encaminadas a garantizar la prestación del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos municipales, o en su defecto explorar la figura de participación de recursos privados a través de la figura de la concesión de servicios públicos con la participación de la iniciativa privada y que permita garantizar la permanencia de la prestación del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos municipales.

La participación ciudadana es un derecho humano fundamental y, como tal, debe operar el principio *pro personae*, por lo que se debe beneficiar en todo momento el que el ciudadano pueda opinar sobre los actos de gobierno. El derecho a la participación se encuentra recogida en los principales acuerdos, declaraciones y pactos del derecho internacional. Entre ellos:

...

Como todo régimen de gobierno, la efectividad de la democracia puede medirse, no sólo en relación a su injerencia respecto a las elecciones de sus representantes, sino también bajo el parámetro de la auténtica participación de la ciudadanía en las decisiones políticas de una Nación o Estado determinado, y el imperio real de su voluntad y poder decisorio que encauce la vida social y política de su entorno. En este sentido, el ciudadano necesita contar con los mecanismos e instrumentos que revisten las formas de participación política ciudadana, que deben estar perfectamente reguladas dentro de un marco constitucional y reglamentado en



legislaciones secundarias para el éxito de su aplicación. En los procedimientos de plebiscito, no debe perderse de vista que precisamente se elige a través de una votación de la ciudadanía por cuálde (sic) una u otra opción sobre un acto o decisión de gobierno debe imperar por la voluntad colectiva.

La democracia participativa es un relacionamiento de la sociedad con las instituciones, a través de los siguientes elementos distintivos: 1) todas las formas de democracia participativa dan vida a técnicas directas para permitir que todos aquellos que estén interesados en una decisión pública se les consulte y expresen una posición propia; y 2) el efecto de la participación no es el de transferir el poder de las decisiones finales al mando de los participantes.

Mientras a lo que concierne a la democracia deliberativa, el objetivo es el de dar facultades de expresión a una voz del pueblo que vale la pena escuchar, una vez garantizados los instrumentos necesarios para la formación de una opinión consciente e informada.

**ARGUMENTOS POR LOS CUALES DEBE SOMETERSE EL ACTO EN COMENTO A PLEBISCITO**

Ningún cambio puede hacerse sin el consentimiento de la ciudadanía, tal y como lo estipula la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, y en concordancia con el plan municipal de desarrollo, es una prioridad para nosotros el poder resolver los problemas de carácter público con la participación de la ciudadanía.

Es indispensable para los gobiernos democráticos contar con el apoyo y el respaldo de los ciudadanos, así como mantener abiertos los canales de la participación ciudadana porque de esta manera se garantiza un equilibrio entre la intervención de la sociedad civil y la toma de decisiones del gobierno.

La participación de la ciudadanía por medio del plebiscito, es un medio para que ésta se manifieste, presente su aprobación o desaprobación y pueda influir así de manera determinante, en las decisiones que sean para su beneficio, por ello existen los mecanismos que regulan la participación ciudadana, y que se han centrado en la búsqueda de formas activas de inclusión, se reitera, es un vínculo necesario para que la población exponga sus principales necesidades, y que tenga las herramientas necesarias para la satisfacción de ellas, de manera que el gobierno pueda sustentar su ejercicio político sobre la base de la legitimidad y la gobernabilidad como principios esenciales para el funcionamiento del sistema.

Lo anterior con el fin de lograr el respeto a la ley y a la democracia, con la inclusión de todos en la hechura de las políticas públicas y generando una íntima relación entre la gobernabilidad democrática y la participación ciudadana en el municipio de El Marqués. Lo anterior atendiendo a los ejes de "Calidad de Vida y Bienestar Social" y "Buen Gobierno y Gobernanza".

Las siguientes concepciones teóricas de participación ciudadana y gobernabilidad sirven como argumento y fundamento teórico para responder a la exigencia de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, que determina la necesidad de justificar por qué el seguir garantizando el otorgamiento del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos municipales, es un tema que merece someterse a plebiscito.

...

29. Al respecto, la Secretaría Ejecutiva mediante acuerdo previno al solicitante, a efecto de que cumpliera con lo siguiente:

...

3. Presentar la exposición de los motivos y razones por las cuales el acto se considera trascendente para la vida pública del Estado, así como los argumentos por los cuales debe someterse a plebiscito, acompañada en su caso de la documentación que la sustente, esto de conformidad con el cumplimiento que al efecto realice al punto "1" de esta prevención, toda vez que en el escrito de solicitud se señaló:





...

De lo anterior se desprende el incumplimiento a lo dispuesto en los artículos 12, fracción II y 15, párrafo segundo de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, que define al "acto trascendental" como aquel acto o resolución de una autoridad, cuyos efectos y consecuencias puedan causar un beneficio o perjuicio directo o indirecto, de manera permanente, general e importante, para los habitantes de un municipio, pues para el cumplimiento de dichos artículos en la solicitud se debe establecer, por qué el acto que se pretende someter a plebiscito genera un beneficio directo o indirecto, de manera permanente, general e importante, para los habitantes del Municipio de El Marqués, Querétaro, de una región o de todo el Estado, y las razones en caso de que se rechazara el acto que se pretende someter a plebiscito, en este sentido, la solicitud debe indicar la exposición de motivos y razones por las cuales el acto se considera trascendente para la vida pública del estado, así como los argumentos por los cuales debe someterse a plebiscito. Asimismo, se debe adjuntar la documentación respectiva que otorgue los elementos sobre la cuestión de mérito. Esto de conformidad con el cumplimiento que al efecto realice al punto "1" de esta prevención.

...

30. En el escrito de contestación a la vista el solicitante para dar cumplimiento a la prevención que refiere el apartado anterior señaló:

...

Por cuanto ve al cumplimiento del segundo elemento del ***INCISO b)***, a saber ***beneficio o perjuicio***, es decir; que se trate ya sea de cualquiera de los dos supuestos, evidentemente en el asunto de mérito, lo que se busca es el beneficio de la población objetivo del servicio público de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos municipales, ya que como se desprende del acuerdo de Cabildo de fecha 2 de marzo del 2016, el Ayuntamiento, se (sic) determinó la imposibilidad de seguir prestando directamente el servicio público en comento, de manera que a través de la concesión del mismo se pretende que éste se preste a través de un particular, buscando el Ayuntamiento con tal medida tutelar el derecho de la población de El Marqués de seguir recibiéndolo, por lo que la finalidad suprema con la concesión es ***evitar poner en un riesgo inminente a la población de El Marqués, Querétaro, de no seguir recibiendo el servicio, derivado de la suspensión por la imposibilidad material de seguir otorgando el servicio en comento***, por lo que se busca la continuidad en la prestación del mismo.

