

# PODER JUDICIAL

## SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 10/2003 y su acumulada 11/2003, promovidas por el Procurador General de la República y el equivalente al treinta y tres por ciento de los diputados que integran la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso de la Unión, en contra del Congreso de la Unión y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

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

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 10/2003 Y  
SU ACUMULADA 11/2003.

ACTORES: PROCURADOR GENERAL DE LA  
REPUBLICA Y EL EQUIVALENTE AL TREINTA Y  
TRES POR CIENTO DE LOS DIPUTADOS QUE  
INTEGRAN LA QUINCAGESIMA OCTAVA  
LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNION.

PONENTE: MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

SECRETARIOS: MARCO ANTONIO CEPEDA ANAYA.

MARIA AMPARO HERNANDEZ CHONG CUY.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día catorce de octubre de dos mil tres.

VISTOS; y,

RESULTANDO:

**PRIMERO.** Mediante oficio presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintinueve de enero de dos mil tres, el Procurador General de la República promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos 38 y noveno transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, en los términos siguientes:

“I. AUTORIDADES EMISORA Y PROMULGADORA DE LAS NORMAS IMPUGNADAS. -  
- - a) *Autoridad emisora: Congreso de la Unión, con domicilio en Avenida Congreso de la Unión número 66, Colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza, Código Postal 15969, Distrito Federal.* - - - b) *Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. con domicilio en calle Residencia Oficial de los Pinos, número exterior conocido, colonia San Miguel Chapultepec, Delegación Miguel Hidalgo, código postal 11850, Distrito Federal.*”

“II. **NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA.** - - - *Se demanda la declaración de invalidez de los artículos 38 y Noveno Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2003, los cuales fueron expedidos por el Congreso de la Unión y promulgados por el Presidente de la República, los cuales se publicaron en el **Diario Oficial de la Federación** el 30 de diciembre de 2002.*”

Los artículos impugnados textualmente dicen:

“Artículo 38. *Las entidades federativas y los municipios, dentro de su territorio, podrán construir vías de comunicación vehicular paralelas a las vías de comunicación vehicular de jurisdicción federal, con el propósito de que junto con las vías de jurisdicción federal, cuenten con cuatro carriles de circulación. La entidad federativa o municipio que construya las vías de comunicación en los términos de este artículo, a partir de la conclusión de la construcción, podrá establecer casetas de cobro por el servicio que se preste en ambas vías en el territorio de la entidad o municipio, en términos de las disposiciones legales aplicables, asumiendo el costo de mantenimiento y conservación de las mismas.*

*Cuando en las vías de comunicación vehicular a las que paralelamente se pretenda construir otra vía en los términos previstos en el párrafo anterior, ya se cobre por su uso o tránsito precisamente a la construcción de la nueva vía, se requerirá que la entidad federativa o municipio que pretendan construirla, convenga, en su caso, con la Federación o el particular que tenga concesionada la primera vía de comunicación vehicular, los términos en los que se podrán compartir los ingresos que se obtengan por*

*el uso o tránsito de ambas vías. Esta disposición no le será aplicable a las autopistas concesionadas al Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC).*

*Noveno. A las entidades federativas y los municipios que hayan construido las vías a que se refiere el artículo 38 de esta Ley, también le será aplicable lo establecido en el citado artículo.”*

**SEGUNDO.** Por diverso oficio presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el treinta de enero de dos mil tres, un total de ciento setenta diputados federales integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso de la Unión promovieron acción de inconstitucionalidad en la que también solicitaron la invalidez de los artículos 38 y noveno transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, en términos similares a los que precisó el Procurador General de la República. Tales legisladores son los siguientes:

*“(1) Aceves Pérez Jaime, (2) Aguilar Moreno José Marcos, (3) Aguirre Solís Roberto, (4) Alamilla Padrón Celita Trinidad, (5) Alcalde Virgen Moisés, (6) Alcocer Flores Juan, (7) Aldana Burgos Luis Artemio, (8) Alvarado García Edgar Eduardo, (9) Alvarez Bernal María Elena, (10) Alvarez Bruneliere Silvia, (11) Alvarez Sotelo Gumerindo, (12) Anaya Llamas José Guillermo, (13) Anaya Ochoa José María, (14) Arano Montero Francisco, (15) Araujo Sánchez Enoch, (16) Arnal Palomera Eduardo, (17) Arnaud Carreño Pablo de Jesús, (18) Arredondo García Arcelia, (19) Bañales Castro José, (20) Barrón Romero Rafael, (21) Blake Mora José Francisco, (22) Borunda Zaragoza José Carlos, (23) Botello Montes José Alfredo, (24) Bravo y Mier Alfonso Guillermo, (25) Buenrostro Díaz Gustavo César Jesús, (26) Camacho Galván Hugo, (27) Campos Quiroz Nelly, (28) Candiani Galaz Mauricio Enrique, (29) Cano Cortezano Juan de la Cruz Alberto, (30) Cardona Benavidez Cuauhtémoc, (31) Catañeda Pomposo Javier Julián, (32) Castro y del Valle Manuel, (33) Cepeda Sierra Pedro Pablo, (34) Chávez Palacios María Elena, (35) Chico Goerne Cobán Francisco Javier, (36) Cisneros Gómez José Abraham, (37) Coronado Olmos Tomás, (38) Covarrubias Zavala Raúl, (39) Cuevas Barrón Gabriela, (40) Cuevas Melo Abel Ignacio, (41) De Silva Ruíz Francisco de Jesús, (42) Duarte Dávila Juan Manuel, (43) Dueñas Llerenas J. Jesús, (44) Enriquez Flores Armando, (45) Escobar Prieto Abelardo, (46) Escobedo Zoletto Nefali Salvador, (47) Esparza Hernández Francisco, (48) Fernández González Lucio, (49) Flores Gutiérrez Carlos Alberto, (50) Funes Díaz Lionel, (51) Galarza González Adrián Salvador, (52) Galván Antillón María Eugenia, (53) García Flores Orlando Alfonso, (54) García Sepúlveda Sergio, (55) García Velázquez Raúl, (56) Garza Martínez Rómulo, (57) Gloria Morales José Antonio, (58) Gómez Mont y Urueta María Teresa, (59) González Reza Héctor, (60) Gracia Guzmán Raúl, (61) Grande López Beatriz Guadalupe, (62) Guadarrama López Francisco, (63) Gutiérrez Gutiérrez Alejandro Enrique, (64) Gutiérrez Hernández Miguel, (65) Gutiérrez Machado Miguel Angel, (66) Hernández Rojas Mercedes, (67) Hernández Santillán Julián, (68) Hinojosa Aguerrevere Diego Alonso, (69) Jurado Contreras Francisco Ezequiel, (70) Lara Rivera Jorge Alberto, (71) León Castañeda José Gaudencio, (72) Lizarraga López Julio César, (73) López Brito Francisco Salvador, (74) López Escoffie Silvia América, (75) López Macías Victoria Ruth Sonia, (76) López Mares María Guadalupe, (77) López Orduña Salvador, (78) López Sandoval José de Jesús, (79) Lozano y Pardinás José Tomás, (80) Luna Salas José Carlos, (81) Maldonado Domínguez Oscar Romeo, (82) Mandujano Ramírez Juan, (83) Mantilla y González José Ramón, (84) Mantilla Martínez Miguel Angel de J, (85) Martínez Colín María Cruz, (86) Martínez Cruz Miguel Angel, (87) Martínez González Raúl, (88) Martínez Macías Martha Patricia, (89) Martínez Ramírez Manuel Braulio, (90) Medina Rodríguez Lizbeth Evelia, (91) Meza de la Rosa Gregorio Arturo, (92) Mauriño Terrazo Juan Camilo, (93) Muciño Pérez José Benjamín, (94) Narváez Narváez Manuel Arturo, (95) Navarrete González Noé, (96) Navarrete Montes de Oca Tarcisio, (97) Novales Arellano Jose Luis, (98) Nuñez Murillo José María Eugenio, (99) Ochoa Patrón Oscar, (100) Olvera Castillo Amado, (101) Olvera Nieto Felipe, (102) Orozco Garza Manuel Wistano, (103) Orozco Martínez Rafael, (104) Ortiz Esquivel Francisco Javier, (105) Pacheco Castañeda Vicente, (106) Padilla Silva Clemente, (107) Padrés Elías Guillermo, (108) Pallares Bueno Juan Carlos, (109) Paniagua Jiménez Ramón, (110) Pastrana Gómez Bernardo, (111) Pellegrini Pérez Germán Arturo, (112) Pérez Cruz Orestes Eugenio, (113) Pérez Esquer Marcos, (114) Pérez Noriega Fernando, (115) Ponce Contreras Ramón, (116) Ramírez Agama Rafael, (117) Ramírez Cabrera Francisco, (118) Ramírez del Valle*

Daniel, (119) Ramírez Nuñez Ulises, (120) Ramírez Sánchez Rafael, (121) Ricalde Magaña Alicia, (122) Reyes Roel Cesar Patricio, (123) Ríos Bernal Jaime Tomás, (124) Rivera Cabello José María, (125) Rivera Pérez Adrián, (126) Rivera Pérez Eduardo, (127) Rodríguez Ferrusca Javier, (128) Rodríguez López José Roque, (129) Rodríguez Torres David, (130) Romero Aceves Rigoberto, (131) Romero Reyna Valdemar, (132) Sainz Lozano Juan Carlos, (133) Salazar Silva Jaime, (134) Salinas Torre Armando, (135) San Miguel Cantú Arturo, (136) Sánchez Nava Luis Fernando, (137) Sánchez Rodríguez Alfonso, (138) Sandoval Silvera Mario, (139) Santibañez García Luis Miguel, (140) Serrano Peña Monica Leticia, (141) Sheffield Padilla Francisco Ricardo, (142) Solís Alatorre Martín Hugo, (143) Sondon Saavedra Víctor Hugo, (144) Sotelo Salgado Esteban, (145) Soto Gómez Máximo, (146) Soto Resendiz José Ramón, (147) Storsberg Montes Heidi Gertud, (148) Taboada Contreras Héctor, (149) Julio Castellanos Ramírez, (150) Tejeda Vázquez José María, (151) Torres Origel Ricardo, (152) Torrijos Mendoza Miguel Angel, (153) Treviño Cabello Francisco Luis, (154) Urdapilleta Nuñez Jorge, (155) Vaca Betancourt Bretón José Sergio, (156) Valenzuela Cabrales Carlos Alberto, (157) Velasco Monroy Felipe, (158) Velasco Ramos María Isabel, (159) Vicente Díaz Alfonso, (160) Vidrio Rodríguez Juvenal, (161) Vilches Mares Joel, (162) Villa Preciado Enrique Adolfo, (163) Villarreal Castro Nestor, (164) Villarreal García Luis Alberto, (165) Villegas Flores Carlos Nicolas, (166) Villegas Montes Luis, (167) Viniegra Orta Apuleyo, (168) Yoselevitz Fraustro Samuel, (169) Zapata Perogordo José Alejandro, (170) Zepeda Berrelleza Hugo Adriel.”

**TERCERO.** El Procurador General de la República expuso los conceptos de invalidez que en seguida se sintetizan.

**1. VIOLACION AL PRINCIPIO DE LA DIVISION DE PODERES (ARTICULOS 28, 49 Y 73, FRACCIONES XVII Y XXX, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**

- 1.1. La división de poderes en nuestro país no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de atribuciones y funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino que entre ellas se presenta una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerza y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado en beneficio del pueblo mexicano.
- 1.2. El que la división de poderes en nuestro país opere de manera flexible sólo significa que entre los poderes del Estado existe una colaboración y coordinación en los términos que la propia Constitución establece, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder.
- 1.3. Para que un poder ejerza funciones propias de otro poder, es necesario que así lo consigne expresamente la Constitución Federal, o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia, según se explica en la tesis de la Séptima Epoca de rubro: **‘DIVISION DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE.’**
- 1.4. A través de una ley ordinaria no puede el Poder Legislativo otorgar a un poder una atribución que no le sea propia o que no resulte estrictamente necesaria para hacer efectiva alguna facultad que le corresponda, como tampoco puede dicho poder, a través de la ley secundaria, limitar las facultades exclusivas de un poder o alguna atribución que a su favor consigne expresamente la Constitución, o bien, establecer a su cargo alguna obligación que implique una forma de control por otro poder, si ello no está consignado en la propia Carta Magna o deriva necesariamente de alguna de sus prevenciones.
- 1.5. Conforme al principio de supremacía constitucional, cuando se está en presencia de facultades u obligaciones de cada uno de los poderes que se relacionan con otro poder, los mismos deben estar expresamente señalados en la propia Constitución y si bien el Congreso de la Unión tiene dentro de sus atribuciones, dictar leyes, ello no puede exceder lo establecido en el artículo 49 de la Constitución, ni lo expresamente señalado en las disposiciones relativas a las facultades y deberes de cada poder.
- 1.6. En ninguna de las fracciones del artículo 73 constitucional, ni en algún otro artículo se otorga al Congreso de la Unión facultad alguna para autorizar a las entidades federativas y municipios la construcción de vías de comunicación vehicular paralelas a las de jurisdicción federal, ni en las llamadas facultades implícitas se puede considerar incluida esa atribución.

- 1.7. La fracción XXX del artículo 73 constitucional, únicamente se refiere a la expedición de leyes que, por definición, deberán ser abstractas, generales e impersonales, pero no se refiere a facultades materialmente administrativas, como la de autorizar que los Estados y municipios puedan establecer casetas de cobro en las vías generales de comunicación.
- 1.8. Si bien es cierto que la fracción XVII del artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, esto no significa que pueda emitir disposiciones por las que autorice a los Estados y municipios la explotación de las vías generales de comunicación, ya que la fracción IX del artículo 29 de la Ley General de Bienes Nacionales, establece que las carreteras que constituyen vías generales de comunicación, son bienes de uso común, los que a su vez son de dominio público, de conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 2o. de la misma ley.
- 1.9. Al ser las vías generales de comunicación bienes de dominio público, se requiere de concesión para su explotación, misma que corresponde otorgar al Ejecutivo Federal, en términos de lo dispuesto en el antepenúltimo párrafo del artículo 28 constitucional, por lo que congruente con este mandato los artículos 6o. de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y 8o. de la Ley de Vías Generales de Comunicación, exigen que se obtenga concesión para la explotación de las carreteras federales, otorgándole tal facultad al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- 1.10. Se considera que lo dispuesto por los artículos 38 y noveno transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio 2003, implican una violación al mencionado principio de la división de poderes, ya que el Congreso Federal se excedió en sus facultades e invadió la esfera de competencia del Ejecutivo Federal, al autorizar a los Estados y municipios para que establezcan casetas de cobro en las vías generales de comunicación, esto es, al permitir que dichas entidades exploten las referidas vías.
- 1.11. Al permitir el Congreso de la Unión, en los artículos impugnados, que los Estados y municipios construyan vías de comunicación vehicular paralelas a las de jurisdicción federal, así como el establecimiento de casetas de cobro por el servicio que se preste en ambas vías en el territorio del Estado o municipio de que se trate, transgrede el antepenúltimo párrafo del artículo 28 de la Constitución Federal, ya que se permite la explotación de dichas vías, sin que medie concesión del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

## **2. VIOLACION AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.**

- 2.1. Dicho precepto constitucional exige que los actos de autoridad, incluidos los legislativos, estén debidamente fundados y motivados y para cumplir con el requisito de la debida fundamentación de las leyes, es necesario que sean expedidas por quien constitucionalmente tenga facultades para ello.
- 2.2. Lo anterior es congruente con el artículo 133 de la Constitución Federal que da el carácter de Ley Suprema de toda la Unión, a las leyes del Congreso que emanen de aquella, mas no a las que se aparten de la misma.
- 2.3. Si los preceptos impugnados exceden a las atribuciones que la Constitución confiere al Congreso de la Unión, los mismos devienen inconstitucionales, toda vez que dicho órgano legislativo no estaba facultado para expedirlos.

## **3. VIOLACION AL ARTICULO 116, FRACCION VII, CONSTITUCIONAL.**

- 3.1. Los artículos impugnados van en contra de lo dispuesto en la fracción VII del artículo 116 constitucional, el cual establece que para que los Estados asuman el ejercicio de funciones federales o la operación de una obra, como sería el caso de la explotación de una vía general de comunicación, se requiere la celebración de convenios.
- 3.2. Para que los Estados puedan operar una obra federal, como es la explotación de una vía general de comunicación, se requiere la celebración de convenios con la Federación.
- 3.3. Los preceptos impugnados son inconstitucionales porque no podría el Ejecutivo Federal exigir la celebración de convenios que sujetan la explotación de las carreteras federales, a ciertas condiciones.

- 3.4. El primer párrafo del artículo 38 impugnado faculta directamente a los Estados y municipios a construir vías de comunicación paralelas a las de jurisdicción federal y a establecer casetas de cobro, sin que tengan que convenir con el Ejecutivo lo necesario para asegurar el interés general, ya que el convenio a que se hace referencia en el segundo párrafo únicamente se constriñe a la celebración de convenios para el cobro de peaje.
- 3.5. Los artículos 38 y noveno transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, no respetan lo previsto en la fracción VII del artículo 116 constitucional, sino que de manera subrepticia le pretenden pasar a los Estados y municipios la explotación de las vías generales de comunicación, sin que medie concesión otorgada por el Ejecutivo Federal o convenio celebrado con éste.

#### 4. VIOLACION AL ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL.

- 4.1. Dichos preceptos transgreden el artículo 133 de la Constitución Federal, el cual consagra el principio de supremacía constitucional e impone la existencia de un orden jurídico creado y organizado por la misma Ley Fundamental, al cual deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, en virtud de que el Congreso de la Unión se arrogó facultades que le competen al titular del Poder Ejecutivo Federal.