...

Por cuanto ve al elemento de ***PERMANENCIA, marcado en el inciso c)***, se tiene que establecer el alcance jurídico de dicho requisito.

Por lo que a efecto de establecer que el acto que se pretende someter a plebiscito es de efecto permanente, tomando en consideración que para una adecuada interpretación de la Ley, se debe desentrañar el verdadero sentido de su texto, reconociendo las ideas, acontecimientos o motivos de su razón de ser, ya que la palabra permanencia se suele asociar con algo que no termina.

Por lo que doctrinalmente se aceptan las siguientes formas de interpretación de la Ley.

...

Una vez sentado lo anterior y a fin de establecer si el acto que se pretende someter a plebiscito, tiene permanencia, tomando en consideración de que se trata de la concesión del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos municipales, es importante tomar en consideración que conforme a la fracción I del artículo 115 Constitucional, la temporalidad de los Ayuntamientos, se encuentra determinada, ya que lo es por 3 tres años, pudiendo existir la posibilidad de extenderse por un periodo igual, de tal manera que se vislumbra que el espíritu del Legislador es que los Ayuntamientos tomen decisiones o dicten actos que surtan sus efectos durante la temporalidad determinada para la que Constitucionalmente (sic) fueron electos, lo que se corrobora con la Ley Secundaria (sic) denominada Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, ya que conforme a su precepto normativo 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 entre otros actos, ***-que se describen de manera particular y enunciativa-***, cualquier otro que implique obligaciones que deban ser cumplidas después de concluida la gestión municipal de que se trate, lo que revela que la intención del legislador es que



los actos de autoridad que emita el Ayuntamientos (sic) tengan efectos continuos en una determinada temporalidad, ya que como regla genérica se puede establecer la prohibición legal de que los Ayuntamientos emitan actos cuyos efectos sobrepasen la temporalidad para la que fueron electos, ya que el pueblo a través del sufragio ejerció su soberanía Nacional, la cual de conformidad al artículo 39 de la constitución (sic) Política de los Estados Unidos Mexicanos, reside esencial y originariamente en el pueblo, porque todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, además que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

En ese orden argumentativo y siguiendo con miras a nuestro objetivo que lo es establecer qué se debe entender por **PERMANENCIA** para efectos de aplicación de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, se tiene, que la palabra permanencia como **sustantivo** tiene algunas de las siguientes acepciones:

...

Por lo anterior, se puede concluir que... el término permanencia es aquel que se usa para designar determinados elementos a través del tiempo. La permanencia puede ser una cualidad que se le aplica a una persona... La permanencia depende, entonces, principalmente del elemento, fenómeno o circunstancia al que hagamos referencia y de los parámetros considerados normales para él.

...

Lo anterior se corrobora, ya que por Ley la temporalidad en la que permanecerán los efectos del acto de autoridad que en su caso emitirá el Ayuntamiento, es la que conforme a la Ley deba durar...

No se debe perder de vista el ánimo del Legislador al crear la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, en la que estableció que los Ayuntamientos como órgano de Gobierno de los Municipios son sujetos de la misma, es decir; obligados a su aplicación en el ámbito de su competencia, normatividad que por su objeto de regulación acorde a su artículo 2, lo es establecer, regular, fomentar y promover los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y que el plebiscito sea un instrumento de participación ciudadana, al tener por objeto la consulta a los ciudadanos, mediante los mecanismos y formas establecidos, para que expresen su aprobación o rechazo respecto del acto que se pretende someter a plebiscito, siendo preciso decir *sí reviste la característica de permanencia, aún cuando su temporalidad se encuentre determinada, ya que es por Ministerio de Ley que los actos de los Ayuntamientos no superen cierta temporalidad, por lo que de una adecuada interpretación teleológica se puede establecer que la permanencia no significa indeterminación o perpetuidad*, ya que interpretarlo al contrario, resulta ilógico y contra las reglas de interpretación jurídica.

#### **QUE SE ACREDITE QUE SE TRATA DE UN ACTO GENERAL E IMPORTANTE PARA LOS HABITANTES DEL MUNICIPIO**

La característica de generalidad se puede entender como aquella que el acto va dirigido para todas las personas que reúnan las condiciones previstas por la prestación del servicio, sin discriminación alguna.

Lo anterior, es así, ya que la prestación del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, obedece a la finalidad de garantizar el derecho a la salud de los ciudadanos, para que (sic) evitar que se tire basura en lugares no aptos y que se propaguen epidemias o que exista el riesgo de plagas, lo que se hace sin discriminación de raza, sexo, edad, religión, etc, (sic) además de que dicho servicio no se (sic) con la finalidad exclusiva a personas determinadas, las cuales se pueda (sic) establecer su identidad con datos particulares.

A su vez se afirma que:

- La Constitución de la OMS afirma que "el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano."
- El derecho a la salud incluye el acceso oportuno, aceptable y asequible a servicios de atención de salud de calidad suficiente.





El derecho al "grado máximo de salud que se pueda lograr" exige un conjunto de criterios sociales que propicien la salud de todas las personas, incluso al nivel más alto posible, utilizando todos los medios apropiados, hasta el máximo de los recursos que se disponga, en este sentido, la concesión es un recurso legal, lo que es coincidente con lo contenido en la siguientes tesis.

... (Énfasis original).

31. En consecuencia, se tiene por satisfecho el requisito establecido en el artículo 12, fracción II de la Ley de Participación Ciudadana, en la medida en que el solicitante expuso los motivos y razones por las cuales el concesionar el servicio público relativo a la limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, se considera trascendente para la vida pública del municipio, y señaló los argumentos por los que desde su perspectiva, debe someterse a plebiscito dicho acto; además, mencionó por qué considera que el acto es general, permanente e importante, así como los beneficios que se verán reflejados en el municipio de El Marqués en caso de que la ciudadanía apruebe concesionar el acto materia del plebiscito; dado que el acto que refiere el solicitante incide en la obligación del municipio de garantizar el derecho a la salud de sus habitantes, que es de efecto permanente y en ese sentido, el Ayuntamiento lo considera trascendente para la vida pública del municipio de El Marqués; para tal efecto sustenta su pretensión al señalar que la Ley de Participación Ciudadana autoriza a los integrantes del Ayuntamiento a someter a plebiscito sus actos de gobierno.

*4. Consideraciones que justifican la solicitud de plebiscito y los motivos por los cuales se considera que la ciudadanía debe votar a favor del acto*

32. El artículo 12, fracción III de la Ley de Participación Ciudadana señala que cuando sea una autoridad con competencia por la ley, quien solicite el plebiscito, las consideraciones que envíe serán todas aquellas que justifiquen la solicitud de que se trate, así como los motivos por los cuales se considera que la ciudadanía debe votar a favor de la misma.

33. En este sentido, la Secretaría Ejecutiva dio vista al solicitante en los términos siguientes:

...

4. Presentar las consideraciones que justifiquen la solicitud de plebiscito, acompañada de la documentación que lo sustente, como también los motivos por los cuales se considera que la ciudadanía debe votar a favor del acto que se pretende someter a plebiscito, en términos de lo dispuesto en el artículo 12, fracción III de la Ley de Participación Ciudadana en el Estado de Querétaro, dado que del examen de la solicitud de cuenta, se desprende el incumplimiento de lo establecido en dicha fracción del artículo indicado. Esto de conformidad con el cumplimiento que al efecto realice al punto "1" de esta prevención.

...

34. El solicitante, en cumplimiento a la prevención señaló lo siguiente:



...

### **CONSIDERACIONES QUE JUSTIFICAN LA SOLICITUD DE PLEBISCITO**

Si se toma en consideración que el bien jurídico que tutela la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, es que los ciudadanos, aun cuando a través del ejercicio de su soberanía ya eligió a sus representantes para que tomen decisiones de la vida pública, se busca su participación en aquellas que les pudiera afectar o beneficiar; tal como se contiene en la exposición de motivos, considerando importante citarlos para recordar la finalidad de la creación de la Ley:

...

Por lo anterior y tomando en consideración que los ciudadanos de forma directa perciben la función pública del Municipio a través de la prestación de sus Servicios (sic) públicos y no de otra manera, consecuentemente en el asunto de mérito al tratarse el acto que se pretende someter a plebiscito, la concesión de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, que actualmente presta de manera directa el Municipio de El Marqués, Querétaro, **entonces se encuentra plena justificación para que se someta a plebiscito dicho acto, ya que se considera como solución a la imposibilidad de seguir prestando el servicio por sí mismo y la opinión del ciudadano es de suma importancia para que se legitime por los usuarios del servicio.**

Máxime que "La participación Ciudadana es una actividad orientada a la elección de los gobernantes, pero no solo se concreta a ello sino que también contribuye a influir en las decisiones que estos toman en nombre de la sociedad, al mismo tiempo que ayuda para aportar ideas que contribuyan para llevar a cabo de una manera satisfactoria sus demandas." **Mellado Hernández, R (2001), Pág. 20 (sic)**

"La verdadera participación ciudadana, es el encuentro entre algunos individuos que libremente deciden formar parte de una acción colectiva y de un entorno que la hace posible" **Merino M. (1997), Pág. 46 (sic)**

Es importante reconocer que la participación ciudadana es un concepto que necesariamente está relacionado con la actitud participativa de los gobernados, pero también con los canales que el propio gobierno crea para la vinculación más directa entre los ciudadanos.

Vínculo que es esencial para una eficiente relación entre el gobierno y la población y que a su vez va configurando el espacio propicio para el desarrollo integral de nuestro municipio.

Otro Concepto (sic) es la de gobernabilidad:

La gobernabilidad, se refiere a una situación de satisfacción de las demandas de la sociedad y la manera en que el gobierno responde a ellas. Es decir, es un proceso por el cual los integrantes de la sociedad ejercen el poder y autoridad, influenciando así la toma de decisiones en la vida pública que afectan el desarrollo social y económico de la entidad.

"Entenderemos por gobernabilidad un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz." **Camou, A (2004) Pág. 283 (sic)**

El Grupo de Gobernabilidad del **Instituto del Banco Mundial** (fundado hacia 1994), la define como el conjunto de:

"... instituciones y tradiciones por las cuales el poder de gobernar es ejecutado para el bien común de un pueblo. Esto incluye el proceso por el cual aquellos que ejercen el poder de gobernar son elegidos, monitoreados y reemplazados, la capacidad de un gobierno de manejar efectivamente sus recursos y la implementación de políticas estables, y el respeto de los ciudadanos y el estado hacia las instituciones que gobiernan las transacciones económicas y sociales para ellos."

Se puede entender por "gobernabilidad" a un estado de equilibrio dinámico de un sistema de gobierno que permite, a las autoridades constituidas, formular e implantar políticas públicas. Se trata de un estado de relativa estabilidad necesario para poder ejercer el gobierno (Prats, 2003) (sic)





En consecuencia, para que exista gobernabilidad local se requieren condiciones que hagan viable la participación de los diferentes actores sociales que hacen vida en el Municipio. Entonces, la promoción e instauración de mecanismos formales de participación ciudadana dentro de la gestión municipal, es un factor básico para que exista una real articulación de la sociedad civil y las autoridades locales.

De manera, pues, que hay dos conceptos claves que, entre otros, ayudan a entender mejor la gobernabilidad: condiciones favorables y mecanismos de articulación. En efecto, la gobernabilidad local depende en gran medida de la existencia de esos dos factores. Si los citados aspectos se verifican, entonces la gobernabilidad se fortalece y aparecen elementos que la retroalimentan.

La participación ciudadana es un derecho humano fundamental, que se encuentra en los principales acuerdos del derecho internacional:

- En la Carta Democrática Interamericana (11-09-2001) se determina a lo largo de su contenido, la relevancia estratégica del derecho a la participación para el ejercicio pleno de la democracia en el continente americano. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad, conforme al respectivo orden constitucional (artículo 2). Por otra parte, establece que la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia (artículo 6). Y que los programas y actividades se dirigirán a promover la gobernabilidad, la buena gestión, los valores democráticos y el fortalecimiento de la institucionalidad política y de las organizaciones de la sociedad civil (artículo 27).
- La Constitución de la OMS afirma que "el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano." (sic)
- El derecho a la salud incluye el acceso oportuno, aceptable y asequible a servicios de atención de salud de calidad suficiente.
- El derecho al "grado máximo de salud que se pueda lograr" exige un conjunto de criterios sociales que propicien la salud de todas las personas, entre ellos la disponibilidad de servicios de salud, condiciones de trabajo seguras, vivienda adecuada y alimentos nutritivos. El goce del derecho a la salud está estrechamente relacionado con el de otros derechos humanos tales como los derechos a la alimentación, la vivienda, el trabajo, la educación, la no discriminación, el acceso a la información y la participación.
- ARTÍCULO 17. DERECHO A LA VIDA Y A LA CALIDAD DE VIDA Y A UN AMBIENTE SANO. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a la vida, a una buena calidad de vida y a un ambiente sano en condiciones de dignidad y goce de todos sus derechos en forma prevalente. La calidad de vida es esencial para su desarrollo integral acorde con la dignidad de ser humano. Este derecho supone la generación de condiciones que les aseguren desde la concepción cuidado, protección, alimentación nutritiva y equilibrada, acceso a los servicios de salud, educación, vestuario adecuado, recreación y vivienda segura dotada de servicios públicos esenciales en un ambiente sano.