#### 5. VIOLACION A LOS ARTICULOS 117, FRACCION IV Y 124 CONSTITUCIONALES.

- 5.1. Se conculca el artículo 117, fracción IV, de la Ley Fundamental, el cual dispone que los Estados en ningún caso podrán gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen sus territorios.
- 5.2. Al prever el artículo 38 impugnado que los Estados y Municipios podrán establecer un cobro por el derecho de tránsito en las carreteras que al efecto construyan, paralelas a las federales, indiscutiblemente podrán gravar el libre tránsito de las personas, situación que es violatoria del artículo 117 constitucional, pues aun siendo de jurisdicción estatal las carreteras que se construyan en su territorio, no las facultan para realizar el cobro que abarca también a las carreteras federales paralelas.
- 5.3. Al no tener los Estados y municipios la facultad de cobrar el tránsito de personas a través de derechos por el uso de vías generales de comunicación, se viola el artículo 124 constitucional, que refiere: **'Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.'**
- 5.4. Del citado precepto constitucional se desprende el sistema de distribución de competencias, conocido como facultades residuales para los Estados, es decir, que las facultades otorgadas a la Federación deben de estar expresamente consignadas en nuestra Carta Magna y salvo en los casos específicamente previstos en nuestro Máximo Ordenamiento, los poderes locales podrán colaborar con los federales.
- 5.5. En el caso concreto, existe una facultad expresa en la norma suprema a favor del titular del Poder Ejecutivo Federal, que consiste en concesionar la prestación de servicios públicos y su explotación, uso y aprovechamiento, por lo que los Estados y municipios no tienen tal atribución y en consecuencia se transgrede el artículo 124 de la Constitución Federal.

#### 6. VIOLACION AL ARTICULO 134 CONSTITUCIONAL.

- 6.1. Los artículos impugnados transgreden lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal, porque la prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.
- 6.2. Los artículos 6o. y 7o. de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, disponen que se requiere concesión para construir, operar, explotar, conservar y mantener los caminos federales, y que la concesión de que se trate se otorgará mediante concurso público (licitación). En este sentido, es evidente que los numerales cuya invalidez se solicita transgreden el artículo 134 constitucional, toda vez que permiten a los Estados y municipios la construcción de vías de comunicación vehicular paralelas a las federales, así como el establecimiento de casetas de cobro en dichas vías, sin que éstas sean sometidas a licitación alguna, como lo ordena el precepto 134 de la Carta Magna.

**CUARTO.** Los diputados federales integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso de la Unión, en forma coincidente expusieron conceptos de invalidez similares o iguales a los precisados en el considerando que antecede, por lo que, a fin de evitar repeticiones innecesarias se dan por reproducidos en

su mayoría y sólo resulta conveniente sintetizar aquellos que son distintos o adicionales de los que hizo valer el Procurador General de la República, a saber:

#### **1. VIOLACION AL PRINCIPIO DE LA DIVISION DE PODERES (ARTICULO 49 CONSTITUCIONAL).**

- 1.1. Al través de los artículos 38 y noveno transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación, el Congreso de la Unión se excedió en sus facultades e invadió la esfera de competencia del Ejecutivo Federal, ya que en vez de dictar una ley en sentido material, dio al Ejecutivo una orden particular, concreta y personal, que va más allá de sus facultades constitucionales.
- 1.2. Facultar a los Estados y municipios a construir una carretera paralela a la federal y autorizarlos a cobrar en la vía federal, es inconstitucional. Es como si el Congreso pretendiera que en los inmuebles de los tribunales federales en las entidades federativas, adquiridos con cargo al presupuesto del Poder Judicial Federal, los gobiernos locales construyeran anexos para luego rentarlos.
- 1.3. El Congreso de la Unión no puede dar órdenes de esa naturaleza a los otros poderes, ya que no lo permite la Carta Magna. Tampoco puede ordenar a los otros poderes le proporcionen información, si no lo prevé la ley fundamental. Por ejemplo, no puede ordenar al Poder Judicial le informe sobre un amparo, si no tiene el carácter de parte. En ese sentido se ha pronunciado el Tribunal Pleno conforme a la tesis de rubro: **‘INFORMES ENTRE PODERES. SOLO PROCEDEN CUANDO, DE MANERA EXPLICITA O IMPLICITA, ESTEN CONSIGNADOS EN LA CONSTITUCION.’**
- 1.4. Las facultades del Poder Legislativo respecto de los otros poderes, son las expresamente señaladas en la Constitución, y entre ellas no se encuentra la de dar al Ejecutivo Federal órdenes concretas, como la que se contiene en los artículos 38 y noveno transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación. En ese sentido se ha pronunciado el Tribunal Pleno en la tesis que lleva por rubro: **‘PODERES DE LA FEDERACION. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCION Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN.’**

#### **2. VIOLACION AL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.**

- 2.1. Los artículos impugnados van en contra de lo dispuesto por el artículo 14 constitucional, ya que se priva parcialmente a la Federación de disponer la explotación de las vías generales de comunicación -las cuales tienen el carácter de bienes de dominio público de la Federación- sin que medie juicio.
- 2.2. El segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Fundamental dispone: **‘Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.’** Ni el legislador federal puede privar a una persona de sus propiedades o bienes. En el caso de la expropiación es la propia Constitución la que establece esa figura en el artículo 27 constitucional y el legislador no puede expropiar directamente, sino que se concreta a establecer las causas de utilidad pública y el procedimiento respectivo.
- 2.3. El artículo noveno transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación es de aplicación retroactiva, lo que va en contra de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 14 constitucional, que dice: **‘A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna’.** Dicho precepto legal dispone la aplicabilidad de lo establecido en el artículo 38, respecto de las vías construidas por los gobiernos estatales y municipales, con anterioridad a la entrada en vigor de la ley, lo que afecta retroactivamente al patrimonio federal.

#### **3. VIOLACION AL ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL.**

- 3.1. Los artículos 38 y noveno transitorio se traducen en una confiscación, ya que se priva a una persona de derecho público de un bien, sin que medie contraprestación. Ello pugna con lo dispuesto en el artículo 22 de la ley fundamental, el cual prohíbe la confiscación de bienes al disponer: **‘Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualquiera otras penas inusitadas y trascendentales.’**

#### **4. VIOLACION AL ARTICULO 13 CONSTITUCIONAL.**

- 4.1. Dicho precepto prohíbe las leyes privativas. Una ley, por definición es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, sancionada por el poder público; si no tiene esas características como es el caso del citado transitorio, se estará frente a una ley privativa.
- 4.2. Si se analiza el artículo noveno transitorio impugnado se puede apreciar que no cumple con el carácter general, abstracto e impersonal que deben tener las leyes. Además, es una norma que desaparece después de aplicarse a los casos previstos y determinados de antemano, características de las leyes privativas. El artículo noveno transitorio es una ley privativa ya que va dirigida a un gobierno local, específicamente determinado, por más que para evitar citar a un Estado en particular, utiliza términos genéricos, como si con eso se pudiera ocultar que se trata de una ley privativa. No obsta para considerar privativa a una ley, el que ésta no designe por su nombre a las personas, cuando de manera implícita así lo hace. Es aplicable por analogía la jurisprudencia establecida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, que lleva por rubro: **'LIBERTAD DE TRABAJO. EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE RESTRINGIR ESA GARANTIA A GOBERNADOS EN PARTICULAR.'**

#### **5. VIOLACION AL ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL.**

- 5.1. Se transgrede dicho precepto constitucional, porque para que los Estados puedan operar una obra federal, como es la explotación de una vía general de comunicación, se requiere la celebración de convenios con la Federación.
- 5.2. El Congreso de la Unión no puede establecer la concurrencia entre los tres órdenes de gobierno, sino en los casos expresamente previstos en la Carta Magna, como son los establecidos en diversas fracciones del artículo 73 constitucional: educación (fr. XXV), asentamientos humanos (fr. XXIX) y protección al ambiente (fr. XXIX-G).

#### **6. VIOLACION A LA FRACCION H DEL ARTICULO 72 CONSTITUCIONAL.**

- 6.1. Los preceptos legales impugnados son inconstitucionales porque la discusión de los proyectos de ley sobre contribuciones o impuestos, como es el caso de la Ley de Ingresos, debe comenzar necesariamente en la Cámara de Diputados y no en la de Senadores como sucedió con los numerales mencionados. La citada fracción dispone: **'H.- La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.'** Por regla general, las iniciativas de ley pueden presentarse indistintamente en cualquiera de las cámaras, salvo en los casos expresamente previstos en la Constitución, como es el de las contribuciones o impuestos que deben presentarse en la Cámara de Diputados.
- 6.2. Si bien ambas Cámaras pueden introducir modificaciones a las iniciativas que se someten a su consideración, ello no sucede así, en el caso de nuevas contribuciones o impuestos en que la adición debe tener como Cámara de origen a la de Diputados.
- 6.3. La carga establecida para la Federación, de que las carreteras por ella construidas, se exploten gratuitamente por los Estados o municipios, se refiere en el fondo a una contribución; tan es así, que por eso se estableció en la Ley de Ingresos, y aun cuando no cumple con los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad y de destino a un gasto público, sí debió cumplir con lo dispuesto en la fracción H del artículo 72 constitucional, que establece que las iniciativas sobre contribuciones o impuestos debe discutirse primero en la Cámara de Diputados.
- 6.4. Los artículos impugnados son inconstitucionales al tratarse en el fondo de una contribución y haber tenido como Cámara de origen la de Senadores. Así lo resolvió el Pleno de nuestro más Alto Tribunal al declarar inconstitucional el 'impuesto suntuario'.

#### **7. VIOLACION A LA FRACCION IV DEL ARTICULO 31 CONSTITUCIONAL.**

- 7.1. La carga de permitir a los gobiernos estatales y municipales la explotación gratuita de las vías generales de comunicación, las que tienen el carácter de bienes de dominio público de la Federación, en realidad representa una contribución disfrazada, pero no por ello puede el legislador dejar de observar los requisitos establecidos en el artículo 31 constitucional que establece, entre las obligaciones de los mexicanos: - - - **'IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.'**

- 7.2. Si bien la Federación debe pagar las contribuciones cuando así lo señalen las leyes (arts. 1o. del Código Fiscal; 3o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; y 1o. de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios), no hay ninguna disposición constitucional que autorice al legislador a establecerle contribuciones que violen lo previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna.
- 7.3. Los artículos que se reclaman de la Ley de Ingresos de la Federación, ni siquiera cumplen con el principio de legalidad de las contribuciones. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en jurisprudencia firme que el principio de legalidad consagrado en la fracción IV del artículo 31 constitucional, consiste en la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una 'ley' y de que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria.
- 7.4. Los artículos impugnados no precisan el objeto de la contribución, ya que establecen que los Estados y municipios pueden construir vías de comunicación paralelas a las de jurisdicción federal y establecer casetas de cobro por el servicio que se preste en ambas vías, lo que da margen a la arbitrariedad, ya que no se conocen en forma cierta los alcances de la contribución. Tan no se precisa el objeto de la contribución, que se faculta por el Congreso de la Unión a los Estados y municipios a construir vías paralelas a las federales, como si eso requiriera una autorización federal.
- 7.5. Quedaría la duda de si esa autorización se refiere a que pueden utilizar el derecho de vía de las carreteras federales, el cual por definición, en términos de la fracción III del artículo 2o. de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, es: **'Franja de terreno que se requiere para la construcción, conservación, ampliación, protección y en general para el uso adecuado de una vía general de comunicación, cuya anchura y dimensiones fija la Secretaría, la cual no podrá ser inferior a 20 metros a cada lado del eje del camino. Tratándose de carreteras de dos cuerpos, se medirá a partir del eje de cada uno de ellos.'**
- 7.6. Como se puede apreciar, el derecho de vía es de propiedad federal y su existencia es necesaria, por lo que si se construye otro carril se tendría que ampliar el derecho de vía. Pero si la autorización que se da a los Estados y municipios en el artículo 38 impugnado es para ocupar libremente los terrenos de particulares, como se apuntó en el concepto de invalidez referido al artículo 14 constitucional, se estaría violando éste.
- 7.7. Además, los artículos que se impugnan dejan a un tercero, en este caso a los Estados y municipios, decidir si explotan o no las carreteras federales.
- 7.8. EL artículo 38, en su primer párrafo, es contrario a los principios de proporcionalidad y equidad contenidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, ya que obliga únicamente a la Federación, éste es el único sujeto obligado. La facultad del legislador para establecer contribuciones no es omnímoda, tiene limitaciones constitucionales, se deben respetar los principios de proporcionalidad y equidad, lo cual no se cumple porque van dirigidos a un sujeto único, la Federación.
- 7.9. Los artículos que se impugnan también violan el requisito constitucional de que los impuestos estén destinados a un gasto público, en términos de las jurisprudencias temáticas de rubros: **'CONTRIBUCIONES. LAS DESTINADAS AL PAGO DE UN GASTO PUBLICO ESPECIAL NO VIOLAN EL ARTICULO 31, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL.'** E **'IMPUESTOS, APLICACION DE LOS.'**, en virtud de que obligan a la Federación a dejar que los Estados y municipios exploten gratuitamente bienes federales, lo cual incumple con el requisito de destino a un gasto público, ya que se estaría destinado a personas jurídicas en lo individual.

## **8. VIOLACION A LOS ARTICULOS 74, FRACCION IV Y 71, IN FINE, DE LA CONSTITUCION.**

- 8.1. Suponiendo que los artículos 38 y noveno transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación no fueran una contribución, entonces se estaría violando lo dispuesto en la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, por incluir en esa ley disposiciones ajenas a lo que debe ser materia de la misma. Este último precepto señala: **'IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.'**

- - - El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.'

- 8.2. La disposición constitucional transcrita es una excepción a la regla general de artículo 71 constitucional, de que las leyes pueden ser iniciadas indistintamente por el Presidente de la República o por los Diputados o Senadores. Expresamente la disposición transcrita ordena al Ejecutivo Federal, hacer llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos.
- 8.3. La Ley de Ingresos de la Federación, como se deriva de su denominación, se refiere a los ingresos; esa es la materia que debe en ella contenerse; fue el propio Constituyente quien así la denominó; si hubiera sido el Congreso quien la bautizara con ese nombre, posiblemente podría incluir lo que considerara conveniente, pero no cuando el Constituyente acota en su denominación la materia sobre la que debe versar.
- 8.4. En jurisprudencia firme, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha precisado cuál debe ser el contenido de las leyes de ingresos: 'constituyen un catálogo de impuestos' y pueden contener 'otras disposiciones de carácter general que tienen por objeto coordinar la recaudación de las contribuciones.' **'LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACION. PUEDEN DEROGAR LEYES FISCALES ESPECIALES. Es inadmisibile el argumento en el sentido de que las leyes de ingresos de la federación no pueden modificar las disposiciones de las leyes fiscales especiales, ya que por una parte, si bien es verdad que tales ordenamientos tienen vigencia anual y constituyen un catálogo de impuestos, también contienen otras disposiciones de carácter general que tienen por objeto coordinar la recaudación de las contribuciones, y por otra parte dichas leyes de ingresos poseen la misma jerarquía normativa que los ordenamientos fiscales de carácter especial y, por tanto pueden modificarlas y derogarlas en determinados aspectos que se consideren necesarios para una mejor recaudación impositiva'. - - - En el mismo sentido se pronunció el Tribunal Pleno en la tesis que dice: - - - 'LEYES FISCALES. PUEDEN EXPEDIRSE, REFORMARSE O DEROGARSE DURANTE EL TRANCURSO DEL AÑO. Si bien es cierto que la Ley de Ingresos tiene vigencia anual, porque, de acuerdo con la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, el Ejecutivo Federal tiene la obligación de enviar cada año, antes del 15 de noviembre o, excepcionalmente, el 15 de diciembre una iniciativa de ley en la que se especifiquen las contribuciones que habrán de recaudarse el año siguiente para cubrir el Presupuesto de Egresos, y si bien la Cámara de Diputados tiene la obligación de discutir esos ingresos y de aprobarlos, en su caso, como cámara de origen, no existe prohibición para presentar o para estudiar, respectivamente, antes de transcurrido el año, alguna iniciativa de ley fiscal. Por el contrario, la posibilidad jurídica de expedir, reformar o derogar las leyes fiscales se infiere, por una parte, de que es facultad del Congreso de la Unión hacerlo, sin que exista prohibición de ello y, por otra, de lo dispuesto por el artículo 126 constitucional de que no puede hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior, lo que implica necesariamente, la modificación legal correspondiente que permita fijar nuevos ingresos o incrementar los existentes para cubrir esos egresos no presupuestados originalmente. Por consiguiente, no existe impedimento constitucional alguno para que el Congreso de la Unión, en uso de sus facultades, en cualquier tiempo, expida, reforme o derogue disposiciones en materia tributaria.'**
- 8.5. Si bien, por regla general el legislador puede, sin violar la Constitución, regular en una ley cuestiones ajenas a la denominación de ésta y aun cuando exista desorden no puede tacharse de inconstitucional, aunque pueda existir una falta de técnica legislativa, ello no procede cuando se viola la Constitución, al introducirse en la ley impugnada materias que no tienen nada que ver con los ingresos, sino que al contrario afectan los que corresponderían a la Federación por la explotación de las vías generales de comunicación.
- 8.6. Además, la iniciativa de Ley de Ingresos enviada a la Cámara de Diputados no contenía los artículos 38 y noveno transitorio que se impugnan; éstos se introdujeron en la Cámara de Senadores. Una cosa es adicionar un proyecto de ley y otra introducir en éste una nueva iniciativa que no tiene nada que ver con el proyecto que se discute. Ningún diputado o senador, con el pretexto de adicionar una iniciativa, puede presentar una nueva iniciativa como si fuera una adición,

incumpliendo con el texto constitucional que obliga a que sus iniciativas se sujeten 'a los trámites que designe el Reglamento de Debates' (art. 71 constitucional).