#### **PORQUÉ (sic) DEBEN VOTAR A FAVOR DE LA CONCESIÓN.**

La razón que lo justifica plenamente es evitar el riesgo potencial que existe de la suspensión del servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, que actualmente presta de manera directa el Municipio de El Marqués, Querétaro...

De manera enunciativa más no limitativa se hace referencia a los beneficios que recibiría la población objetivo del servicio de limpia, limpia, (sic) recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, que actualmente presta de manera directa el Municipio de El Marqués, Querétaro, en su circunscripción territorial.

a) La concesión se otorgaría a una persona ya sea física o moral particular deberá prestarse con los estándares y condiciones fijadas por el Municipio, otorgándoles a los beneficiarios la seguridad jurídica y material en la continuidad de la prestación del servicio de referencia.

19



Lo anterior, ya que al encontrarse estrechamente vinculado con el derecho a la Salud (sic), el cual se trata de un derecho Humano, como se contiene en la tesis intitulada '**SALUD. DERECHO, AL NIVEL MÁS ALTO POSIBLE. ÉSTE PUEDE COMPRENDER OBLIGACIONES INMEDIATAS, COMO DE CUMPLIMIENTO PROGRESIVO.**', es de vital importancia que el Municipio a través de los medios legales garantice su continuidad, siendo importante para el mismo que los ciudadanos sepan de la concesión y en su caso la legitimen con su anuencia, en el entendido de que el Municipio reconoce la en (sic) torno a la importancia de garantizar al más alto nivel ciertas pretensiones relacionadas con el disfrute de este derecho y existen documentos que esclarecen su contenido y alcance jurídico mínimo consensuado. A (sic)

Ya que la Observación General número 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, por ejemplo, dispone que el derecho a la salud garantiza pretensiones en términos de **disponibilidad, accesibilidad, no discriminación, aceptabilidad y calidad de los servicios de salud y refiere que los poderes públicos tienen obligaciones de respeto, protección y cumplimiento en relación con él.**

Algunas de estas obligaciones son de cumplimiento inmediato y otras de progresivo, lo cual otorga relevancia normativa a los avances y retrocesos en el nivel de goce del derecho, aunque se reconocen los obstáculos que representa la limitación de los recursos disponibles, teniendo el Municipio el deber concreto y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia su plena realización, es por ello que se discutió en sesión de Ayuntamiento que una solución a la imposibilidad de seguir prestando el servicio multireferido es concesionar el servicio, pero es de suma importancia que el ciudadano se pronuncie (sic) el respecto.

b) Por que se le exigirá al concesionario que El (sic) servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos se realice mediante un micro-ruteo en la **cabecera municipal**, en los 41 centros de población y en las 3 delegaciones pertenecientes al Municipio de El Marqués, Querétaro, así como a todos los fraccionamientos que actualmente se les otorga y a los nuevos fraccionamientos que en su caso proceda.

c) **Se obligará al CONCESIONARIO** a brindar los servicios diarios según las necesidades y horarios requeridos que conste por escrito por parte de la **Secretaría de Servicios Públicos Municipales**, como "**SERVICIO**" extraordinario por razón de generación de residuos cuando se lleven a cabo fiestas del pueblo, retiro de residuos de desperdicio de los panteones, mercados, tianguis y actividades propias que realicen las localidades.

d) Todas las actividades que implican el objeto de la **CONCESIÓN**, deberán ser ejecutadas directamente por **EL CONCESIONARIO**, en circunstancias óptimas y de calidad.

e) Porque la prestación de "**EL SERVICIO**" se llevará a cabo en barrios, colonias, conjuntos habitacionales, subdelegaciones, conforme a los lineamientos que para tal efecto determine la Secretaría de Servicios Públicos Municipales.

f) La prestación de "**EL SERVICIO**" será proporcionado en cada uno de los 41 centros de población, 3 delegaciones, y una cabecera municipal pertenecientes al Municipio de El Marqués y a todos los fraccionamientos, parques industriales y asentamientos humanos responsabilidad de "**EL MUNICIPIO**", conforme a los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría de Servicios Públicos Municipales.

g) Se garantiza la continuidad del servicio y de manera gratuita para los ciudadanos, salvo en los casos especiales en que se deba cobrar un derecho, es decir; una contribución, pero ello es la excepción y es porque tal derecho goza de presunción de constitucionalidad en las leyes fiscales que consignan ése (sic) ingreso a favor del Municipio de El Marqués, Querétaro.

h) **MEJORA EN LOS PROCESOS TÉCNICOS.** Entendida como la aplicación de técnicas nuevas, a fin de implementar un eje de cambio en la prestación del servicio público concesionado, para obtener un beneficio en las diferentes áreas de atención, tales como contar con una recolección con rutas trazadas y programadas, separación de residuos sólidos urbanos en la fuente y en planta y una disposición final mínima y correcta.

i) **MEJORAS Y APLICACIÓN DE PROCESOS DE GESTIÓN.** Incide en el uso e implementación de tecnologías, en los flujos de tareas y una redefinición de responsabilidades, así como la aplicación de técnicas administrativas que persiguen la eficiencia y eficacia a través de conceptos como la mejora continua, administración por calidad, desarrollo organizacional y la valoración de competencias, en la prestación del servicio público concesionado.





j) **MEJORAS PARA CON EL CIUDADANO.** Que se traducen en una mejor atención del servicio hacia el ciudadano, acciones que favorecen en el aspecto de la legitimidad de un gobierno, pero que conllevan una participación así como medición para lograr una percepción definida del servicio otorgado en concesión.

En términos generales hablamos que los beneficios se centran en dos aspectos claves, la innovación y el cambio en la prestación del servicio público, por lo que desde esta perspectiva y exposición a palabras como eficiencia, eficacia, calidad y rentabilidad, debemos agregar dos más, rendición de cuentas y transparencia.

...

35. En ese sentido, el solicitante realizó las consideraciones pertinentes respecto de las justificaciones de la solicitud de plebiscito y estableció las razones de por qué la ciudadanía debe votar a favor de la concesión de servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos en el municipio de El Marqués Querétaro, dado que el acto sometido a plebiscito encamina a la protección de la salud y a un medio ambiente sano de sus habitantes los cuales son derechos fundamentales reservados por el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, razón por la cual sustenta el solicitante que la ciudadanía debe votar a favor del acto indicado.