- 8.7. La facultad de los senadores y diputados de adicionar un proyecto de ley que se somete a su consideración, no abarca la de introducir materias que no tengan nada que ver con el proyecto de ley que se discute. Algunos diputados y senadores para evitar que sus iniciativas se queden en lo que ellos mismos llaman 'congeladora', han recurrido a la práctica de proponerlas como adiciones de proyectos que están en discusión. Pero todavía más grave es el caso de la Ley de Ingresos, a la que por su contenido, la propia Constitución dio esa denominación. En ella no deben agregarse disposiciones ajenas.
- 8.8. En Francia, el Consejo Constitucional ha precisado lo que se debe entender por modificación a una iniciativa y ha declarado inconstitucionales 'las falsas modificaciones' al señalar que una modificación ni puede 'no tener relación con el texto en curso de discusión ni sobrepasar por su objeto y sus alcances los límites inherentes al ejercicio del derecho de modificación'. Esas falsas modificaciones son las que en ese país se ha optado por denominar comúnmente 'caballeros legislativos'. El Consejo Constitucional resolvió que una modificación para ser juzgada constitucional, debe cumplir dos condiciones: a) la relación con el texto principal y, b) una amplitud que no transforme la modificación casi en texto principal. De lo anterior se desprende que, dadas las características constitucionales de la Ley de Ingresos, no es sólo un problema de técnica legislativa, sino de violación a los artículos 74, fracción IV y 71, in fine, de la Constitución.
- 8.9. Tanto el Presupuesto de Egresos de la Federación, como la Ley de Ingresos deben presentarse antes de la fecha límite establecida en la fracción IV del artículo 74 constitucional, y aprobarse cada año. Este trámite particular que la Constitución establece para la aprobación de la Ley de Ingresos, se traduce en un procedimiento más ágil en comparación con otras leyes, por lo que constituye una violación a la Constitución incluir en ella disposiciones que no tengan que ver con lo que es, por definición, una Ley de Ingresos. Existen ciertas leyes que para ser reformadas, en apego al texto constitucional, deben serlo mediante modificaciones a la misma ley; no porque sean jerárquicamente superiores a las demás leyes, sino porque la propia Constitución expresamente dispone en qué ley se debe regular una determinada materia. Es el caso de las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal (art. 90), de Amparo (art. 107) y la Fiscalización Superior de la Federación (art. 73, fr. XXIV), entre otras.
- 8.10. Sería inconstitucional que se creara una Secretaría de Estado en un ordenamiento distinto a la Ley Orgánica. También lo sería que el juicio de amparo se regulara en una ley distinta a la Ley de Amparo. Ya un Tribunal Colegiado por mayoría de votos se pronunció en ese sentido: **'LEYES, REFORMA O DEROGACION DE LAS. Del contenido de los artículos 72, inciso f) y 133 de la Constitución Federal y 9o. y 11 del Código Civil aplicable en materia federal, se desprende que para reformar o derogar un precepto legal, ello debe hacerse mediante otro precepto legal de la misma jerarquía, o sea, emanado formalmente del mismo órgano legislativo (Poder Legislativo Federal o Local, según sea el caso) y con los mismos requisitos de votación, promulgación y refrendo. O sea, que como la ley federal prevalece sobre la local (principio consagrado en el artículo 133), una disposición federal sólo podrá ser derogada por otra de la misma naturaleza. Pero tratándose de dos leyes federales, una disposición de la posterior puede derogar a la anterior, total o parcialmente, aun cuando se trate de dos cuerpos de leyes diferentes, pues independientemente de que puede haber una técnica legislativa defectuosa, no hay disposición constitucional alguna que establezca el principio general de que un artículo de una ley sólo puede ser derogado mediante la reforma hecha a esa misma ley. Por lo demás, la derogación puede ser expresa, como cuando se menciona el precepto derogado (expresa explícita) o cuando se declara que se derogan los preceptos que se opongan a la ley nueva (expresa implícita), y puede ser tácita, como cuando lo dispuesto en el precepto nuevo sea incompatible con lo dispuesto en el precepto anterior, aunque se trate de distintos cuerpos de leyes, y aunque en la ley nueva no se hable expresamente de derogación alguna. Ahora bien, cuando la ley anterior contiene disposiciones especiales, que establecen casos de excepción a las reglas generales, es claro que la ley nueva que sólo contenga disposiciones de carácter general no puede derogar tácitamente a la disposición especial de la ley anterior, porque ésta establece una excepción a la regla general, excepción que fue querida por el mismo legislador. Pero cuando la ley nueva contiene una disposición que es especial también, o cuando aunque sea general en principio, contiene una norma especial de derogación expresa de la norma especial anterior (ya sea declarando la derogación de toda norma que se le oponga a la nueva, o ya sea derogando expresamente**

tal o cual precepto legal, que en ambos casos la derogación es expresa), dicha norma sí produce el efecto de derogar a la norma especial anterior. Es decir, la ley general nueva del mismo rango (federal o local), no puede derogar tácitamente a la ley especial, pero sí puede derogarla expresamente; y la disposición especial nueva sí puede derogar tácitamente la disposición especial vieja. Y sólo podrá decirse que una ley no puede ser derogada o abrogada sino mediante reformas hechas a esa misma ley, cuando así lo disponga la Constitución, como es el caso de la Ley de Amparo, ya que el artículo 107 expresamente dice que todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos que establezca la ley cuyas bases ahí se asientan, o sea, la Ley de Amparo, cuyo articulado no puede, por ello, ser materia de derogación o abrogación de leyes diversas, aun de la misma jerarquía, por haber regla constitucional especial de la que se desprende tal cosa. Es decir, no se trata de que una ley reglamentaria de algún precepto constitucional sea de jerarquía formal superior a las demás leyes federales, porque ambas emanan del mismo órgano legislativo y el artículo 133 sólo establece la primacía de lo federal sobre lo local, sino de que exista una disposición constitucional que dé pie para estimar que una ley no puede ser modificada por otras.’

- 8.11. El Pleno de la Suprema Corte ha admitido implícitamente esa postura, como se desprende de la interpretación, a contrario sensu, de la tesis de jurisprudencia, en la que señaló que, cuando la Constitución faculta al Congreso de la Unión para legislar en una materia, ‘el que las normas legales que expida se contengan en una u otra ley, aunque pudiese cuestionar la técnica legislativa empleada, no puede llevar a la inconstitucionalidad de tales normas’, si la disposición constitucional sobre la que se legisla, no establece ‘limitación alguna para el legislador ordinario a fin de que las disposiciones que dicte se contengan en determinado ordenamiento’: Esto es, la Suprema Corte de Justicia admite que la Constitución puede, como es el caso de la Ley de Ingresos establecer limitaciones: **‘INFONAVIT. ES CONSTITUCIONAL LA LEY RELATIVA AUN CUANDO NO SE LIMITE A REGLAMENTAR EL PARRAFO SEGUNDO DE LA FRACCION XII DEL APARTADO A DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL. El hecho de que con anterioridad a las reformas y adiciones a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1997, en vigor a partir del primero de julio de dicho año, la forma de integración de las aportaciones patronales al instituto y la determinación del límite superior salarial se regulara en la Ley Federal del Trabajo, no puede llevar a determinar la inconstitucionalidad del decreto legislativo referido, ya que del artículo 123, apartado A, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no puede desprenderse limitación alguna para el legislador ordinario a fin de que las disposiciones que dicte se contengan en determinado ordenamiento; por lo tanto, carece de sustento constitucional la afirmación de que la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores debe limitarse a reglamentar el párrafo segundo de la fracción XII del apartado A del artículo 123 constitucional, pues si el Congreso de la Unión está facultado por la Constitución Federal para legislar en la materia, el que las normas legales que expida se contengan en una u otra ley, aunque pudiese cuestionar la técnica legislativa empleada, no puede llevar a la inconstitucionalidad de tales normas.’**
- 8.12. La facultad exclusiva que tiene el Ejecutivo Federal para iniciar la Ley de Ingresos, se desvirtuaría si se adicionara el proyecto de ley con cuestiones ajenas, que no tengan nada que ver con la iniciativa.

## **9. VIOLACION AL ARTICULO 134 DE LA CONSTITUCION.**

- 9.1. Los bienes y recursos económicos del Estado, no pueden ser manejados al antojo de los funcionarios, ni siquiera del Poder Legislativo, pues hay disposiciones constitucionales que deben de ser observadas. La enajenación de todo tipo de bienes debe hacerse a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, en términos del artículo 134 constitucional. Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestaciones de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuenta a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás

circunstancias pertinentes. Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado. El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo. Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

- 9.2.** El artículo 134 constitucional, regula el arrendamiento y enajenación de todo tipo de bienes y, en general, el manejo de todos los recursos económicos federales, dentro de lo cual quedaría incluida la explotación de carreteras federales, por lo que ésta se encuentra también regida por dicho numeral. La regla general es que para la disposición de bienes federales se requiere de licitación pública. Cuando ésta no sea idónea, puede el Congreso de la Unión establecer en las leyes las 'bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado'.
- 9.3.** Luego entonces, la enajenación de todo tipo de bienes, como sería la transmisión a favor de un tercero de uno de los atributos de la propiedad, como es en este caso, el derecho a explotar las vías generales de comunicación, debe sujetarse a las leyes. El Congreso de la Unión debe, mediante leyes, establecer las bases y reglas generales, pero no facultar directamente a los Estados y municipios para que dispongan gratuitamente de bienes federales.

**QUINTO.** Por acuerdo de treinta y uno de enero de dos mil tres, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Procurador General de la República, con el número **10/2003** y, por razón de turno, designó al Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia para que instruyera el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.

En diverso acuerdo de la misma fecha, el Ministro Presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por los referidos legisladores integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con el número **11/2003** y, por razón de turno, también designó al Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia para que instruyera el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo. Además, con apoyo en lo dispuesto por el artículo 69, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispuso la acumulación de los mencionados expedientes.

**SEXTO.** Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que los promoventes estiman infringidos son los siguientes: 13, 14, 16, 22, 26, 27, 28, 31, fracción IV, 49, 71, in fine, 72, fracción H, 73, fracción XXX, 74, fracción IV, 116, fracción VII, 117, fracción IV, 124, 133 y 134.

**SEPTIMO.** Por auto de treinta y uno de enero de dos mil tres, el Ministro instructor admitió los escritos iniciales de ambas acciones de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al Congreso de la Unión que emitió las normas impugnadas, así como al Ejecutivo Federal que las promulgó, para que rindieran sus respectivos informes; también se dio vista al Procurador General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde.

En diverso proveído de trece de febrero de dos mil tres, el Ministro Instructor dispuso que se formara el tomo II del cuaderno principal, dado lo voluminoso del expediente.

Por acuerdo del día diecisiete siguiente se tuvo por recibido el informe del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, relativo a que los legisladores promoventes de la acción de inconstitucionalidad 11/2003 forman parte de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso de la Unión, en el entendido de que solicitaron licencia para separarse de su función constitucional los siguientes diputados: Ramírez Núñez Ulises, el doce de diciembre de dos mil dos; Fernández González Lucio, Sandón Saavedra Víctor Hugo y Taboada Contreras Héctor, el veintisiete de diciembre del mismo año. Por tanto, se reconoció el carácter que ostentan sólo a los restantes ciento sesenta y seis diputados federales que suscribieron la demanda de que se trata.

Por diversos autos de veintiocho de febrero de dos mil tres, el Ministro Instructor acordó:

- a) Tener por recibido el oficio y anexos del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, reconociéndose la personalidad del promovente, por el que dio contestación a las acciones de inconstitucionalidad de referencia (tomo II, foja 91).
- b) Tener por recibidos el oficio y anexos del Consejero Jurídico en representación del Poder Ejecutivo Federal, con el que rinde el informe correspondiente (tomo II, foja 130).

- c) Por presentado al representante común de los diputados federales, designando a diversas personas como autorizados para oír y recibir notificaciones (tomo II, foja 132).

En acuerdo de cuatro de marzo de dos mil tres, el Ministro Instructor tuvo por recibido el oficio y anexos del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y por reconocida la personalidad del promovente, dando contestación a las demandas de que se trata. También se corrió traslado al Procurador General de la República y a los representantes comunes de los diputados federales, con los informes de las demandas y los autos quedaron a la vista de las partes para que dentro del plazo de cinco días hábiles formularan alegatos.

**OCTAVO.** El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, al rendir su informe, en lo conducente expuso:

*I. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA.- - - UNICA.- LA PRESENTE ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD ES IMPROCEDENTE, POR NO SER LA VIA PARA IMPUGNAR LA INVASION DE ESFERAS JURIDICAS. - - - Se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 1o. de la Ley Reglamentaria de la Materia. La naturaleza jurídica de las acciones de inconstitucionalidad, consiste en ser el medio para combatir alguna norma de carácter general, que tenga contradicción con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir que la procedencia de éstas, está íntimamente ligada a la "contradicción" de una norma de carácter general con la Carta Magna. - - - La fracción II del artículo 105 de la Constitución General, regula las acciones de inconstitucionalidad: (se transcribe la fracción II de tal precepto). - - - De la transcripción anterior se desprende que la naturaleza y el objetivo de la acción de inconstitucionalidad es establecer si una norma es contraria a los principios constitucionales mexicanos.- - - En el desarrollo de la demanda, ambos actores expresan que hubo invasión a la esfera jurídica de atribuciones del Presidente de la República y que el Congreso de la Unión no tenía facultades para establecer el contenido de los artículos materia del presente asunto.- - - Ambos actores hablan de la violación al principio de separación de poderes, es decir, que se violentó lo dispuesto por el artículo 49 constitucional, y de manera reincidente, argumentan la invasión de esferas. Los actores argumentan que el Congreso Federal se excedió en sus facultades e invadió la esfera de competencia del Ejecutivo Federal, al autorizar a los Estados y Municipios para que establezcan casetas de cobro en las vías generales de comunicación y que éstos exploten las referidas vías (página 14 de la demanda presentada por el Procurador de la República). - - - Es necesario referir, que es falso lo señalado en el escrito presentado por los Diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, específicamente por lo que dice en la página 4, último párrafo, donde señalan: "Los artículos 38 y noveno transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003, fueron expedidos por órgano incompetente e invaden la esfera de atribuciones del Ejecutivo Federal".- - - La anterior aseveración es falsa en razón de que tanto en la Cámara de Diputados, como en la Cámara de Senadores se cumplieron con los principios fundamentales que regulan el proceso legislativo establecido en la Constitución, en la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.- - - A continuación haremos una breve referencia al proceso legislativo a efecto de demostrar que los actos impugnados por la parte actora al manifestar que fueron expedidos por un órgano incompetente (Poder Legislativo) son totalmente improcedentes. - - - a) La iniciativa: es la primera etapa del proceso legislativo, se encuentra regulada en el artículo 71 constitucional, es el acto a través del cual el Presidente de la República, los Diputados o los Senadores del Congreso de la Unión, así como las legislaturas de los Estados someten a consideración del Congreso de la Unión un proyecto de Ley o Decreto.- - - De acuerdo con el artículo 71 constitucional, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión se encuentran facultados para iniciar leyes o decretos.- - - b) La discusión: es la segunda etapa del proceso legislativo, es el acto por medio del cual las Cámaras del Congreso de la Unión deliberan acerca de las iniciativas de proyectos de ley o decreto, con el fin de determinar si deben o no ser aprobadas. Esta etapa se encuentra regulada por el artículo 72, en relación con el 63 constitucionales.- - - Es importante señalar que en la parte final de esta etapa se acordó suficientemente tratado el asunto sobre los artículos que hoy se tachan de inconstitucionales.- - - c) Aprobación: es la tercera etapa del*

proceso legislativo, en ésta, la Cámara acepta el proyecto de reforma de manera total o parcial.- - En este acto, la Cámara de Senadores convalidó por el voto de la mayoría simple, que es el requerido por la ley.- - Si los artículos 38 y noveno transitorio fueron expedidos por un órgano incompetente para él, los diputados demandantes en la sesión en que se aprobaron éstos, al referir tal circunstancia, debieron impugnarlo.- - Por otra parte, si se invade la esfera de atribuciones del Ejecutivo Federal, la vía idónea para plantear conflictos de esta naturaleza es la controversia constitucional.- - Suponiendo sin conceder, que nos encontremos ante una invasión de esferas, el sujeto legitimado para impugnar esta circunstancia es el mismo Poder Ejecutivo, y por medio de una controversia constitucional; sin embargo, el Presidente no podía demandar por esta vía por tratarse de una norma que el mismo promulgó y publicó. Por otro lado, pudo hacer uso de su derecho de veto, de considerar invadida su esfera, antes de promulgar y vetar la ley, cosa que no hizo. - - Revisemos las diferencias entre una controversia constitucional y una acción de inconstitucionalidad; comencemos por decir que las controversias constitucionales tienen como objeto revisar la actuación constitucional de un poder, nivel u órgano de gobierno en la emisión de normas o actos en los que participe. En cambio la acción de inconstitucionalidad tiene como objetivo plantear la posible contradicción de una norma de carácter general y la Constitución.- - Como apoyo a lo anterior, se transcribe la tesis de jurisprudencia adoptada por el Pleno de ese Alto Tribunal, en la cual se precisan las diferencias entre ambos medios de control de la constitucionalidad:- - Localización: Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XII, Agosto de 2000, Tesis: P./J. 71/2000, página 965.- - Rubro: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.' (se transcribe).- - Esta jurisprudencia establece específicamente las diferencias entre estos medios de control de la constitucionalidad, con lo que no deja lugar a duda sobre a cuál medio se debe acudir en el momento que se presente alguna de estas circunstancias.- - En este caso en particular, en ambas demandas se expresa en repetidas ocasiones, que el Poder Legislativo está tomándose atribuciones que le corresponden al Ejecutivo, sin acreditar jurídicamente su dicho, por lo que, suponiendo que haya existido una invasión de esferas competenciales, el medio para impugnarla es la controversia constitucional, por lo que la presente acción de inconstitucionalidad es improcedente.- - El artículo 105, fracción I, constitucional, consagra que las controversias se pueden suscitar entre diferentes poderes, niveles u órganos de gobierno, en las cuales alguno de estos considera que se ha invadido su esfera jurídica de facultades y atribuciones, por medio de un acto o de una norma de carácter general, tal y como a continuación se transcribe: (se transcribe artículo 105, fracción I, constitucional). - - De este artículo se desprende que en las controversias constitucionales, tal y como lo dice la jurisprudencia antes mencionada, existe un litigio entre dos órganos, en donde alguno de ellos cree que se está afectando su esfera jurídica y competencial y por ese motivo acude a la Suprema Corte para que resuelva sobre el tema.- - En este caso específico, ninguno de los dos actores pueden plantear una controversia, debido a que no se está afectando su ámbito de atribuciones y porque carecen de legitimación para impugnar la norma.- - Los dos actores acudieron a la acción de inconstitucionalidad, porque no podían presentar una controversia constitucional. El Procurador General de la República no pudo promover la controversia, por el simple hecho de que no tiene legitimación activa en este medio de control de la constitucionalidad, ya que los que cuentan con ella son los enumerados en el artículo 105, fracción I, constitucional. - - En el caso de los diputados, éstos tuvieron que acudir a la acción de inconstitucionalidad, ya que no podían promover controversia constitucional en contra de normas que, como órgano integrante del Congreso, habían aprobado." (. . .)