#### *5. Propuesta de preguntas a consultar*

36. El artículo 12, fracción IV de la Ley de Participación Ciudadana dispone que la solicitud de organización de plebiscito debe contener la propuesta de preguntas a consultar.

37. Por su parte, el artículo 17 del Reglamento estipula que las preguntas de la consulta deben: a) Articularse en términos claros y precisos; b) Formularse en sentido que la respuesta pueda ser un "sí" o un "no"; c) Contener sólo un hecho; d) Referirse a la norma o acto que sea objeto de la consulta; y e) No orientarse hacia una tendencia o inclinación determinada, ni contener juicios axiológicos que influyan en la decisión. Además, se dispone que deben desecharse las preguntas que no cumplan los requisitos señalados.

38. En el escrito de solicitud y en la contestación a la prevención realizada, se formularon las siguientes preguntas:

- a) ¿Está usted de acuerdo en que se concesione el servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos en el municipio de El Marqués, Querétaro?
- b) ¿Sabe que el Ayuntamiento del Municipio de El Marqués, conforme al artículo 80 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro puede prestar los servicios públicos a través un particular mediante concesión?



- c) ¿Sabe que la prestación de los servicios públicos Municipales, guarda relación directa con la suficiencia presupuestal y material con que cuenta el Municipio?
- d) ¿Sabe que el Municipio de El Marqués, Querétaro, declaró la imposibilidad de seguir prestando el servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, que actualmente presta, mediante sesión de Cabildo del 2 de marzo del 2016?
- e) ¿Otorga su conformidad para que el Municipio de El Marqués, Querétaro, le preste el servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, que actualmente le presta de manera directa a través de la concesión del servicio a un particular?

39. Las preguntas formuladas y señaladas con los incisos b), c) y d) se desechan, dado que encuadran en el supuesto previsto en el artículo 17, fracciones IV y V del Reglamento, ya que las preguntas deben referirse a la norma o acto que sea objeto de la consulta, no orientarse a una tendencia o inclinación determinada, ni contener juicios axiológicos que influyan en la decisión; y en la especie se advierte que en su conjunto se encuentran formuladas a fin de obtener una tendencia e inclinación a favor de la concesión del público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos en el municipio de El Marqués Querétaro; además de que una se relaciona sobre preguntar acerca del contenido de la Ley Orgánica del Municipio.

40. Las preguntas señaladas en los incisos a) y e) tienen el mismo contenido, con redacción diferente, por lo que se desecha la señalada en el inciso e) y se admite la identificada con el inciso a), dado que se encuentra formulada de manera precisa y se apega a lo dispuesto en el artículo invocado.

#### *6. Circunscripción territorial en la que se pretenda realizar el plebiscito*

41. El solicitante pretende se someta a plebiscito el acto de gobierno relativo a la concesión de los servicios de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos en el Municipio de El Marqués, Querétaro, por lo que se tiene por satisfecho el requisito establecido en el artículo 12, fracción V de la Ley de Participación Ciudadana.

#### *7. Nombre del representante común y domicilio para oír y recibir notificaciones, así como su anuencia*

42. El artículo 12, fracción VI de la Ley de Participación Ciudadana dispone que en la solicitud de organización de plebiscito se debe señalar el nombre del





representante común y el domicilio para oír y recibir notificaciones, así como su anuencia.

43. De esta manera, la Secretaría Ejecutiva en el acuerdo de prevención requirió la presentación de la anuencia o consentimiento de quien fungiría como representante común del Ayuntamiento; puesto que de las constancias procesales, no se advertía dicha circunstancia.

44. Con base en el cumplimiento a la prevención respectiva, el citado requisito se tiene por satisfecho en razón de que el siete de junio, se presentó escrito signado por Gaspar Arana Andrade mediante el cual otorgó su anuencia para ser representante común del Ayuntamiento de El Marqués. Asimismo, en el escrito de solicitud se señaló domicilio para oír y recibir notificaciones.

*8. Documentos que se adjuntaron con motivo de la prevención.*

45. En el acuerdo de prevención, la Secretaría Ejecutiva dio vista al solicitante a efecto de que presentara copias certificadas de los acuerdos de dos de marzo y nueve de mayo aprobados por el Ayuntamiento de El Marqués, a fin de contar con los elementos necesarios para determinar lo conducente y, según constancias procesales, el solicitante en cumplimiento a la vista presentó la siguiente documentación:

a) Copia certificada de nombramiento a favor de Gaspar Arana Andrade, como Secretario del Ayuntamiento del Municipio de El Marqués, Querétaro, durante la administración 2015-2018.

b) Certificación expedida por el Secretario del Ayuntamiento del Municipio de El Marqués, Querétaro, en la que se hizo constar que el nueve de mayo, el Ayuntamiento del municipio referido aprobó la modificación del acuerdo de cabildo emitido el dos de marzo, mediante el cual se determinó la imposibilidad de prestar directamente el servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos municipales y se autorizó llevar a cabo los trámites legales y administrativos para concesionar el mismo.

c) Certificación expedida por el Secretario del Ayuntamiento del Municipio de El Marqués, Querétaro, en la que se hizo constar que el dos de marzo, el ayuntamiento del municipio referido aprobó el acuerdo por el cual se determinó la imposibilidad de prestar directamente el servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos



sólidos urbanos municipales y se autorizó llevar a cabo los trámites legales y administrativos para concesionar el servicio.

*III. Trascendencia del acto materia de consulta*

46. En el presente apartado se aborda el tema de la trascendencia del acto materia de solicitud, en términos del artículo 15 de la Ley de Participación Ciudadana, se procede a efectuar el análisis para determinar lo conducente respecto de la procedencia, en su caso, de la concesión de los servicios públicos municipales consistentes en la limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, que por mandato constitucional constituyen actividades propias del municipio como base de la conformación del Estado, al tenor de lo siguiente:

47. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

**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. 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 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.

...

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

...

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

...

**Artículo 28...**

...

El Estado, sujetándose a las leyes, **podrá en casos de interés general**, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. **Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios** y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.





...

Énfasis añadido.

48. Por su parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro señala:

**Artículo 30.** Los ayuntamientos son competentes para:

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

...

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

...

**Artículo 85.** Los ayuntamientos podrán otorgar concesiones para la prestación de los servicios y la generación de bienes públicos. Estas no podrán transmitirse bajo ningún título, salvo en los casos en que el ayuntamiento lo apruebe expresamente por mayoría absoluta de sus integrantes.