**NOVENO.** Dado que los Presidentes de las Mesas Directivas de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, al contestar las demandas a que este expediente se refiere manifestaron argumentos similares o coincidentes respecto del problema de constitucionalidad planteado, a fin de evitar repeticiones innecesarias, se sintetizan en forma conjunta de la siguiente manera.

**(EN CUANTO A LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A LAS NORMAS IMPUGNADAS).**

1. La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en su carácter de colegisladora del Poder Legislativo de la Federación, en el ámbito de su competencia y en ejercicio de sus facultades constitucionales, expidió los artículos 38 y noveno transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003, que fue publicada en el **Diario Oficial de la Federación** de fecha 30 de diciembre de 2002.

2. Este acto se realizó de conformidad con el procedimiento legislativo previsto en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 74, fracción IV, de la misma Ley Fundamental y sin contravenir lo dispuesto por los preceptos 14, 16, 22, 26, 28, 49, 116, fracción VII, 117, fracción IV, 124, 133 y 134 de la Constitución Federal, como se informa a continuación: - - - Con fecha 7 de noviembre de 2002, el Presidente de la República, envió a esta Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 2003, dicha iniciativa fue turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público para su estudio y dictamen, mismo que emitió conforme a lo dispuesto en los artículos 39, 44 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se proponía se estableciera en el artículo 38 de la citada Ley de Ingresos la posibilidad de que los Estados y municipios dentro de sus territorios puedan construir vías de comunicación paralelas a las vías de comunicación vehicular de jurisdicción federal, con el fin de que al considerar ambas se pueda contar con cuatro carriles de circulación, mejorando con ello la infraestructura para la integración y desarrollo económico de vastas zonas ubicadas dentro de sus circunscripciones y un artículo Noveno Transitorio donde se establecía la obligación de que las entidades y municipios que realicen obras de este tipo deberán de convenir con la Federación los términos de administración y participación. - - - En referido dictamen fue publicado en la Gaceta Parlamentaria el martes 10 de diciembre de 2002, para después ser sometido a la consideración del Pleno para su discusión, que se realizó en la sesión del día 11 de diciembre pasado, en la que fue aprobado por cuatrocientos cincuenta y ocho votos a favor, cuatro en contra y siete abstenciones, por lo que fue remitida a la Colegisladora Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales. - - - Por su parte, el Pleno de la Cámara de Senadores hizo algunas observaciones a la citada ley, sin que lo hubiese hecho respecto a la norma cuya invalidez se reclama, enviando a éste órgano legislativo la Minuta respectiva para los efectos que se señalan en el inciso e) del artículo 72 constitucional: dicha minuta fue remitida, a la Comisión de Hacienda y Crédito Público para su estudio y dictamen, mismo que fue sometido al Pleno de este órgano legislativo que la aprobó por cuatrocientos veintiún votos a favor, ningún voto en contra y cinco abstenciones, por lo que fue remitida al titular del Ejecutivo Federal que ordenó la publicación de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003, que apareció en el **Diario Oficial de la Federación** el treinta de diciembre de dos mil dos.

3. De lo anterior se concluye que este órgano legislativo, en todo momento discutió, aprobó y expidió la norma cuya invalidez se reclama, conforme a sus facultades que se señalan en el artículo 73, fracción VII, en relación con el artículo 74, fracción IV; y siguiendo las formalidades y requisitos que rigen el procedimiento legislativo establecido en los artículos 71 y 72, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás relativos y aplicables de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

**(EN CUANTO A LOS DEMAS PLANTEAMIENTOS DE CONSTITUCIONALIDAD).**

4. Los promoventes soslayan que el Congreso de la Unión tiene la facultad de legislar en materia de vías generales de comunicación, en términos de la fracción XVII del artículo 73 constitucional.

5. Dicha facultad llevó a la creación de las normas impugnadas, pues no existe impedimento expreso para legislar sobre la participación de los Estados y municipios en materia de vías generales de comunicación, ni tampoco para establecer el aprovechamiento o explotación de las mismas por parte de éstos.

6. La voluntad de los legisladores es permitir a los Estados y municipios la construcción de vías de comunicación paralelas a las de jurisdicción federal, para lograr una mejor

*prestación del servicio en beneficio de la colectividad y para que se provean de recursos para su conservación.*

*7. Al tener el Congreso de la Unión una facultad genérica, no requiere la específica, ya que ésta es implícita, esto es, si tiene la facultad de normar todo lo relativo a las vías generales de comunicación, también tiene la facultad de modificarlas, aplicando la máxima general de derecho que dice, donde el legislador no distingue ni limita, el intérprete no tiene por qué hacerlo.*

*8. Lo anterior no riñe con el régimen de facultades expresas, puesto que el Congreso de la Unión sí tiene la facultad para legislar en la materia.*

*9. Es inexacto que se limiten las facultades del Ejecutivo, ya que éstas no derivan de la Constitución, sino que se las otorga la ley secundaria.*

*10. La violación directa de la Constitución opera cuando se infringe un precepto de ésta, mas no cuando se aduce violación a una ley secundaria como lo es el artículo 29, fracción IX, de la Ley de Bienes Nacionales.*

*11. De lo previsto en el antepenúltimo párrafo del artículo 28 constitucional, se deduce que la facultad de concesionar la prestación de servicios no está conferida específicamente al Ejecutivo Federal, sino que constituye una potestad del Estado que se encuentra constreñida a lo que dispongan las leyes, las cuales pueden establecer excepciones a la regla general, así como modalidades y condiciones, cuando exista utilización social de los bienes del dominio federal.*

*12. El artículo 73, fracción XVII, constitucional, contiene facultades de regular la materia, conferidas al Poder Legislativo y no al Ejecutivo Federal, por lo que este último debe sujetarse a las leyes expedidas por el primero.*

*13. Por lo que respecta a la posibilidad de que los Estados y municipios exploten las vías generales de comunicación, tampoco existe limitación constitucional.*

*14. Cuando la parte actora interpreta el artículo 28 constitucional, reconoce que en ese precepto se contiene la soberanía legislativa para regular la materia de las concesiones, de sus excepciones y de la inclusión de modalidades y condiciones para su operación, por lo que las normas impugnadas armonizan las disposiciones preexistentes, creando una nueva figura para su explotación, que viene a repercutir en el propio Ejecutivo para su beneficio.*

*15. De lo previsto por el artículo 28 constitucional se deduce que la potestad del Estado para otorgar concesiones no es exclusiva de un poder y de ninguna manera se expresa una forma exclusiva para la explotación, uso o aprovechamiento, por lo que el Congreso de la Unión, con la facultad de legislar expidió los artículos impugnados para normar o crear otra figura diversa a las contempladas en el artículo 30 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.*

*16. Tanto la Cámara de Senadores como la de Diputados, con las facultades que les otorga el artículo 72 de la Constitución Federal emitieron las normas impugnadas, las que no vulneran precepto constitucional alguno, ya que el artículo 38 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, alude al establecimiento de casetas de cobro "en términos de las disposiciones legales aplicables."*

*17. El legislar en materia de vías generales de comunicación tiene fundamento constitucional y la norma impugnada exige que se cumpla lo que dispongan las otras leyes secundarias, como son: La Ley de Vías Generales de Comunicación, Ley General de Bienes Nacionales, Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.*

*(NOTA: Los argumentos 13 y 14 son del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores).*

*18. Quedó establecido que el Congreso de la Unión sí tiene facultades para legislar en esa materia y, además, para regular en ley la materia de las concesiones e inclusive las excepciones a éstas. - - - Asimismo, el 73, fracción XVII, constitucional, faculta a el Congreso de la Unión para emitir los artículos impugnados, "siendo que éstos, se*

convierten en Ley Suprema acorde al 133 de la Constitución, pero que sirve de sustento para la constitucionalidad y valor supremo de tales artículos.”

19. La indebida interpretación en que incurre la actora estriba en que la inconstitucionalidad por falta de motivación y fundamentación, debe de fundarse en el proceso y contenido de la norma que se pretende invalidar y no en las razones mismas de su establecimiento, ya que el órgano emisor no tiene la obligación de fundar y motivar el porqué de su expedición, pero sí de cumplir con el procedimiento de haber sido discutido, votada y aprobada, lo que en la especie se da, tanto en la materia y la forma, atento a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Federal, además de que dichos artículos se encuentran fundados en el dictamen inicial de la Cámara de Diputados.

20. Los argumentos expuestos por el actor son completamente infundados, al derivar de una interpretación subjetiva, aislada e incongruente de los artículos 28, antepenúltimo y penúltimo párrafos, 31, fracción IV, 73, fracciones VII y XVII, 116, fracción VII, 117, fracción IV, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, la norma impugnada no resulta contradictoria de las disposiciones constitucionales citadas por el actor, como se demuestra a continuación.

21. El actor realiza una interpretación incorrecta de la norma general impugnada, misma que interpretada literal y sistemáticamente establece que las entidades federativas y los municipios podrán construir carreteras paralelas a las federales con el objetivo de que cuenten con cuatro carriles de circulación, a fin de que una vez concluidas éstas, se cobre el servicio que presten, DE ACUERDO A LAS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES y asumiendo el costo de mantenimiento y conservación de las mismas.

22. El artículo Noveno Transitorio establece la obligación para las entidades y municipios que realicen obras de este tipo, de celebrar CONVENIO CON LA FEDERACION O EL PARTICULAR TITULAR DE LA CONCESION, a fin de compartir los ingresos por uso de ambas vías, establecer los términos de administración y participación, excluyéndose las autopistas concesionadas al Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas.

23. En ese sentido, es claro que el artículo 38 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003, en su primer párrafo establece la posibilidad de construir, o no, las vías carreteras (sic) a las disposiciones legales aplicables, entendiéndose como tales desde la propia Constitución General de la República, hasta las leyes federales secundarias, generales y especiales, como es la Ley General de Vías de Comunicación, y en su segundo párrafo se condiciona dicha posibilidad a la celebración de convenios con la Federación o con el concesionario.

24. El Congreso de la Unión tiene la facultad expresa de expedir todo tipo de normas sobre vías generales de comunicación, con fundamento en el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Federal, por ello el Poder Legislativo Federal, en pleno ejercicio de sus facultades constitucionales expidió la Ley General de Vías de Comunicación, misma que reservó expresamente a la Federación la explotación de las carreteras con la posibilidad de convenir con los Estados la prestación de dicho servicio; es decir, fue voluntad del legislador que sea decisión de la Federación, primeramente del Poder Legislativo y después del Ejecutivo, la posibilidad de explotar el uso de las carreteras y autopistas federales. Ello es claramente congruente con las disposiciones del artículo 28, antepenúltimo y penúltimo párrafos y 116, fracción VII, de la Constitución General de la República, que establecen la posibilidad de concesionarse dichos servicios o convenirse con su prestación con las entidades federativas.

25. Es claro que la posibilidad de explotación de las carreteras federales, tanto la prestación de servicio público como la obtención de ingresos a favor del Estado, puede analizarse a partir de tres posibilidades: explotación directa por la Federación, explotación indirecta por medio de convenios celebrados con los Estados y explotación a través de concesión.

26. El actor argumenta que, supuestamente, mi representada omite la primera de tales hipótesis, al no ajustarse a la segunda y tercera. - - - A fin de justificar la inconsistencia de los argumentos del actor se analizará cada uno de estos supuestos.

27. En primer lugar, es incorrecto, como lo argumenta el actor, que mi representada conculque lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución General de la República, porque la única forma de autorizar la construcción y explotación de carreteras, a las entidades federativas y municipios, sea la concesión, en virtud de que esta institución jurídica conceptualmente sólo le es dable a un particular, esto es, la concesión para la explotación de bienes del dominio público de la Federación sólo se otorga a un particular, mas no a las entidades federativas o los municipios, dado que ellos también forman parte del Estado y los mecanismos para su construcción y explotación son otros, como es el convenio de colaboración con la Federación, los Estados y municipios a que se refiere la fracción VII del artículo 116 de la Constitución General de la República.

28. En esa tesitura, corresponde realizar un estudio teleológico de dicha disposición constitucional. - - - El artículo 116, fracción VII, de la Constitución General de la República, autoriza la celebración de convenios entre la Federación y las entidades federativas y entre estas últimas y los municipios, para la prestación de servicios públicos, según las necesidades y beneficios sociales que originariamente correspondían a la fracción X del artículo 115 de la Norma Fundamental, que es donde se percibió la verdadera intención del Organismo Reformador de la Constitución.

29. Al efecto, la iniciativa de adición a la fracción X del artículo 115 de la Norma Fundamental, visible en la página 344, del Tomo II, Volumen I, de la Enciclopedia Parlamentaria Mexicana, México a través de sus Constituciones, en lo conducente decía: - - - "Esta adición se ha considerado pertinente, a fin de homologar a nivel constitucional la celebración de convenios que se han venido efectuando entre la Federación y los Estados, en un apoyo del federalismo, desconcentrando y descentralizando recursos y acciones de la Federación hacia todas las regiones del país, como cabe señalar el Convenio Unico de Coordinación y otro tipo de convenio y concertaciones". - - - Por su parte, el Doctor Elisur Arteaga Nava, en su obra Tratado de Derecho Constitucional, Editorial Oxford, Tomo II, página 587, opina: - - - "En la fracción V, artículo 116, se prevé el supuesto contrario; en virtud de convenios que se celebran entre los Estados y la federación, aquéllos asumen facultades que corresponde a ésta: ejercicio y funciones, ejecución y operación de obras, así como la prestación de servicios públicos." - - - En ese orden de ideas, claramente se aprecia que constitucionalmente el Organismo Reformador de la Constitución autorizó a la Federación convenir la prestación de servicios de orden federal con las entidades federativas y éstas a su vez con los municipios, asumiendo los segundos el ejercicio de potestades que originariamente le correspondían a la Federación, a fin de que la ejecución de obras o servicios públicos pueda compartirse con las entidades federativas y municipios y éstos a su vez se vean directamente beneficiados, sin necesidad de esperar el ejercicio directo de dicha potestad por parte de la Federación. Se trata, por decirlo de alguna forma, de una delegación de facultades de la Federación a favor de las entidades federativas y de éstas a favor de los municipios, que constitucionalmente sólo puede llevarse al cabo por medio de convenios entre dichas partes.

30. En una interpretación sistemática y teleológica entre los artículos 116, fracción VII, de la Norma Fundamental vigente y la norma general impugnada, que claramente se condiciona a la normatividad aplicable, es claro que la posibilidad de construir las carreteras paralelas a las federales sólo puede actualizarse con previo convenio con la Federación, la entidad federativa correspondiente o el particular a cuyo favor se concesionó la misma, lo que claramente se ajusta a la norma constitucional antes citada.

31. Suponer, como lo hace el actor, que es una potestad directa de la entidad federativa y del municipio, sin la existencia del convenio referido, es una interpretación incorrecta y aislada, dado que claramente se demuestra con los anteriores argumentos, que en cualquiera de las hipótesis descritas en la norma general impugnada se requiere la celebración de los convenios de colaboración entre la Federación y las entidades federativas y estos últimos con los municipios.

32. En esa tesitura, la norma general impugnada no conculca lo dispuesto en los artículos 16, 28, 49, 73, fracción III, y 116, fracción VII, de la Constitución General de la República, por el contrario, se ajusta a lo dispuesto en el antepenúltimo y penúltimo párrafos del

artículo 28, 49, 73, fracción XVII, y 116, fracción VII, de la misma norma fundamental, en virtud de que la Federación está facultada para coordinar la realización de obras y servicios respecto de bienes del dominio público de la Federación, como la construcción y uso de carreteras federales, a las entidades federativas y éstas a su vez a los municipios, a través de convenios que así lo autoricen, en beneficio de la mejor prestación de dicho servicio y se deriven directamente de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

33. En este orden de ideas, no existe violación alguna a la Constitución Federal, al haberse incluido las normas cuya invalidez se reclama en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, en virtud de que es claro que dicha norma jurídica se encuentra en el mismo nivel jerárquico que cualquier otra disposición de carácter secundario, por lo que claramente deriva de la propia ley la posibilidad de la prestación de dichos servicios carreteros a favor de las entidades federativas y municipios y, en su caso, la elaboración de los convenios correspondientes.

34. Por otro lado, la norma general impugnada tampoco resulta violatoria de los artículos 117, fracción IV, 124 y 134 de la Constitución General de la República, en virtud de que en ningún momento está facultando a las entidades federativas y municipios para gravar el tránsito de vehículos y personas, sino que únicamente los faculta para la construcción de carreteras alternas a las federales, como una forma de autorizar la ejecución de obras públicas que originariamente corresponden a la Federación y, en su caso, la explotación de las mismas a través del cobro de cuotas por el uso de éstas, de acuerdo a lo pactado en los convenios correspondientes, fortaleciendo así el federalismo.

35. Es de explorado derecho que las cuotas carreteras no son impuestos que se cobran por el tránsito de personas o mercancías de un lugar a otro, que es el supuesto prohibido en el artículo 117, fracción IV, de la Norma Fundamental, sino que se trata, técnicamente, de una contribución de las denominadas "derechos", que se causan por la contraprestación de un servicio, como es el uso de carreteras federales, tal y como se desprende de las tesis de jurisprudencia que se citan a continuación: 'DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.' (Se transcribe su texto). - - - 'DERECHOS FISCALES. SUBSISTE LA CORRELACION ENTRE LA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO Y EL MONTO DE LA CUOTA.' (Se transcribe su texto).

36. Es claro que, además de que la norma impugnada no se ubica dentro de los supuestos establecidos en el artículo 117, fracción IV, la misma es respetuosa de los principios de proporcionalidad y equidad establecidos en el artículo 31, fracción IV, dado que por medio de los convenios referidos en la fracción VII del artículo 116, se busca, además, el establecimiento de una cuota que produzca beneficios fiscales a las entidades federativas y municipios, que se traduzca en la obtención de ingresos en la forma proporcional y equitativa que establezcan las leyes.