No serán objeto de concesión los servicios públicos de seguridad, tránsito y vialidad.

...

49. Así, el marco normativo prevé que los ayuntamientos son competentes para aprobar las reglas que regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y que aseguren la participación ciudadana y vecinal; asimismo, que tienen a su cargo las funciones y servicios públicos de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

50. De igual modo, los artículos de referencia establecen que los ayuntamientos son competentes para aprobar las disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, que regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y que aseguren la participación ciudadana y vecinal; así como para autorizar la contratación y concesión de obras y servicios públicos municipales, en los términos de sus reglamentos; además, prevé que pueden otorgar concesiones para la prestación de los servicios y la generación de bienes públicos.

51. A efecto de analizar la naturaleza de la concesión y toda vez que la misma constituye la materia de examen, resulta pertinente señalar lo que la doctrina ha sostenido al respecto.



52. La concesión administrativa es el medio eficaz, dentro de nuestro Estado moderno, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de recursos, que la administración pública no está en condiciones de desarrollar ya sea por incosteabilidad económica, por impedimentos organizacionales propios o por inconveniencia política.<sup>7</sup>

53. La concesión refleja una actitud económicamente sana, ya que el Estado puede dirigir sus recursos económicos hacia proyectos o planes prioritarios y dejar a los particulares que cubran con su propio esfuerzo ciertas áreas de servicios o de explotación de riquezas.<sup>8</sup>

54. En la actualidad, los múltiples deberes del Estado y del municipio impiden desempeñarlos con solo el uso de sus propios medios y recursos, lo cual abre la posibilidad de la delegación de algunas de sus actividades no esenciales en favor de particulares, sin que ello signifique renuncia o abandono de tales tareas, porque las atribuciones de que derivan les sigan asignadas, lo cual impide a los particulares realizarlas sin su previa delegación, mediante el otorgamiento de la respectiva concesión.<sup>9</sup>

55. Acorde con lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado sujetándose a las leyes, puede en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o su explotación. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, así como evitar fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

56. Ahora bien, se pretende someter a plebiscito un acto de autoridad que deriva de las funciones del Ayuntamiento, consistente en la concesión del servicio público relativo a la limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; el cual por mandato constitucional y legal, puede concesionarse, siempre y cuando se sujete a las modalidades, así como condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios.

<sup>7</sup> Cfr. Cala Fell. Jorge E., *Teoría General de la Concesión*. Disponible: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/26/pr/pr19.pdf>. Consultado el 16 de junio de 2016.

<sup>8</sup> *Ídem*.

<sup>9</sup> Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios Públicos Municipales*, México, Instituto Nacional de Administración Pública- UNAM, IAJ, S.a. p. 176.





57. El artículo 15 de la Ley de Participación Ciudadana estipula que el Instituto es el órgano facultado para determinar si el acto sometido a plebiscito es trascendente para la vida pública del Estado. Además, que se entiende como acto trascendental, aquel acto o resolución de una autoridad, cuyos efectos y consecuencias puedan causar un beneficio o perjuicio directo o indirecto, de manera permanente, general e importante, para los habitantes de un municipio, de una región o de todo el Estado; es decir, a fin de que se decrete que el acto sometido a consideración es trascendente, se debe actualizar el elemento consistente en que exista un beneficio directo o indirecto que sea permanente, general e importante.

58. Del análisis en lo individual y en su conjunto de los elementos que obran en el expediente en que se actúa, los cuales se tienen por desahogados dada su propia y especial naturaleza es inconcuso determinar que el acto que pretende someterse a plebiscito, consistente en el otorgamiento de la concesión del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, es trascendente dado que existe la posibilidad que en caso de que la ciudadanía lo apruebe, se puede generar un beneficio directo e indirecto, permanente, general e importante para los habitantes del Municipio de El Marqués, en razón de lo siguiente:

59. El dos de marzo el Ayuntamiento de El Marqués aprobó el acuerdo mediante el cual se determinó la imposibilidad de prestar directamente el servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos municipales y se autorizó llevar a cabo los trámites legales y administrativos para concesionarlo; medio de prueba que obra en autos en copia certificada y constituye una documental pública en términos de lo previsto en los artículos 38, fracción I y 42, fracción III de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro.

60. Dicha documental hace prueba plena para acreditar que el Ayuntamiento emitió el acuerdo de cabildo en el que autorizó el acto sometido a plebiscito, ya que de acuerdo con el oficio de dieciocho de noviembre de dos mil quince, el Secretario de Servicios Públicos Municipales informó a la Secretaría del Ayuntamiento que se realizaran las acciones conducentes a efecto de emitir una concesión en el servicio de limpia, recolección traslado, tratamiento y disposición final de residuos.



61. Asimismo, con base en el citado medio de prueba se advierte que al siete de diciembre de dos mil quince, el citado municipio destinó la cantidad de \$7,790,437.84 (siete millones setecientos noventa mil cuatrocientos treinta y siete pesos 84/100 M.N.) por concepto de pago para el servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.<sup>10</sup>

62. La importancia del acto radica en que, como lo sostiene el solicitante, la concesión del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, que presta de manera directa el Municipio de El Marqués, generaría consecuencias directas e indirectas en beneficio de la ciudadanía para proteger su derecho a la salud y a un medio ambiente sano, derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que México es parte, que adquieren especial relevancia en el contexto del desarrollo de la vida de los habitantes de ese municipio.

63. Lo anterior si se toma en cuenta que el derecho a la protección de la salud previsto en el artículo 4 constitucional tiene entre otras finalidades, garantizar el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan las necesidades de la población, y que por servicios de salud se entienden las acciones dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad. Lo cual es acorde con el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que señala que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

64. De igual manera, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, y que los Estados deben adoptar medidas para asegurar la plena efectividad de este derecho; en esa virtud, en el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone que toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

---

<sup>10</sup> Consultable a foja 19 de autos del expediente.





65. En ese sentido, el derecho a la salud debe entenderse como una garantía fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos y no sólo como el derecho a estar sano. El derecho a la salud entraña libertades y derechos, entre las primeras, la relativa a controlar la salud así como a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de aquél.<sup>11</sup>

66. Asimismo, la protección del derecho a la salud incluye, entre otras, las obligaciones de adoptar leyes u otras medidas para velar por el acceso igual a la atención de la misma y los servicios relacionados con ella; vigilar que la privatización del sector de la salud no represente una amenaza para la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios; controlar la comercialización de equipo médico y medicamentos por terceros, y asegurar que los facultativos y otros profesionales de la salud reúnan las condiciones necesarias de educación y experiencia; de ahí que el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud.