37. La norma general impugnada tampoco resulta violatoria del artículo 134 de la Constitución General de la República, dado que en la misma no se autoriza la construcción de carreteras por parte de las entidades federativas y municipios en forma directa y sin la celebración de licitación pública. El actor realiza una interpretación muy particular y subjetiva de la norma impugnada y el precepto constitucional que argumenta fue violado. - - - Para empezar el artículo 38 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003 no está asignando una obra en forma directa a determinado Estado o municipio, sino que está autorizando la construcción y explotación de dichas carreteras por parte de dichos entes públicos, previa celebración del convenio correspondiente, como una forma de autorización de obras que corresponden a la Federación en beneficio de dichas entidades.

38. El hecho de que se autoricen dichos supuestos, no debe interpretarse en el sentido de que las entidades y municipios ejecutarán directamente con su personal dichas obras y cobrarán la construcción de las mismas a la Federación, sino que de acuerdo con la normatividad local de la materia, cada Estado y Municipio, para la ejecución de dichas obras y previa celebración de los convenios correspondientes deberán ejecutar las obras

por medio de las empresas que resulten adjudicadas en las licitaciones públicas correspondientes.

39. Es inconcuso suponer que dichas entidades harán adjudicaciones directas de obras, cuando sólo corresponde a dichos Estados y municipios regular al respecto. Vale decir, las licitaciones públicas a que hace referencia el artículo 134 de la Norma Fundamental, son procedimientos administrativos que se llevan a cabo con particulares para la ejecución de obras encomendadas por los entes públicos, más no instituciones jurídicas para la delegación o coordinación de obras o servicios que corresponden a la Federación, pero se autorizan o delegan ejecutar a los municipios, que es el caso que nos ocupa.

40. En consecuencia, deberán declararse infundados los argumentos jurídicos expuestos por el actor y, al demostrarse el ajuste de la norma general impugnada a lo dispuesto en los artículos 16, 28, párrafos antepenúltimo y penúltimo, 73, fracciones VII y XVII, y 116, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá declararse la validez constitucional de la misma.

41. Respecto a los conceptos de invalidez constitucional expuestos por los legisladores de la Quincuagésima Octava Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, referente a la inconstitucionalidad de los artículos 38 y Noveno Tránsito de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, también resultan infundados e inconsistentes, en virtud de no ser demostrativos de violaciones a los artículos 49, en relación al 73, 27; 16; 14 y 22; 13; 16, fracción VII y 26; 72, fracción H; 74, fracción IV y 71 in fine; 31, fracción IV y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que, como se dijo anteriormente, el artículo 38 y Noveno Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, se ajusta plenamente a lo dispuesto en los artículos 28, antepenúltimo y penúltimo párrafos, 31, fracción IV, 49, 73, fracciones VII y XVII, y 116 fracción VII, de la Constitución Federal.

42. Como se explicó anteriormente, la institución jurídica de la concesión administrativa a que hace referencia el actor, sólo se actualiza respecto de autorizaciones que se dan al particular para la explotación de bienes del dominio público de la Federación, supuesto que en el presente caso no se actualiza, dado que se trata de la autorización que la Federación da a las entidades federativas y éstas, a su vez, a los municipios, para ejecutar obras y servicios que originariamente le correspondían, a fin de que en beneficio de sus comunidades se sustituyan en ello, las ejecuten y las exploten, según lo dispuesto en los convenios correspondientes.

43. En lo conducente, la parte actora argumenta que la norma general impugnada conculcó lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución General de la República, al carecer, en su opinión, de fundamentación y motivación, dado que se legisló sobre una materia que no le correspondía a la Federación, excediéndose en el ejercicio de sus facultades. - - Dichos argumentos resultan infundados, en virtud de que se ha demostrado anteriormente que mi representada no hizo otra cosa que ejercer las facultades que constitucionalmente le fueron atribuidas, conforme a lo dispuesto en el artículo 28, párrafos antepenúltimo y penúltimo, 31, fracción 31, fracción IV, 73, fracciones VII y XVII, y 116, fracción VII, de la Constitución General de la República, por lo cual no se contradice la Norma Fundamental.

44. Los legisladores actores argumentan que la norma general impugnada conculca lo dispuesto en los artículos 14 y 21 de la Constitución Federal, al privarse a la Federación de sus propiedades respecto de los bienes del dominio público, dado que le otorga el dominio de las carreteras a los Estados y municipios, incluso en forma retroactiva. - - - Dichos argumentos resultan igualmente infundados, en virtud de que no se está privando de ninguna propiedad a la Federación, pues las carreteras federales siguen y seguirán siendo bienes del dominio público de la Federación, respecto de los cuales, en cualquier momento puede recuperar su dominio y explotación, como claramente lo dispone la Ley General de Bienes Nacionales, por lo que no se está realizando ningún acto de enajenación a favor de las entidades federativas o municipios.

45. Ni siquiera se actualizan los supuestos de una aplicación retroactiva en perjuicio de persona alguna, dado que aun cuando se construyan las carreteras paralelas a las federales ya construidas, ningún perjuicio se causa ni a la Federación ni a los Estados o municipios, pues por el contrario, las obras traerán beneficios sociales y públicos a sus

comunidades. - - - Además, se trata de la autorización de la Federación para que los Estados y, éstos a su vez a los municipios, se substituyan en la ejecución de las obras y servicios que les corresponden, por medio de los convenios celebrados para tal efecto y a cambio de recibir ciertos beneficios, como es la recepción de ingresos derivados de las cuotas carreteras correspondientes.

46. La parte actora argumenta que se conculcó lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución General de la República, en virtud de que la norma impugnada es una ley privativa al dirigirse a personas nominalmente designadas o situaciones que se agotan con un número determinado de casos al actualizarse la norma. - - - Dichos argumentos son insuficientes para demostrar la contradicción de la norma impugnada con la Carta de Querétaro, en virtud de que del análisis directo del artículo 38 y Noveno Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, se desprende categóricamente que no se actualizan los supuestos de una norma privativa, dado que no se está limitando o excluyendo derecho alguno o atribuyendo beneficio alguno a una persona en particular, que se agote con la hipótesis de la norma, en virtud de que la potestad de que las entidades federativas y municipios disfruten de los beneficios de la construcción de carreteras y los ingresos correspondientes, se estableció a favor de todos, es decir, no se limitó a ciertos Estados o municipios, de tal suerte que no existe individualización de la norma hacia alguna persona en particular, por lo contrario goza de generalidad y objetividad.

47. Los legisladores impugnantes argumentan que la norma materia de la presente litis constitucional contradice lo dispuesto en los artículos 116, fracción VII y 26 de la Constitución General de la República, en virtud de que autoriza la construcción y explotación de carreteras federales sin la necesidad de celebrar los convenios correspondientes con la Federación, Estados y municipios. Dichos argumentos son infundados, en virtud de que parten de una interpretación aislada de los artículos 116, fracción VII, de la Constitución General de la República y el propio artículo 38 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, en virtud de que el último precepto jurídico citado, expresamente condiciona la construcción de las carreteras a la normatividad aplicable, de tal suerte que en una interpretación armónica, es claro que se requieren necesariamente la celebración de los convenios, dado que con ello se busca el beneficio social de la construcción de la obra y la obtención de ingresos. Suponer lo contrario, sería violatorio del artículo 34, fracción IV, de la norma fundamental, en virtud de que no se respetarían los principios de proporcionalidad y equidad, además de que podría generarse una doble tributación en perjuicio de los convenios de coordinación fiscal.

48. En relación con los puntos VI y VIII del capítulo de los conceptos de invalidez, en los cuales los actores argumenta que se contraviene lo dispuesto en los artículos 71, in fine, 72, fracción H, y 74, fracción IV, de la Constitución General de la República, conviene referir que no es atendible dicha argumentación, en virtud de que mi representada, contrariamente a lo que se dice, sí fue Cámara de Origen en la discusión y aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, ajustándose perfectamente a lo dispuesto en el artículo 72, inciso H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

48 bis. Es falso lo referido por los diputados en su página 29, en lo referente a que la iniciativa de Ley de Ingresos enviada a la Cámara de Diputados no contenía los artículos 38 y Noveno Transitorio (página 29), y que se introdujeron en la Cámara de Senadores; primeramente en este aspecto hay que señalar y puntualizar algunos aspectos de carácter procedimental legislativo: a) la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, fue enviada por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados; b) conforme al dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público se discutieron y se aprobaron ambos artículos en la Cámara de Diputados como Cámara de Origen; c) la Cámara de Senadores de ninguna manera puede enviar a la Cámara de Diputados una iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003; sino que con apego a lo dispuesto por el artículo 72, inciso e), se devolvió la minuta con proyecto de Decreto de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, pero no para adicionar dichos artículos, dado que los mismos ya obraban en el

original de la minuta que la Cámara de origen remitió a la Cámara revisora, por lo que deberá desechar tales afirmaciones y declararse la constitucionalidad de ambos preceptos.

(NOTA: Estos argumentos son del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).

49. Las modificaciones que la Cámara Revisora realice del dictamen aprobado por mi representada no deben traducirse en violaciones al principio de discusión y aprobación de las leyes de ingresos y fiscales, pues es claro que la cámara revisora tiene la potestad de discutir, modificar, aprobar o no, las normas legales en la materia, dado que suponer que dichas modificaciones y aprobaciones están supeditadas a la aprobación, visto bueno o nueva discusión por parte de la Cámara de Origen, además de ser un trámite que dificultaría el proceso legislativo, sería completamente violatorio de las potestades exclusivas del Senado en la aprobación de normas, dado que sus aprobaciones requerirían una nueva discusión y aprobación por parte de la Cámara de Origen.

50. Ninguna restricción existe en que la Ley de Ingresos contenga diversas disposiciones de carácter fiscal, como son las normas que se impugna, en virtud de que se encuentra en el mismo nivel jerárquico que otras disposiciones fiscales, de tal suerte que es susceptible de modificar o establecer normatividad al respecto, independientemente de su vigencia anual, pues la Ley de Ingresos constituye el ordenamiento jurídico especial que reconoce las contribuciones a cobrar por parte de los contribuyentes, como atinadamente esta Suprema Corte de Justicia de la Nación lo ha considerado en la tesis de jurisprudencia que se cita a continuación: - - - "IMPUESTOS. PRINCIPIO DE ANUALIDAD DE LOS MISMOS." (Se transcribe su texto). - - - En ese sentido, resulta inexacto que las normas impugnadas conculquen los principios de proporcionalidad y equidad, dado que, como se dijo anteriormente, por tratarse de un derecho, dicho principio parte de la naturaleza y costo del servicio prestado. Además, es inexacto que se trate de una contribución cuyo gasto público no haya sido asignado, dado que la propia construcción y el uso directo de la carretera constituye en sí mismo el gasto asignado a dicha contribución, además de que la parte actora no aporta prueba alguna para demostrar dicha afirmación.

51. La parte actora argumenta que la norma impugnada conculca lo dispuesto en el artículo 31 fracción IV, de la Constitución General de la República, al traducirse en una verdadera contribución que no reúne los requisitos legales de la misma, como son los de equidad, proporcionalidad, entre otros. - - - Al respecto, resultan inexactas las apreciaciones de la parte actora, en virtud de que si bien se autoriza a los Estados y municipios para el cobro de cuotas por el uso de las carreteras construidas en los supuestos de la norma impugnada, también lo es que ello es al tenor de las disposiciones establecidas en los convenios correspondientes. Al efecto, conviene recordar que dichos convenios surgen de la necesidad de que los Estados y municipios se substituyan en la ejecución y explotación de obras y bienes del dominio público de la Federación, a fin de obtener beneficios sociales en su comunidad y a cambio de obtener beneficios fiscales. En ese sentido, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 31, fracción IV, en relación al 73, fracción VII, de la Constitución General de la República, las contribuciones que se cobren al respecto, en este caso derechos, deberán estar acordes a los principios de equidad y proporcionalidad que establezcan las leyes.

52. Es de explorado derecho que el sistema fiscal y obtención de ingresos vigente en nuestro País es concurrente, de tal suerte que la Federación y Estados pueden gravar la misma base o motivo de causación, simultáneamente. Precisamente por ello se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mismo que pretende que los Estados se abstengan de gravar ciertas bases a cambio de que sean únicamente materia de contribución federal y se reciba la participación de dicha recaudación. En ese sentido, se han establecido mecanismos de repartición, participación, asignaciones y aportaciones de la Federación a los Estados y municipios, a fin de hacer más equitativa la distribución de recursos, sin perjudicar la equidad y proporcionalidad tributaria, tal y como la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo ha percibido en la tesis de jurisprudencia que se cita a continuación: "COORDINACION FISCAL ENTRE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS.

EVOLUCION DE SU REGULACION AL TENOR DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 5 DE FEBRERO DE 1917 Y SUS REFORMAS." (Se transcribe su texto). - - - En ese orden de ideas, es claramente perceptible que la parte actora carece de elementos suficientes para suponer que los derechos por el uso de las carreteras que se encuentran en estos supuestos, vayan a ser violatorios de los principios de proporcionalidad y equidad y que carezcan de los elementos de una contribución, cuando es claro que se trata de un derecho cuya proporcionalidad y equidad deriva de la naturaleza y costo del servicio prestado y la asignación de su costo y distribución del ingreso, será materia de los convenios que, en su caso, se celebren.

53. En lo relativo al concepto de invalidez IX, la parte actora argumenta que se conculcó lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución General de la República, dado que la construcción de obras públicas, solamente puede otorgarse por medio de licitación pública, conforme a lo establecido en las leyes aplicables. - - - No obstante, como ha quedado demostrado en líneas anteriores, dicha apreciación resulta inexacta, dado que no se está asignando la construcción de obras unilateralmente a los Estados y municipios, sino que se está estableciendo la posibilidad de que por medio de los convenios correspondientes, las entidades federativas y los municipios se substituyan, en la construcción de obras y prestación de servicios correspondientes, a la Federación, lo que no se realiza por medio de licitación pública, dado que será el Estado o municipio, por medio de sus disposiciones locales, quienes celebrado el convenio, podrán licitar qué particular ejecutará la obra.

54. Además, se omite considerar que tal disposición es la base de una colaboración administrativa entre las órdenes de gobierno, genérica, a través de la cual pueden concretarse acciones conjuntas entre ellos. - - - Se trata de una facultad potestativa, en primer término para asumir por parte de los Estados y municipios funciones federales, sin considerar que en el caso que nos ocupa se trate de funciones privativas de la Federación, ya que es una facultad concurrente.

55. La finalidad del precepto es prever situaciones de traslación de funciones cuando éstas sean privativas de la Federación, en cuyo caso no podrían ser ejercidas por otro orden de gobierno y requerirían el consentimiento de quien la posea constitucionalmente. - - - En el caso que nos ocupa no se da una situación de exclusividad a la Federación, por lo que no existe impedimento para que el Congreso de la Unión, en uso de la facultad constitucional ya mencionada, legisle en la materia con las modalidades que a esa propia soberanía le compete definir. - - - En el mismo sentido, existe confusión respecto a la interpretación del precepto, en lo relativo a la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos. Se insiste, el precepto está referenciado a la posibilidad de unir esfuerzos para potenciar la ejecución y operación de las obras, no para limitar el ejercicio de facultades de los tres órdenes de gobierno, menos aun cuando es el Congreso General, en uso de sus atribuciones constitucionales, quien autoriza, la facultad y competencia mediante un acto legislativo a los Estados y municipios, para que una vez que adquiera las propiedades correspondientes y construyan tramos carreteros paralelos a los ya existentes, presten servicio público vehicular administrativo, conservando y operando esos tramos carreteros ampliados a cuatro carriles y, en caso (no necesariamente), instalen casetas de peaje.

56. En efecto, las disposiciones impugnadas no requieren convenio con el Ejecutivo Federal para construir las vías de comunicación terrestre paralelas a las generales de comunicación federales, ni puede éste condicionarlas, porque el Congreso de la Unión pudo constitucionalmente otorgarle a los Estados y municipios el construirlas, mantenerlas y explotarlás, en tanto que goza de la atribución que le otorga la fracción XVII del artículo 73 constitucional. - - - De ahí que el Congreso tuvo facultades para emitir esos preceptos impugnados y no existe el límite interpretado por la parte actora, sino que el 116, fracción VII, constituye una disposición permisiva para que la Federación pueda convenir, sin intervención del Congreso, la delegación de servicios públicos y, tratándose de éstos, como lo es el servicio público de transporte vehicular, compartir responsabilidades con otros órdenes de gobierno, sin que ello impida al Congreso Federal legislar al respecto y otorgar las potestades impugnadas. Adicionalmente, es de

hacerse notar que en su interpretación, la actora indebidamente confunde Federación con Ejecutivo Federal, de manera que cuando la Constitución se refiere a la primera, la asume como si se entendiera al segundo. - - - Cuando el Congreso legisla en una materia que tiene conferida por nuestro máximo ordenamiento, desde luego que también representa a la Federación en su ámbito de competencia, el legislativo.

57. De ninguna manera se transgrede lo dispuesto por el artículo 116, fracción VII, de nuestra Constitución General, en razón de que se deberá asumir lo dispuesto por las normas constitucionales y leyes que de ella emanen, por lo que se reitera la constitucionalidad de los artículos 38 y Noveno Transitorio de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2003.

58. De lo previsto en el artículo 116, fracción VII, constitucional, se desprende que la Federación, los Estados y éstos con sus Municipios pueden convenir en el ejercicio de sus funciones la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario, lo cual conlleva nuevamente a acreditar la constitucionalidad de los preceptos ya citados.

59. Con referencia a lo dispuesto por el artículo 117, fracción IV, el cual refiere que los Estados no pueden gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, es imprescindible señalar que constitucionalmente, está garantizada la libertad de tránsito en el artículo 11 de nuestra Carta Magna, al señalarse que: "Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes". Esto quiere decir que siempre debe existir una vía pública que garantice por medio de la Federación el libre tránsito, sin obligación de pago de peaje alguno para poder ocurrir a cualquier parte de la República; no acreditar lo anterior, supondría que las propias vías de comunicación federales de cuota violarían, en su caso, los artículos 11 y 117, fracción IV; por lo que cubierta la premisa anterior, y cumpliendo con todos los requisitos que se marcan en las leyes secundarias los Estados y Municipios sí podrán gravar, en los términos de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, el tránsito que se dé en las nuevas autopistas.