67. Así, se advierte que si se considera que los servicios públicos señalados son susceptibles de ser concesionados a un tercero, sujeto al cumplimiento irrestricto de dicha responsabilidad; se señala que la figura de la concesión pudiera ser una vía alterna que podría permitir darle cauce a la problemática planteada por el Ayuntamiento de El Marqués, y en su caso, garantizar mejores condiciones para el municipio.

68. Aunado a ello, puede advertirse que si se autoriza la concesión del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos como lo pretende el solicitante, se pudiera generar un beneficio directo e indirecto de manera general e importante al colectivo del Municipio de El Marqués, pues según la doctrina la concesión administrativa pudiera ser un medio eficaz para entregar a los particulares el servicio respectivo.

69. Como se señaló, la concesión del servicio pudiera reflejar una actitud económicamente sana, ya que el municipio puede dirigir sus recursos económicos hacia otros proyectos o planes y dejar a los particulares que cubran ciertas áreas de servicios;<sup>12</sup> beneficios que en su caso, se verían reflejados a nivel general para los ciudadanos de El Marqués.

<sup>11</sup> Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo el rubro: "DERECHO A LA SALUD. SU REGULACIÓN EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SU COMPLEMENTARIEDAD CON LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS."

<sup>12</sup> Cfr. Cala Fell. Jorge E., *Teoría General de la Concesión*. Disponible: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/26/pr/pr19.pdf>. Consultado el 16 de junio de 2016.



70. La característica de generalidad de la trascendencia, encuentra sustento en el artículo 28 Constitucional, el cual establece que el Estado, sujetándose a las leyes, puede en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan y dispone que las leyes fijan las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios.

71. Además, puede decirse que el otorgamiento de la concesión del servicio público daría la posibilidad de que una entidad del estado continuara brindando de manera eficiente y permanente los servicios públicos; para el caso de los municipios el cumplimiento a lo mandado por los artículos 115, fracción III, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo dispuesto en el artículo 55 del Reglamento de Policía y Gobierno del Municipio de El Marqués, Querétaro, el cual señala que está a cargo del Ayuntamiento el servicio público municipal de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; pues de acuerdo con el artículo 62 del reglamento invocado, los servicios públicos municipales deben prestarse a la comunidad de manera permanente, regular y general. La permanencia implica que la prestación del servicio público sea durante la vigencia de la concesión y se ejecute bajo las modalidades pactadas, a fin de garantizar su continuidad en las condiciones establecidas y privilegiar la ininterrupción de la prestación del servicio, conservando incluso esos elementos cualitativos a través del tiempo y espacio determinados en el instrumento jurídico mediante el cual se otorgue, en términos del artículo 62 de referencia.

72. En esa medida, tomando en consideración que la concesión es un acto administrativo público, por medio del cual el Estado, faculta al particular, para que administre y explote en forma regular y continua, servicios públicos, en vista de satisfacer un interés colectivo, mediante una ley preconcebida y un contrato formulado entre las partes;<sup>13</sup> es válido afirmar que el acto que se pretende someter a plebiscito es importante para el municipio de El Marqués.

73. Aunado a lo anterior, como lo sostiene el solicitante el beneficio que pudiera generar la autorización del plebiscito es tutelar el derecho de la población de El Marqués de un medio ambiente sano, así como seguir recibiendo el servicio público en cuestión y garantizar el derecho a la salud de los ciudadanos, ante la posible propagación de epidemias o riesgo de plagas.

---

<sup>13</sup> *Ídem.*





74. En consecuencia, el Consejo General es competente para determinar la procedencia del plebiscito solicitado por el Ayuntamiento de El Marqués, al haberse cumplido con los requisitos establecidos para tal efecto.

#### IV. Aspectos preliminares

75. El artículo 21 de Ley de Participación Ciudadana prevé que el Instituto debe iniciar el procedimiento de plebiscito mediante convocatoria que deberá expedir cuando menos treinta días naturales antes de la fecha de su realización.

76. El artículo 15 del Reglamento dispone que si se declara procedente la solicitud, el Instituto debe iniciar el mecanismo de plebiscito mediante la emisión de la convocatoria que apruebe el Consejo General.

77. Por su parte, el artículo 52 de la Ley de Participación Ciudadana estipula que el Instituto previamente a la celebración de un proceso de plebiscito debe determinar el tope de gastos que los promoventes o las autoridades de las que emana el acto o la norma motivo de consulta, puedan destinar para su difusión.

78. El artículo 23 del Reglamento señala que el Consejo General, para determinar el tope de gastos, debe tomar en consideración el número de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores; y que tratándose de las demarcaciones menores de veinte mil electores, será el resultante de multiplicar el cinco por ciento del salario mínimo vigente en el Estado por el número de electores, y que en el resto de los municipios y el Estado se debe aplicar el factor del tres por ciento.

79. Bajo esa lógica, el tope de gastos se determinará mediante acuerdo de este órgano de dirección superior, una vez que se efectúe el análisis correspondiente de manera previa a la emisión de la convocatoria respectiva, de conformidad con los artículos 21 de la Ley de Participación Ciudadana y 15 del Reglamento.

80. En mérito de lo anterior, de conformidad con el artículo 8 del Reglamento se instruye a la Secretaría Ejecutiva a efecto de que realice las gestiones pertinentes con el Instituto Nacional Electoral para obtener el último corte generado en dos mil quince de la lista nominal correspondiente a la demarcación de El Marqués y estar en posibilidades de realizar el cálculo respectivo.



81. Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 43 de la Ley de Participación Ciudadana y 5 del Reglamento, el Instituto tiene facultades para ampliar los plazos y términos establecidos en la normatividad aplicable, cuando exista imposibilidad material para realizar las actividades o actos previstos para el proceso de plebiscito.

82. En mérito de lo anterior, con la finalidad de cumplir a cabalidad con la ejecución de plebiscito, se amplía el plazo establecido en el artículo 14 del Reglamento, a fin de que a más tardar el quince de julio del año en curso, se presente a este órgano de dirección superior el proyecto para la realización de plebiscito, que contiene el presupuesto y cronograma de ejecución, en términos del artículo 48 de la Ley de Participación Ciudadana, el cual dispone que el Instituto a través de sus órganos directivos competentes, debe preparar el proyecto para la realización de los procesos de plebiscito. Dicho proyecto puede contener la utilización de nuevas tecnologías para su organización y votación, incluyendo la instalación de centros de votación. La instrumentación de la tecnología solo puede ser utilizada, siempre y cuando garantice la autenticidad y el secreto del voto, conforme a lo dispuesto en la Ley Electoral.

83. De igual manera, se amplía el plazo señalado en el artículo 28 del Reglamento, a efecto de que a más tardar el último día hábil de septiembre de dos mil dieciséis, se instale el Consejo respectivo.

84. Bajo esa lógica, en atención a lo previsto por el artículo 78, inciso b) de la Ley de Participación Ciudadana, en observancia de la Ley para el Manejo de Recursos Públicos; el Ayuntamiento de El Marqués debe prever el presupuesto necesario para que este Instituto realice el plebiscito de acuerdo con el proyecto para la realización del mismo que apruebe el Consejo General, a fin de que se proceda a realizar las actividades pertinentes relacionadas con la organización del mecanismo de participación ciudadana.

85. En consecuencia, se instruye a la Secretaría Ejecutiva a efecto de que una vez que se cuente con los recursos proporcionados por el Ayuntamiento de El Marqués, proceda a realizar las actividades respectivas para la ejecución del proceso de plebiscito.





86. Por otra parte, de conformidad con el artículo 51 de la Ley de Participación Ciudadana, el Instituto difundirá a los ciudadanos los argumentos a favor y en contra del acto o de la norma objeto de consulta; asimismo, dentro de las actividades de divulgación que desarrolle, se puede contemplar la difusión de la temática en medios masivos de comunicación, así como la organización y celebración de debates, mesas de discusión u otros eventos similares que tengan por objeto informar a la ciudadanía sobre la trascendencia de los posibles resultados, así como en su caso obtener los argumentos a favor y en contra respectivos.

87. En consecuencia, se instruye a la Coordinación de Comunicación Social para que diseñe las actividades de divulgación correspondientes, en términos del artículo 51 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro.

88. Con base en los considerandos anteriores y con fundamento en los artículos 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafos primero y tercero de la Constitución Política del Estado de Querétaro; 104, inciso ñ) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 2, 3, 4, 55, 56, 60, 65, fracciones XXXI y XXXIV de la Ley Electoral; 3, fracción I, 6, 11, 15, de la Ley de Participación Ciudadana; 4 y 12 del Reglamento, se resuelve

#### RESOLUTIVOS:

**PRIMERO.** El Consejo General es competente para determinar la procedencia del plebiscito solicitado por los integrantes del H. Ayuntamiento de El Marqués, Querétaro, en términos de los considerandos primero y segundo de esta resolución; por lo tanto, glósesse la presente determinación a los autos del expediente.

**SEGUNDO.** Se determina la procedencia del plebiscito solicitado por los integrantes del H. Ayuntamiento de El Marqués, Querétaro, relativo a la concesión del servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, en términos del considerando cuarto de esta resolución.

**TERCERO.** Se amplía el plazo establecido en el artículo 14 del Reglamento para la Organización de Plebiscito y Referéndum en el Estado de Querétaro, a fin de que a más tardar el quince de julio del año en curso, se someta a consideración de este órgano de dirección superior, el proyecto para la realización del plebiscito, que contendrá su presupuesto y cronograma de ejecución, de conformidad con el considerando cuarto de esta resolución.



**CUARTO.** Se amplía el plazo señalado en el artículo 28 del Reglamento para la Organización de Plebiscito y Referéndum en el Estado de Querétaro, a efecto de que a más tardar el último día hábil de septiembre de dos mil dieciséis, se instale el Consejo respectivo, en términos del considerando cuarto de la presente resolución.

**QUINTO.** Se instruye a la Secretaría Ejecutiva a efecto de que realice las gestiones pertinentes con el Instituto Nacional Electoral para obtener el último corte generado en dos mil quince de la lista nominal correspondiente a la demarcación de El Marqués y estar en posibilidades de realizar el cálculo respectivo; en términos de lo previsto en el considerando cuarto de esta resolución.

**SEXTO.** El Ayuntamiento de El Marqués debe prever el presupuesto necesario para que este Instituto lleve a cabo el plebiscito de acuerdo con el proyecto para la realización del mismo que apruebe el Consejo General, a fin de que se proceda a realizar las actividades pertinentes relacionadas con la organización del mecanismo de participación ciudadana; en términos del considerando cuarto de la presente resolución.

**SÉPTIMO.** Se instruye a la Secretaría Ejecutiva a efecto de que una vez que se cuente con los recursos proporcionados por el Ayuntamiento de El Marqués, Querétaro, realice las actividades para la ejecución del proceso de plebiscito y las acciones que correspondan para la instalación del Consejo; de conformidad con lo señalado en el considerando cuarto de esta resolución.

**OCTAVO.** Se instruye a la Coordinación de Comunicación Social para que diseñe las actividades de divulgación correspondientes, en términos del artículo 51 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro; de conformidad con el considerando cuarto de esta determinación.

**NOVENO.** Se autoriza al Secretario Ejecutivo para que suscriba los instrumentos jurídicos que correspondan, a fin de dar cumplimiento a la presente determinación, de conformidad con el artículo 7 del Reglamento para la Organización de Plebiscito y Referéndum en el Estado de Querétaro.

**DÉCIMO.** Notifíquese este acuerdo al Ayuntamiento de El Marqués, Querétaro, por conducto del representante común, en términos de lo dispuesto en el artículo 12, fracción VI de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro.





**DÉCIMO PRIMERO.** Notifíquese como corresponda en términos de lo dispuesto en la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro y el Reglamento Interior de este Instituto.

Publíquese la presente resolución en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga".

Dada en Santiago de Querétaro, Querétaro, el veintisiete de junio de dos mil dieciséis. **DOY FE.**

El Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, **HACE CONSTAR**, que el sentido de la votación en el presente fue como sigue:

CONSEJERO ELECTORAL	SENTIDO DEL VOTO	
	A FAVOR	EN CONTRA
C.P. GABRIELA BENITES DONCEL	✓	
LIC. YOLANDA ELÍAS CALLES CANTÚ	✓	
SOC. JAZMÍN ESCOTO CABRERA	✓	
LIC. GEMA NAYELI MORALES MARTÍNEZ	✓	
MTRO. JESÚS URIBE CABRERA	✓	
MTRO. LUIS OCTAVIO VADO GRAJALES	✓	
M. en A. GERARDO ROMERO ALTAMIRANO	✓	

M. en A. GERARDO ROMERO ALTAMIRANO  
Consejero Presidente



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO  
CONSEJO GENERAL  
SECRETARÍA EJECUTIVA

LIC. CARLOS RUBÉN EGUIARTE MERELES  
Secretario Ejecutivo