60. No es posible que se acredite la acción intentada por los demandantes, ya que se demuestra que dentro de las propias normas mencionadas se dan los procedimientos, condiciones, características a las que deben sujetarse los municipios y Estados que busquen encuadrarse en el supuesto normativo, lo cual conlleva a que no se violenten los artículos constitucionales 16, 28, 49, 73, fracción XXX, 116, fracción VII, 117, fracción IV, 124, 133 y 134, por lo que en su momento procesal deberá decretarse el sobreseimiento conforme a la fracción III del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos.

61. Si bien las normas materia del presente asunto, traen consigo la interpretación conjunta de otros ordenamientos legales, lo cual pudiera crear confusión, tanto en la redacción como en la interpretación, sin embargo, no se debe declarar su inconstitucionalidad, ya que la ley no depende de vicios en su redacción, conforme a la tesis de rubro: 'LEYES, SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE LOS VICIOS EN LA REDACCION Y PRECISION DE TERMINOS EN LOS QUE EL LEGISLADOR ORDINARIO PUEDA INCURRIR.'

NOTA: Los argumentos precisados en los números 57, 58, 59, 60 y 61, son del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).

62. Existe una indebida interpretación del artículo 117, fracción IV, constitucional, toda vez que el cobro de cuotas de peaje no constituye un gravamen al tránsito de personas o de cosas por el territorio de la entidad. - - - En efecto, el cobro de peaje se efectúa por el uso de carretera, lo cual no está prohibido por la Constitución, ya que una interpretación de esa naturaleza implicaría que el gobierno federal tampoco pudiera efectuar el cobro de peaje, como de hecho sucede, directamente, a través de su descentralizado Caminos y Puentes Federales de Ingresos y tampoco a través de concesiones, ya que de ese tenor, se estaría igualmente gravando el tránsito de personas en perjuicio de la libertad de tránsito consagrado en el artículo 11 de la Constitución, criterio que no compartimos. - - - Realmente la disposición constitucional invocada es obstáculo a los gravámenes

alcabalatorios, excepto respecto al tránsito de personas ahí contemplado, pero cuya finalidad radica en impedir gravámenes por mero tránsito de mercancías por el territorio en el interior de País, lo cual no acontece con el cobro de cuotas de peaje, en donde según se mencionó, no se efectúa el cobro por ese solo hecho, sino por el aprovechamiento de una infraestructura cuya construcción y mantenimiento le cuestan al Estado o municipio, en el caso que nos ocupa. - - - En otras palabras, no se actualiza la prohibición constitucional que se argumenta, porque no es ese tránsito el que se grava, sino específicamente el usar de una infraestructura carretera creada con características especiales y sobre la cual tiene el usuario la opción de no utilizar, en cuyo caso puede transitar sin pagar el peaje establecido para aquélla.

63. Por otro lado, no es cierto que se viole el artículo 124 constitucional, porque como se ha expresado, la atribución reclamada por el Ejecutivo Federal no deviene de la Constitución, sino de la ley expedida por el Congreso, a quien en todo caso compete determinarla, definirla e incluso, acotarla. - - - Se insiste, la facultad de otorgar concesiones deviene de la ley secundaria y no es exclusiva del Poder Ejecutivo, sino del Estado, pero el propio Legislativo es el que cuenta con la facultad de normarlo, de ahí que si no se invaden competencias, porque en ningún precepto de la Constitución se establece expresamente que esa facultad sea del Ejecutivo, es indudable que con la interpretación del actor, se desvirtúa el contenido de los artículos que se impugnan, particularmente y en relación con el 134 constitucional, por las siguientes razones: - - - a) Dicho contenido no se encuentra en alguno de los supuestos previstos por el mismo numeral constitucional en cita. - - - b) La disposición constitucional invocada se refiere a la regulación de compra, venta, servicios y obra pública del Gobierno Federal, regulando la celebración de este tipo de operaciones con particulares a fin de evitar privilegios y prácticas insanas de enriquecimiento a través de la capacidad de libre decisión en la adquisición o enajenación de bienes o servicios. Pero desde luego que de ello no se encuentran contempladas situaciones como la que se impugna, en donde no existe esa materialidad económica, sino la posibilidad de mejorar la infraestructura carretera por otro orden de gobierno que cuente con la capacidad para ello y al que se le autoriza a cobrar peaje, a fin de recuperar la inversión y dar mantenimiento a las vías. - - - En esa tesitura, el artículo 134 constitucional deviene de la necesidad de regular ese tipo de operaciones entre Gobierno y particulares, mas no entre Ordenes de Gobierno. - - - c) En todo caso, el tercer párrafo del propio artículo 134 remite a las leyes la posibilidad de exceptuar el régimen de licitación pública, por razones de conveniencia administrativa que sería ocioso referenciar en este documento. - - - De lo anterior se colige que este precepto de la Constitución Federal no se encuentra vinculado de manera alguna con los artículos de la Ley de Ingresos que la parte actora tilda de inconstitucional.

64. En conclusión, en aras de un federalismo Pleno, los artículos 38 y Noveno Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003, no causan ningún perjuicio constitucional, ni mucho menos al Poder Ejecutivo, sino al contrario, benefician el pacto federal, porque con la obligación de prestar ese servicio público, los Estados y municipios que cuenten con infraestructura y recursos, disminuyen la carga a la Federación a quien correspondería satisfacer esas necesidades, porque los Estados y municipios al construir vías de comunicación terrestres paralelas a las de jurisdicción federal, que son en beneficio de la colectividad y satisfacen sus necesidades de manera inmediata, evitan que la Federación utilice inmensos recursos económicos para dotar a todas la entidades federativas de carreteras de cuatro carriles, lo que en la especie, armoniza la intención de la Constitución en el sentido de dar una pronta y mejor satisfacción de las necesidades que se traducen en servicios.

**DECIMO.** El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, al rendir su informe, manifestó:

“INFORME.- - - Por una parte, el Procurador General de la República y, por otra, ciento setenta diputados federales, promovieron acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 38 y noveno transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003, la cual fue publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 30 de diciembre último.- - - De conformidad con el artículo 64 de la Ley Reglamentaria, en las acciones de inconstitucionalidad corresponde al órgano ejecutivo que hubiese promulgado la norma impugnada rendir “... un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a

sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad."- - En vista de lo anterior, y toda vez que se coincide con los conceptos de invalidez hechos valer por el Procurador General de la República y por los diputados federales en los escritos por los que ejercitaron las acciones de inconstitucionalidad en las que se actúa, es procedente hacer algunas aclaraciones que justifiquen el sentido del presente informe. - - - En efecto, no obstante que se considera que el contenido de los artículos impugnados es inconstitucional, el Presidente de la República se vio en la necesidad de promulgar la mencionada ley y ordenar su publicación, y no pudo hacer uso de los mecanismos que le permitieran remediar o combatir dicha inconstitucionalidad, a saber: a) devolución del proyecto con observaciones (veto), o b) presentación de una controversia constitucional.- - - Por lo que respecta al veto, éste se encuentra previsto en el artículo 72 constitucional que, en lo que aquí interesa, establece: - - - El Presidente de la República, en caso de no tener observaciones, deberá publicar inmediatamente los proyectos de leyes o decretos aprobados por el Congreso de la Unión;- - - Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de origen dentro de los 10 días hábiles siguientes, y - - - En caso de que corriendo el término mencionado en el párrafo anterior, el Congreso hubiese cerrado o suspendido sus sesiones, la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido. - - - De acuerdo con lo antes mencionado, el Presidente de la República quedó jurídicamente impedido para devolver al Congreso de la Unión el decreto con observaciones a la Ley de Ingresos, esto es, al contenido de los preceptos que se impugnan, de conformidad con lo que a continuación se expone: - - - a) La Ley de Ingresos fue aprobada por el Congreso de la Unión el 12 de diciembre de 2002. - - - b) El Congreso de la Unión cerró sus sesiones el 15 de diciembre de 2002, instalándose la Comisión Permanente el día siguiente. - - - c) La Ley de Ingresos fue entregada al Ejecutivo Federal para los efectos constitucionales, por conducto del Secretario de Gobernación. El 17 de diciembre de 2003 (sic); es decir, cuando el Congreso de la Unión ya había cerrado sus sesiones. - - - d) En consecuencia, y conforme a los artículos 65 y 72, apartado B, de la Constitución, para poder vetar la Ley de Ingresos el Presidente de la República debería esperar hasta el 15 de marzo de 2003, fecha en que se abre el primer periodo de sesiones del Congreso de la Unión. - - - Durante ese tiempo y ante la inexistencia de disposición jurídica alguna que autorice o faculte al Ejecutivo Federal a publicar parcialmente las leyes o decretos aprobados por el Congreso de la Unión, no se hubiera contado con la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal que inició en enero de este año. - - - La ley de Ingresos de la Federación es una disposición de carácter anual, la cual debe expedirse dentro del tiempo establecido por la Constitución para ello. En el presente caso, de haberse ejercido la facultad del Ejecutivo Federal para vetar la ley, se hubiese retrasado hasta el mes de marzo, o aun después, la aprobación de los conceptos y las cantidades estimadas de los ingresos y recursos que deben percibir la Federación, e incluso las entidades federativas y municipios a través de las aportaciones y participaciones federales, para el ejercicio fiscal de que se trata, lo cual conllevaría a un desequilibrio en la economía del país, toda vez que no se podría recaudar contribución alguna, ya que de esta ley depende la aplicación de la leyes federales fiscales especiales, pues el veto, aunque se refiera específicamente a los dispositivos cuya invalidez se demanda. Afecta la expedición de toda la Ley. - - - Si el Congreso no aprobase oportunamente la Ley de Ingresos paralizaría la actividad económica del Gobierno Federal, y representaría una grave afectación a la debida y oportuna realización de las acciones comprometidas en los diversos programas de gobierno previstas para el año 2003. Ya que dicha ley es indispensable para que el Poder Ejecutivo pueda cobrar los impuestos establecidos en las distintas leyes fiscales que los declaran obligatorios. - - - En ese orden de ideas, el sistema establecido por nuestra Constitución, que requiere la aprobación anual de la Ley de Ingresos que determina la vigencia de las leyes fiscales específicas; es una indiscutible protección de los derechos de los ciudadanos contribuyentes, quienes de esta manera, a través de sus representantes en el Poder Legislativo, deciden cada año si los distintos impuestos federales deben ser renovados por otro año más. - - - En tales condiciones, como antes se señaló, el Presidente de la República se vio en la necesidad de llevar a cabo la

publicación de la Ley impugnada sin haber ejercido su facultad para vetarla. - - - Por otra parte, si se atiende al criterio adoptado por esa Suprema Corte, en el sentido de que si el titular del Poder Ejecutivo no ejerce el derecho de veto oportunamente, debe entenderse que tal omisión implica su plena aprobación y consentimiento respecto al contenido del decreto proveniente del Legislativo y, por tanto, que la controversia constitucional que pretendiera promover en su contra sería improcedente, entonces resultaría que en el presente caso el Presidente, al no vetar la Ley de Ingresos, quedó impedido también para presentar una controversia constitucional en su contra, como se sostiene en la tesis siguiente: - - - 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL GOBERNADOR DE UN ESTADO EN CONTRA DE UN DECRETO DENTRO DE CUYO PROCESO LEGISLATIVO NO HIZO VALER EL DERECHO DE VETO. ES IMPROCEDENTE POR NO AGOTAR LA VIA LEGALMENTE PREVISTA PARA LA SOLUCION DEL CONFLICTO, ASI COMO POR CONSENTIMIENTO.' (Se transcribe texto). - - - Al respecto, si bien la aplicación del criterio jurisprudencial antes transcrito constituye un impedimento que hace actualmente inviable la presentación de una controversia constitucional en los casos como el que nos ocupa, es evidente que tal criterio debería ser modificado, al menos por lo que hace al ejercicio del derecho de veto respecto de la Ley de Ingresos de la Federación. - - - En efecto, la naturaleza jurídica especial que la Constitución otorga a esta ley, aunada a las graves y evidentes implicaciones económicas que en casos como el presente puede tener para el Estado Federal, el ejercicio del derecho de veto, justifican plenamente el establecimiento de una excepción respecto del criterio de que se trata, pues tales circunstancias especiales no deben pugnar con la posibilidad de acudir a la vía de controversia constitucional cuando se detecten disposiciones contenidas en la Ley de Ingresos de la Federación que deban ser anuladas para preservar los dos principios que, como lo ha sostenido esa Suprema Corte, sustentan las relaciones jurídicas y políticas de los diversos ordenes jurídicos del Estado mexicano, a saber, salvaguardar el federalismo y la supremacía constitucional. - - - En vista de lo anterior, en este informe no se presentan los argumentos que soportan la constitucionalidad de la norma impugnada, sino los tendientes a demostrar su inconstitucionalidad, y que no se hicieron valer por las razones antes apuntadas. Ello es congruente, además, con el deber asumido por el Presidente de la República en el sentido de guardar y hacer guardar la Constitución, a que se refiere el artículo 87 constitucional. - - - Como lo indican el Procurador General de la República y los diputados accionantes, los artículos 38 y noveno transitorio de la Ley de Ingresos son contrarios a la Constitución. Por ello, el Presidente de la República hace suyos los razonamientos y consideraciones jurídicas vertidos por los actores tendientes a demostrar la vulneración de la Constitución, los cuales solicito se tengan por reproducidos en este informe como si se insertaran a la letra, a fin de evitar repeticiones innecesarias. - - - Sin perjuicio de lo anterior, se estima conveniente hacer algunas precisiones y presentar argumentos adicionales: - - - I. LAS NORMAS IMPUGNADAS ALTERAN AL SISTEMA DE DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ESTABLECIDO EN LA CONSTITUCION. - - - A). Según se desprende de la Constitución, en el Estado Federal mexicano pueden distinguirse cuatro órdenes jurídicos: I) el federal; II) el local o estatal, dentro del cual aparece la figura del Municipio Libre, estructura que si bien tiene como norma fundamental la autonomía funcional para la prestación de los servicios públicos a su cargo y el ejercicio del gobierno dentro de los límites territoriales que le corresponde, a través de los Ayuntamientos, conforme a lo establecido en el artículo 115, también guarda nexos indisolubles con los poderes locales que impide considerarlos como un orden jurídico independiente del local; III) el del Distrito Federal, y IV) el constitucional, que tiende (además de establecer las reglas con base en las cuales deben ejercer sus funciones competenciales las autoridades de los demás ordenes normativos) a preservar la regularidad en dicho ejercicio, consistente en que éste se lleve a cabo dentro del marco de las atribuciones establecidas, sin nunca rebasar los principios rectores previstos en la Constitución, ya es en perjuicio de los gobernados, por violación de garantías individuales, o bien, afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico. - - - Cada uno de dichos ordenes cuenta con sus propias asignaciones competenciales que, por lo general, se excluyen entre sí, además

de tener autonomía para su ejercicio. - - - B). Lo anterior se manifiesta en la existencia de un sistema de distribución de competencias entre los diversos órdenes parciales o niveles de gobierno. Dicho sistema está establecido en la Constitución, y se integra básicamente, sin considerar el régimen particular del Distrito Federal, por:

- Las facultades conferidas a la Federación de manera expresa;
- Las potestades asignadas en el artículo 115 constitucional a los Municipios, y
- Por las restantes, conocidas como facultades residuales y que, de acuerdo con el artículo 124 de la propia Constitución, corresponden a las entidades federativas. Así, el ámbito competencial de los Estados se integra, en principio, por las facultades no expresamente conferidas a la Federación o a los municipios.

C). En adición a las reglas básicas de distribución de competencias previstas en la Constitución a que se ha hecho mención, la propia Ley Fundamental contempla la posibilidad de que, en ciertas materias previstas expresamente en ella, el Congreso de la Unión distribuya entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y el Distrito Federal, facultades que no se encuentran reservadas exclusivamente a alguno de dichos órdenes. Este tipo de facultades es conocido como facultades concurrentes. - - - Las materias en que existen facultades concurrentes son establecidas de manera expresa por la Constitución, tal como acontece con las siguientes: la educativa (artículos 3o., fracción VIII, y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero, y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero, y 73, fracción XXIX-C). La de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). - - - Al respecto, el Pleno de esa Suprema Corte estableció el criterio jurisprudencial siguiente: 'FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO. SUS CARACTERISTICAS GENERALES.' (Se transcribe el texto). - - - Entre las consideraciones jurídicas que sirvieron de base a esa Suprema Corte, para establecer el criterio anterior, por su relevancia para el presente caso, son de destacarse, en lo que aquí interesa, las siguientes: "En el sistema jurídico mexicano, si bien se parte del principio rector contenido en el artículo 124 de la Constitución Federal que establece una competencia expresa a favor de la Federación, residual tratándose de los Estados, también es cierto que el propio órgano Reformador de la Constitución, a través de diversas reformas a dicho ordenamiento, estableció la posibilidad del Congreso de la Unión para que éste fuera quien estableciera un reparto de competencias entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios e inclusive el Distrito Federal en ciertas materias, y éstas son precisamente las facultades concurrentes. - - - Esto es, que las entidades federativas, los Municipios y la Federación pueden actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichas entidades, a través de una ... ley general o ley marco. - - - En efecto, en México se ha denominado -leyes generales o leyes marco- a aquellas que expide el Congreso para cumplir con dos propósitos simultáneos: 1. Distribuir competencias entre la Federación y los Estados otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas; y 2. Establecer el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate. - - - Así pues, el objeto de una ley general puede consistir en la regulación de un sistema nacional de servicios, como sucede con la educación y la salubridad general, o establecer un sistema nacional de planeación, como acontece en el caso de los asentamientos humanos. - - - Por tanto, resulta necesario precisar la jerarquía de las leyes generales dentro del orden legal mexicano, para lo cual es preciso atender a lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, que dice (se transcribe). - - - De este precepto se desprende que la Constitución Federal Mexicana es la Norma Fundamental y a ella se subordinan las leyes federales y locales y los tratados internacionales. Es por tanto, la base de las demás leyes y, en consecuencia, opera como un instrumento orientador de las leyes federales y locales y de los tratados internacionales. - - - Así, tenemos que el principio de supremacía constitucional se traduce en el hecho de que la Constitución tiene el más alto valor normativo inmediato y directo sobre todas las demás normas de la jurisdicción federal y local. Dicho principio opera como ordenador del resto de la protección jurídica (leyes orgánicas, reglamentarias, ordinarias, locales, Constituciones de los Estados, reglamentos). - - - Luego, al establecer el artículo 133 en cita, que las leyes del Congreso de la Unión que

emanen de la Constitución y los tratados internacionales expedidos de acuerdo al propio ordenamiento, serán la Ley Suprema de toda la Unión, fija el carácter de subordinación de dichas leyes y tratados frente a la norma constitucional. - - - Asimismo, del dispositivo constitucional se advierte que hace alusión a las leyes que emanen del Congreso de la Unión (federales) y a las leyes locales o de los Estados. Las primeras, son las que van a ejercer los tres Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), las segundas, los tres Poderes de los Estados. Estos tipos de leyes son los que forman el orden federal y el orden local. - - - Empero, nuestro sistema constitucional no establece una preeminencia o superioridad de las leyes federales sobre las leyes de los Estados, pues ambas son de igual jerarquía ante nuestra Constitución, como lo ha sostenido este Alto Tribunal. - - - Lo anterior se apoya en lo dispuesto por los artículos 40 y 41 constitucionales, en relación con el artículo 133 del propio ordenamiento, pues el pueblo mexicano adoptó una forma de gobierno que es la Federación, compuesta por los Estados libres y soberanos de la República y por el Distrito Federal. Los dos órdenes de gobierno (el federal y el de los Estados) son coextensos y, en consecuencia, se rigen por disposiciones constitucionales y legales distintas, y que en su expresión conjunta dan como resultado una forma de organización jurisdiccional y política denominada Federación, es decir, esta última es la conjunción de estos dos órdenes: el federal y el local o estatal. - - - Por tanto, ninguno de estos dos órdenes de gobierno es superior al otro, sino que cada uno tiene su jurisdicción, que le atribuye la Constitución Federal. - - - “Sin embargo,  aun cuando técnicamente están a la par la Federación y los Estados en cuanto a su orden jurídico, como excepción a esta regla se encuentran las leyes generales cuyo objeto, como se indicó, es la distribución de competencias en materias concurrentes, por lo que en este caso las leyes locales deben sujetarse a aquellas leyes, pues si bien es cierto que una misma materia queda a cargo de la Federación, Estados y Municipios, también lo es que el Poder Legislativo es quien tiene la facultad de establecer en qué términos participará cada una de estas entidades.”

D). De lo expuesto en los apartados anteriores y para los efectos del presente informe, son de destacarse los aspectos esenciales siguientes:

- Las entidades federativas y los municipios sólo pueden ejercer las facultades que les corresponden, conforme al sistema de distribución de competencias previsto en la Constitución, al que antes se aludió.
- Conforme a dicho sistema, si la Constitución concede de manera expresa una facultad a la Federación, ésta no debe ser ejercida por las entidades federativas o los municipios, ni asignada a éstos por una ley secundaria, pues ello vulneraría el orden constitucional, al romper con el sistema de competencia establecido.
- En el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que, entre otros, las entidades federativas y los municipios puedan actuar concurrentemente respecto de alguna materia; sin embargo, tal actuación implica: I) que la materia específica esté prevista en la Constitución como una materia concurrente, y II) que la entidad federativa debe ajustar su participación a la forma y términos que determine el Congreso de la Unión, a través de una “ley general” o “ley marco”, cuya expedición está expresamente contemplada en la Constitución. - - - En otras palabras, a cada una de las materias concurrentes que se prevén expresamente en la Constitución corresponde a una regulación especial a cargo del Congreso de la Unión, la cual se realiza a través de leyes generales como: la Ley General de Educación, la Ley General de Salud, etc.
- El Congreso de la Unión carece de atribuciones para establecer facultades concurrentes, pues las materias en que existe concurrencia deben estar y están definidas por la Constitución, porque ello no corresponde al orden federal, sino, como se dijo, al llamado “orden constitucional.”

E). Establecido lo anterior, es de analizarse el contenido de las normas impugnadas: (se transcriben los artículos 38 y noveno transitorio impugnados). - - - Como se desprende de lo antes transcrito, puede afirmarse que las normas impugnadas, en esencia, conceden a las entidades federativas y a los municipios las facultades de : - - - a) Construir vías de comunicación vehicular “paralelas” a las vías de jurisdicción federal. Ello, con el propósito de que  junto con las vías de jurisdicción federal, cuenten con cuatro carriles de

circulación. - - - Como se advierte, dicha facultad no es otra cosa que la de ampliar de dos carriles a cuatro una carretera de jurisdicción federal. Aun cuando el artículo 38 indique que la construcción será dentro del territorio de las entidades federativas o municipios, el propósito establecido para la construcción determina que realidad se trata de una ampliación a una vía general de comunicación; - - - b) Establecer en las vías generales de comunicación casetas de cobro, ya se trate de las vías previamente construidas (lo que sólo pudo acontecer al amparo de una concesión, o bien, de conformidad con los convenios que se hubieren celebrado de acuerdo al artículo 116, fracción VII, constitucional) o de las resulten de la ampliación a que se refiere el artículo 38 impugnado; - - - c) Asumir el costo de la conservación y mantenimiento de las casetas de cobro que se establezcan en las vías generales de comunicación, sin mediar concesión o convenio, y - - - d) Convenir, en su caso, con la Federación o el particular que tenga concesionada la vía general de comunicación (antes de su ampliación), los términos en los que se podrían compartir los ingresos que se obtengan por el uso o tránsito de la vía general de comunicación resultante de la ampliación de que se trata.

F). En consecuencia, puede afirmarse válidamente que, como lo indican los accionantes, las disposiciones impugnadas son inconstitucionales, pues en ellas se altera el sistema de distribución de competencias previsto en la Constitución, al concederse indebidamente a las entidades federativas y a los municipios, facultades en materia de vías generales de comunicación, la cual está reservada a la Federación, como se desprende del artículo 73, fracción XVII, constitucional, que expresamente señala: (se transcribe texto). - - - Al respecto, sirve de apoyo la tesis emitida por el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte, siguiente: 'VIAS GENERALES DE COMUNICACION. LAS PERSONAS FISICAS O MORALES QUE EXPLOTAN UNA VIA DE ESA NATURALEZA PUEDEN, VALIDAMENTE, SER SUJETOS DE CONTRIBUCIONES ESTATALES O MUNICIPALES.' (Se transcribe texto). - - - Es importante destacar que en las consideraciones jurídicas de la ejecutoria de la que derivó el criterio anterior, se señala que: "conviene precisar que el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución General de la República, faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre vías generales de comunicación, que es una materia federal porque así lo establece un precepto constitucional al otorgar a un órgano federal esa atribución. Desde el momento en que la Constitución estatuye la existencia de vías generales de comunicación, que son las vías que se consideran con una importancia directa para la Federación como orden jurídico total del Estado Mexicano, y otorga facultades al Congreso de la Unión para legislar sobre esa materia, corresponde al legislador federal determinar cuáles vías deben considerarse generales y, además, con base en la propia Constitución, establecer las bases a que deben sujetarse las mismas . . . ". - - - El criterio de mención fue reiterado por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia al resolver la controversia constitucional 14/97, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Tlalnepantla, Estado de México, en contra de la Junta de Caminos del Estado de México. - - - En la ejecutoria de mención, después de analizarse el contenido de los artículos 1o., 2o., 5o. y 30 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, emitida por el Congreso de la Unión en ejercicio de la facultad que le confiere el transcrito artículo 73, fracción XVII, constitucional, se concluyó que: "Del texto de los citados preceptos, se advierte que las carreteras y puentes que precisa la ley son de jurisdicción federal y no municipal y que su construcción, mantenimiento, conservación y explotación estará sujeto a lo dispuesto en la ley y sus reglamentos, y a las condiciones impuestas en la concesión respectiva." (pág. 92) - - - Lo anterior es relevante pues, como ahí se reconoce, la posibilidad de construir o explotar una vía general de comunicación por parte de una entidad federativa o un municipio implica el otorgamiento previo de una concesión por la autoridad competente para ello, como lo es, en la especie, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, según se desprende de los artículos 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 2o., 6o., 7o. y demás relativos de la Ley de Caminos, Puertos y Autotransporte Federal. - - - En todo caso, a falta de una concesión otorgada en los términos de los artículos 28, antepenúltimo párrafo, constitucional y 2o., fracción I, 6o. a 18 y demás relativos de la citada Ley, para que una entidad federativa o un municipio asumiera el ejercicio de alguna de las funciones de la Federación, la ejecución y operación de obras o la prestación de servicios en materia de vías generales de comunicación, como lo es la

construcción o ampliación de carreteras de jurisdicción federal o el establecimiento de casetas de cobro en ellas, a que se refieren las normas impugnadas, debía estar a lo dispuesto en el artículo 116, fracción VII, de la Constitución, conforme al cual la Federación y los Estados podrán celebrar convenios para que estos últimos asuman la ejecución y la operación de obras y la prestación de los servicios cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario, dando la intervención que se considere a los municipios. - - - Como se indica en la obra "Los derechos del pueblo mexicano" (editada por la LV Legislatura del Congreso de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 4a. ed., México 1994, tomo XI) esta disposición "...constituye uno de los preceptos jurídicos más importantes para interpretar el nuevo federalismo mexicano: el federalismo cooperativo. Sin embargo, condiciona el papel de los Estados a su desarrollo económico-social y a la decisión de los poderes centrales que decidirán cuándo son viables tales convenios." (pág. 436).

G). En conclusión, las normas impugnadas alteran el sistema de distribución de competencias previsto en la Constitución, al otorgar a las entidades federativas y municipios facultades que no le corresponden, por ser propias de la Federación, y que no tienen ni pueden tener el carácter de concurrentes, por no estar así previsto en la Constitución. - - - Consecuentemente, se viola el artículo 73, fracción XVII, constitucional y, derivado de ello, se actualiza la vulneración de los diversos preceptos constitucionales que hacen valer los actores, en especial los numerales 28, antepenúltimo párrafo, 116, fracción VII, 124 y 133."

(Los restantes argumentos que expuso el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, no se transcriben por referirse substancialmente a los mismos vicios de inconstitucionalidad que hicieron valer tanto el Procurador General de la República como el equivalente al treinta y tres por ciento de los diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso de la Unión).

**DECIMO PRIMERO.** El Procurador General de la República formuló pedimento, en el que sustancialmente expuso:

"IV. Sobre los conceptos de invalidez esgrimidos en la acción de inconstitucionalidad 11/2003. - - - La minoría de integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en su escrito inicial de demanda, la cual fue acumulada a la promovida por el suscrito, vertieron diversas manifestaciones, haciendo valer nueve conceptos de invalidez mediante los cuales sostuvieron la vulneración a los preceptos 13, 14, 16, 22, 26, 27, 28, 31, fracción IV, 49, 71 último párrafo, 72, fracción H, 73, fracción XVII, 74, fracción IV, 116, fracción VII y 134, todos de la Constitución Federal. - - - Respecto a los numerales 16, 28, 49, 73, fracción XVII, 116, fracción VII y 134 referidos en el párrafo anterior, el suscrito se pronunciará al respecto en vía de alegatos toda vez que los mismos fueron materia de estudio en el escrito inicial de demanda que promoví en su momento, por lo que se procederá al estudio solamente de los artículos 13, 14, 22, 26, 27, 31, fracción IV, 71, último párrafo, 72, fracción H, 74, fracción IV de dicho ordenamiento. - - - Los Diputados manifiestan que los artículos 38 y noveno transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003 violan los citados preceptos constitucionales por las siguientes causas: - - - a) El artículo 13 de la Carta Magna, en razón a que los numerales impugnados son leyes privativas, toda vez que no son una norma que tenga las características de ser general, abstracta e impersonal. - - - b) Los preceptos 14 y 27 de la Norma Suprema, el primero en virtud de que se priva parcialmente a la Federación de disponer la explotación de las vías generales de comunicación que son bienes de dominio público de la Federación, sin que medie juicio; el segundo, porque el Legislador no puede expropiar directamente sin que se concrete a establecer las causas de utilidad pública y el procedimiento correspondiente. - - - c) El artículo 22 constitucional, en razón de que los numerales impugnados se traducen en una confiscación, ya que se priva a una persona de derecho público de un bien, "sin que medie contraprestación". - - - d) El artículo 26 de la Constitución Federal, porque faculta directamente a los Estados y municipios a construir vías paralelas a las federales y a establecer casetas de cobro, sin que tengan que convenir con el Ejecutivo lo necesario para asegurar el interés general. - - - e) El artículo 31, fracción IV de la Norma Suprema, toda vez que permiten a los Gobiernos estatales y municipales la explotación gratuita de las vías generales de comunicación sin que cumplan con el principio de legalidad, que

consiste en la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados se encuentre establecida en una ley, de tal modo que no quede margen para las autoridades exactoras imponerlas a su consideración y que el sujeto pasivo del tributo conozca de manera cierta la imposición. Es decir, las normas combatidas dan pauta a la arbitrariedad, ya que no se conocen en forma cierta los alcances de la contribución, por lo que también se vulneran los principios de proporcionalidad y equidad. - - - f) El artículo 71, parte final y 72, fracción H de la Constitución Federal, porque la discusión de los proyectos de ley sobre contribuciones o impuestos, como es el caso de la Ley de Ingresos, debe iniciar necesariamente en la Cámara de Diputados y no en la de Senadores. - - - Los artículos impugnados no estaban contenidos en la iniciativa de la Ley de Ingresos enviada a la Cámara de Diputados, sino que se introdujeron en al Cámara de Senadores. Esto es, que haya que diferenciar entre adicionar un proyecto de Ley y de introducir en éste una nueva iniciativa que no se relaciona con el proyecto que se discute, lo que viola la parte final del numeral 71 constitucional antes referido. - - - g) Para el caso de que no se consideren una contribución, se violaría el precepto 74, fracción VI de la Constitución Federal, en virtud de que se estaría incluyendo en la Ley de Ingresos disposiciones ajenas a lo que debe ser materia de la misma. - - - Es decir, se transgrede la Carta Magna porque se introducen en la Ley de ingresos materias que no tienen relación con los ingresos, sino que al contrario, afectan los que corresponderían a la Federación por la explotación de las vías generales de comunicación. - - - Opinión del Procurador. - - - A fin de emitir la opinión que me compete procedo a transcribir la parte conducente de los artículos constitucionales que se estiman conculcados: (Se transcriben, en lo conducente, los artículos 13, 14, 22, 26, 27, 31, 71, 72 y 74, constitucionales, así como los artículos 28 y noveno transitorio impugnados). - - - Preciado lo anterior, me permito hacer las manifestaciones relativas a los argumentos vertidos por los Diputados actores. - - - a) En cuanto al argumento de que las normas impugnadas son leyes privativas, violándose en consecuencia el artículo 13 de la Carta Magna, el mismo resulta infundado, por lo siguiente: - - - Las normas jurídicas son aquellas disposiciones legales que desde el punto de vista material crean, modifican, extinguen o regulan situaciones jurídicas abstractas, impersonales y generales. - - - La doctrina señala que la generalidad de la ley se refiere a que su mandato va dirigido a un grupo indeterminado e indeterminable de sujetos. Por su parte, la “Enciclopedia Jurídica Mexicana”, editorial Porrúa-UNAM, Tomo IV, PAGINA 923, señala que la generalidad se caracteriza por la indeterminación subjetiva, esto es, que en el supuesto jurídico de la norma legal no se determina individualmente al sujeto a quien se le imputarán las consecuencias jurídicas que esa norma establece y que dichas consecuencias deberán aplicarse a cualquier persona que actualice los supuestos previstos. - - - En cuanto a la abstracción, ésta consiste en que la ley se emite previéndose hipótesis normativas que se aplicarán a cualquier acto que se ubique dentro de tales circunstancias, sin elaborarse para un acto determinado. Será impersonal la ley cuando se prevea que se aplicará a todos los sujetos que se ubiquen en la hipótesis normativa, es decir, que no se elabora para un individuo determinado. - - - Como es de explorado derecho, una ley privativa no es abstracta, general ni impersonal, sino eminentemente concreta, individual y personal, ya que su vigencia se limita a una persona o a varias determinadas, desapareciendo una vez que haya sido aplicada al caso concreto previsto y determinado. - - - Bajo tales circunstancias, los artículos combatidos no son privativos, en virtud de que poseen las características de generalidad, abstracción e impersonalidad. Cumplen con el requisito de generalidad porque van dirigidos a todas las entidades federativas y todos los municipios, sin especificar o determinar a alguna de ellas o ellos para que puedan construir vías de comunicación vehicular paralelas a las de jurisdicción federal y que podrán establecer casetas de cobro bajo las condiciones que los artículos combatidos establecen, previendo de esta manera la hipótesis normativa en que se aplicarán respecto a cualquier acto que se ubique dentro de tales circunstancias. - - - Por lo que se refiere a la impersonalidad, como se aprecia de la lectura de los artículos impugnados, se aplicarán a los sujetos –Estados y municipios- que se ubiquen en la hipótesis prevista, esto es, no van dirigidos a alguno de ellos en particular. - - - Si bien es cierto que la Ley de Ingresos es una Ley especial de donde derivan los artículos impugnados, ésta no carece de los elementos característicos de toda disposición legal desde el punto de vista material, es decir, la especialidad de una ley se contrae a la determinación de una situación jurídica, la cual es abstracta, general e impersonal y

compuesta por individuos indeterminados en número e indeterminables bajo este aspecto, como es la Ley de Ingresos, ya que comprende indistintamente a todas las personas que sean o puedan ser sujetos de su aplicación, en este sentido, las normas combatidas no carecen de los atributos señalados puesto que como ya se indicó van dirigidas a los Estados y municipios que se ubiquen en las hipótesis que ésta prevé. - - - b) Respecto a lo esgrimido en el sentido de que se transgrede el artículo 14 constitucional porque las normas que se combaten producen una privación, sin que medie juicio previo, de un derecho que le corresponde al Ejecutivo de la Federación, ya que mediante las mismas se dispone la explotación de vías generales de comunicación por parte de los Estados y municipios, el mismo resulta fundado en virtud de que si bien es cierto que el Congreso de la Unión se encuentra plenamente facultado para emitir leyes en materia de vías generales de comunicación, también lo es que no está autorizado para emitir normas que en sí mismas generen directamente una privación de facultades y derechos que corresponden a otro Poder, en este caso al Ejecutivo de la Federación. - - - En cuanto hace a la violación del numeral 27 de la Norma Suprema ya que a través de los numerales combatidos no puede expropiar directamente sin establecer las causas de utilidad pública y el procedimiento correspondiente, dicho argumento resulta infundado toda vez que los artículos que se impugnan, si bien es cierto son inconstitucionales por las diversas causas esgrimidas en mi escrito inicial de demanda y que solicito se tengan por reproducidas en obvio de repeticiones innecesarias, también es que los mismos en ningún momento refieren a expropiación alguna, sino como ya fue establecido, invaden facultades de otro poder, en este caso, del Ejecutivo Federal para explotar las vías generales de comunicación. - - - Esto es, un Poder distinto del facultado constitucionalmente autoriza a explotar carreteras de jurisdicción federal, lo que no implica que se esté llevando acabo con dicha autorización una expropiación, como erróneamente lo refieren los Diputados actores y por lo tanto, no se deben establecer las causas de utilidad publicada ni sujetarse a un procedimiento de dicha naturaleza, por lo que se reitera que el argumento es infundado. - - - c) Los accionantes alegan la vulneración al artículo 22 constitucional señalando que las normas que se pretenden invalidar constituyen una confiscación, puesto que privan al Ejecutivo Federal de un derecho público "sin que medie contraprestación". - - - Dicho argumento es infundado ya que, remitiéndonos al autor Ignacio Burgoa en su obra "Las Garantías Individuales", México. 1995. 27a. edición, página 662, refiere que la confiscación de bienes es la aplicación o adjudicación que de ellos hace a su favor el Estado por la comisión de un delito sin realizar ninguna contraprestación en beneficio del afectado. - - - La confiscación constituye una de las penas inusitadas y trascendentales que han sido desterradas de nuestro sistema penitenciario, por la prohibición terminante que de ellas hace el artículo 22 constitucional en comento. - - - Ahora bien, en ese orden de ideas, los artículos impugnados no se refieren a ninguna de las características señaladas con anterioridad, por lo que resulta inatendible lo argüido por los accionantes. - - - d) El razonamiento relativo a que se vulnera el artículo 26 de la Constitución Federal, porque los preceptos combatidos no prevén que los Estados y municipios convengan con el Ejecutivo Federal sobre la construcción de vías generales de comunicación, resulta infundado, puesto que el numeral que se considera vulnerado regula el Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán los programas de la Administración Pública Federal, donde se obliga a los órganos responsables del proceso de planeación establecer las bases para que el Ejecutivo Federal lo coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas. - - - En este sentido, de constancias no se desprende que en el referido Plan se incluya la construcción de carreteras por parte de los Estados en coordinación con la Federación. - - - Cabe señalar que los diputados accionantes incurrir en una errónea interpretación sobre el convenio previo a la construcción y explotación de carreteras por parte de las entidades federativas, ya que si bien el artículo 26 constitucional exige un convenio entre la Federación y las citadas entidades, el mismo está relacionado con la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo; en cambio, el convenio que resulta aplicable es el requerido por el diverso 116, fracción VII de la misma Carta Magna para que las entidades federativas puedan asumir funciones asignadas a la Federación, lo que no prevén las normas impugnadas, violándose en consecuencia el último numeral constitucional citado. - - - e) Respecto a la violación del numeral 31, fracción IV de la Carta Magna, cabe referir que no me pronuncié sobre dicho precepto en el escrito inicial

de demanda por no considerar que las normas que se combaten constituyan una contribución, pero para el caso de que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación estime que son un tributo, resulta infundado el argumento esgrimido por los accionantes, en razón a que al estar prevista en la Ley de Ingresos de la Federación, no se exige que cumplan con los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad, puesto que la referida Ley no es más que un catálogo en donde se estima que se obtendrán determinados ingresos a través de las contribuciones y serán las leyes secundarias que regulen dicho ingreso en donde se establezcan características esenciales de forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, de modo tal que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras. - - - f) Respecto a que la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, no fue discutida en la Cámara de Diputados, violándose el artículo 71, parte final y 72, fracción H de la Constitución Federal, dicho argumento resulta infundado, toda vez que como obra en constancias del expediente principal de ese Alto Tribunal, la iniciativa fue enviada por el titular del Ejecutivo Federal a la Diputada Presidenta de la Cámara de Diputados, misma que fue turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de dicha Asamblea para efectos de la elaboración del dictamen correspondiente, por lo que sí se dio cumplimiento a lo preceptuado en el numeral 72 inciso H de la Constitución Federal, por tratarse de una Ley que prevé contribuciones. Por otro lado, en cuanto a lo argüido por los accionantes respecto a que los artículos impugnados fueron introducidos en la Cámara de Senadores, también es incorrecto, toda vez que de las constancias referidas, la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, con plena facultad, modificó la iniciativa del Ejecutivo Federal, independientemente de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de dichos preceptos. Lo anterior en virtud de que la iniciativa de ley no es vinculatoria para el órgano emisor, atento al criterio sostenido en la siguiente tesis: - - - Novena Epoca. - - - Instancia: Pleno. - - - Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. - - - Tomo: X, Septiembre de 1999. - - - Tesis: P. LXIX/99. - - - Página: 8. - - - INICIATIVA DE LEYES Y 'DECRETOS. SU NATURALEZA JURIDICA. El examen sistemático del contenido de los artículos 71 y 72 de la Constitución, en relación con las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y del Reglamento para su Gobierno Interior, que se vinculan con el trabajo legislativo de dicho órgano, lleva a concluir que si bien es cierto que la iniciativa de leyes o decretos representa la causa eficiente que pone en marcha el mecanismo de creación de la norma general, para satisfacer y atender las necesidades que requieren cierta forma de regulación, también se observa que su presentación no vincula jurídicamente de ninguna forma el dictamen que al efecto llegue a presentar la comisión encargada de analizarla, ni mucho menos condiciona el sentido de la discusión y votación que realicen los miembros de las Cámaras de origen y revisora donde se delibere sobre el proyecto de que se trate, dado que los diputados y senadores válidamente pueden resolver en sentido negativo a la proposición legislativa, mediante un dictamen adverso, o bien, una vez discutido éste y escuchadas las opiniones en favor y en contra de la iniciativa, a través de la votación que produzca el desechamiento o modificación del proyecto de ley o decreto sujeto a su consideración, pues es en estos momentos cuando se ejerce propiamente la facultad legislativa por los representantes populares, con independencia del órgano político que hubiese presentado la iniciativa que dio origen al proceso.' - - - De conformidad con el criterio reproducido, la iniciativa que presentó el Ejecutivo Federal de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2003 a la Cámara de Diputados, no es vinculativa respecto a las modificaciones que en el transcurso del proceso legislativo se puedan verificar, por lo que no se vulneran los artículos constitucionales aducidos en este inciso. - - - g) Respecto a que con los artículos impugnados se viola el numeral 74, fracción IV de la Carta Magna, porque en el supuesto de que no sean una contribución no pueden estar contenidos en la Ley de Ingresos, tal argumento es fundado, toda vez que como ya se señaló, el contenido de los numerales impugnados sí constituyen una contribución pero a favor de los Estados y municipios y no de la Federación, puesto que en numeral constitucional en estudio impone a la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar las contribuciones que corresponden a la Federación. - - - Expuesto lo anterior y atendiendo al estado procesal en que se encuentra la presente acción, en tiempo y forma, se formulan los siguientes: ALEGATOS: I. Sobre la causal de improcedencia hecha valer por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. - - - Falta de idoneidad en la vía. (. . .) Opinión del

Procurador. --- La causal de improcedencia hecha valer por el Senado de la República es infundada atento a los siguientes razonamientos: - - - Los numerales 1o. y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, que sirvieron de fundamento a la emisora para solicitar el sobreseimiento del presente juicio, señalan: (...) Ahora bien, de la lectura integral de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, así como del numeral 1o. de la ley que rige el procedimiento, se desprende que las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general y, en consecuencia, son improcedentes en contra de actos, normas o disposiciones que no sean normas de carácter general. - - - De igual forma, de dicho numeral constitucional se advierte que, entre otros, el equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el Procurador General de la República se encuentran legitimados para ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra, los primeros, de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el referido órgano legislativo y, el suscrito, de leyes federales, estatales, del Distrito Federal y de tratados internacionales. - - - Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 22/99, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, abril de 1999, Novena Epoca, página 257, cuyo rubro señala; 'ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARACTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES.' - - - Por lo anterior, es indudable que la única vía para plantear la no conformidad de normas generales a la Constitución Federal por parte de una minoría de la Cámara de Diputados o del Procurador General de la República, es la acción de inconstitucionalidad. - - - En este contexto, si algunos integrantes de la referida Cámara del Congreso de la Unión y el suscrito planteamos sendas demandas en las que aducimos la no conformidad de los artículos 38 y noveno transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003, con diversos numerales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es incuestionable que la vía intentada es la correcta. - - - El hecho de que en la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada se alegue una invasión de esferas correspondientes al Poder Ejecutivo Federal, o violación al principio de división de poderes, es precisamente porque se estima que en la emisión de los artículos impugnados se vulneró el numeral 49 de la Constitución Federal, el cual prevé dicho principio. - - - Es decir, en las demandas de referencia se alegó una contradicción entre los artículos 38 y noveno transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 2003, mismas que gozan de las características de normas generales, y el numeral 49 de la Carta Magna, el cual consigna el principio de división de poderes, sin que se hayan puesto de por medio derechos propios o de terceros. - - - Lo anterior es así, ya que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que se promueve en interés de la ley y no para salvaguardar derechos propios o de quien los ejerce, criterio que sostuvo esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2001 y sus acumuladas 23/2001 y 24/2001, promovidas, respectivamente, por los Partidos Políticos Convergencia por la Democracia, de la Sociedad Nacionalista y Alianza Social, en el siguiente sentido: (se transcribe). - - - II. Sobre las manifestaciones de las autoridades emisora y promulgadora. - - - (. . .) Opinión del Procurador. - - - Los argumentos vertidos por la autoridad emisora a demostrar validez de la norma impugnada en este medio de control constitucional son infundados, por las siguientes consideraciones: - - - Respecto a la manifestación relativa a que la Cámara de Diputados expidió los artículos impugnados conforme a sus facultades señaladas en el artículo 73, fracción XVII de la Carta Magna y siguiendo las formalidades y requisitos que rigen el procedimiento legislativo previsto en los artículos 71 y 72 de la misma Ley Fundamental y demás relativos y aplicables de la Ley Orgánica del Congreso del los Estados Unidos Mexicanos, así como de su reglamento, cabe hacer la aclaración que el suscrito en ningún momento invocó este argumento como concepto de invalidez de las normas combatidas, es decir, en ningún momento se alegó que el procedimiento legislativo de creación de dichos numerales hubiese estado viciado. - - - Asimismo, tampoco se discutió la atribución del citado Organismo para poder legislar en materia de vías generales de comunicación; lo que se alegó fue que si bien el referido artículo 73 faculta al Congreso para dictar leyes en la citada materia, eso no lo autoriza para que pueda emitir una disposición por la que permita la explotación de las vías

generales de comunicación por parte de los Estados y municipios sin existir convenio celebrado con el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Comunicación y Transportes. - - - La Cámara de Diputados argumenta que no existe impedimento expreso en la Carta Magna para dentro de esta atribución, se legisle sobre la participación de los Estados y municipios en materia de vías generales de comunicación, ni tampoco para establecer el aprovechamiento o explotación de las mismas por parte de éstos. Asimismo, señala que el antepenúltimo párrafo del numeral 28 de la Ley Fundamental no es una facultad conferida específicamente al Ejecutivo Federal, sino una potestad del Estado que se encuentra constreñida a lo que establezcan las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, así como que no es potestativo recurrir a la concesión, sino exclusivamente facultativo en los términos que fijen aquéllas y que las propias leyes puedan establecer excepciones a la regla general, determinándose las modalidades y condiciones, como en la especie, que exista utilización social de los bienes del dominio federal en beneficio de la colectividad. - - - Sobre el particular, cabe señalar que no es competencia del Congreso de la Unión el determinar la explotación de dichas vías, toda vez que corresponde al Ejecutivo de la Unión como facultad administrativa, regular la explotación de las mismas. - - - En efecto, como se manifestó en el escrito inicial de demanda, las facultades legislativas del Congreso no lo autorizan para conceder a las entidades federativas ni a los municipios la atribución para construir vías de comunicación paralelas a las de jurisdicción federal, así como para establecer casetas de peaje, facultades eminentemente administrativas. El artículo 49 constitucional consagra la división de poderes, el legislativo está facultado para expedir leyes y únicamente tiene atribuciones de carácter administrativo o jurisdiccional en la medida en que la propia Constitución se las concede. - - - Ningún artículo de la carta Magna, ni en las facultades implícitas derivadas de ésta se otorga al Congreso la facultad de autorizar a las entidades federativas y municipios a construir y explorar vías de comunicación vehicular paralelas a las de jurisdicción federal, invadiendo la esfera de competencia del Ejecutivo Federal. - - - En este sentido, como ya me manifesté, en el caso de que se considerara que se trate de una contribución, el hecho de que se encuentre contenida en una ley especial como es la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, no crea confusión puesto que la referida Ley solo es un catálogo en donde se estima que se obtendrán determinados ingresos a través de las contribuciones sin que se exija que en la misma se determinen los elementos de todo tributo y como lo señalé al abordar el estudio del artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal. - - - Las carreteras que constituyen vías generales de comunicación son bienes de uso común, los cuales son bienes del dominio público, por lo que se requiere de concesión para su explotación, misma que corresponde otorgar al Ejecutivo de la Unión, en términos de lo dispuesto por el numeral 28, antepenúltimo párrafo de la carta Magna. - - - La autorización por parte del Congreso de la Unión a los Estados y municipios para que construyan y exploten vías generales de comunicación es un acto de naturaleza ejecutiva, ya que ordena y permite la disposición de bienes sujetos a un régimen especial y cuya administración compete al Ejecutivo Federal, por lo que aceptar las normas en los términos dispuestos por el Legislativo supondría reconocerle facultades ejecutivas que constitucionalmente no tiene. - - - Por lo que toca al argumento relativo a que los artículos 38 y noveno transitorio establecen la obligación para las entidades federativas y municipios que realicen obras de este tipo, de celebrar convenios con la Federación o el particular titular de la concesión, a fin de compartir los ingresos por uso de ambas vías y establecer los términos de administración y participación, el mismo es falso ya que la obligación de celebrar los citados convenios se limita única y exclusivamente a los casos en que ya existan vías de comunicación vehicular en las que se cobre por su uso o tránsito, previamente a la construcción de la nueva vía, por lo que en aquéllas en las no exista un cobro, la autorización que está concediendo el Congreso a los Estados y municipios es directa, pues no requerirá de la celebración de ningún convenio de colaboración con la Federación. - - - Respecto al argumento de que las normas generales impugnadas tampoco resultan violatorias de los artículos 117, fracción IV, 124 y 134 de la Carta Magna, toda vez que las mismas en ningún momento facultan a las entidades federativas y a los municipios para gravar el tránsito de vehículos y personas, sino que únicamente se les está facultando para la construcción de carreteras alternas a las federales, como una forma de autorizar la ejecución de obras públicas que originariamente corresponde a la Federación y, en su

caso, la explotación de las mismas a través del cobro de cuotas por el uso de éstas, de acuerdo a lo pactado en los convenios correspondientes, fortaleciendo así el federalismo, debe apuntarse lo siguiente: - - - Sí se viola el numeral 117, fracción IV, de la Carta Magna, ya que al disponer que los Estados y municipios podrán establecer un cobro por el derecho de uso en las carreteras que al efecto se construyan, paralelas a las federales, indiscutiblemente limitarán el libre tránsito toda vez que al transformar las vías generales de comunicación –carretera federal libre- en autopista de cuota, las personas no tendrán manera de trasladarse entre los puntos que comunica la nueva carretera si no es a través de la misma mediante el pago correspondiente, situación que es violatoria del citado numeral constitucional, puesto que aun siendo de jurisdicción estatal las carreteras que se construyan en su territorio, no los faculta para realizar el cobro que abarca también a las carreteras federales paralelas. - - - En consecuencia, al no tener la facultad los Estados y los municipios de cobrar el tránsito de personas a través de derechos por el uso de vías generales de comunicación, se viola el artículo 124 constitucional, toda vez que de dicho precepto se desprende el sistema de distribución de competencias, conocido como facultades residuales para los Estados, es decir, que las facultades otorgadas a la Federación deben estar expresamente consignadas en nuestra Carta Magna y salvo en los casos específicamente previstos en nuestro máximo ordenamiento, los poderes locales podrán colaborar con los federales. - - - En ese orden de ideas, los artículos impugnados transgreden lo previsto en el segundo párrafo del artículo 134 de la Carta Magna, en virtud de que la prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realice el Gobierno Federal (por corresponder a éste por medio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la construcción, conservación y explotación de caminos y puentes), se adjudicarán y llevarán a cabo a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria de la misma naturaleza. Además, los artículos 6o. y 7o. de la Ley de Caminos Puentes y Autotransporte Federal disponen que se requiere concesión para construir, operar, explotar, conservar y mantener los caminos federales, y que la concesión de que se trate se otorgará mediante concurso público. - - - En este sentido, los numerales impugnados transgreden el precepto constitucional citado en virtud de que permiten a Estados y municipios la construcción de vías de comunicación vehicular paralelas a las federales y establecimiento de casetas de cobro, sin que sean sometidas a licitación alguna. - - - Los bienes y recursos económicos del Estado no pueden ser manejados al libre arbitrio de los funcionarios, incluyendo al Poder Legislativo, toda vez que como se ha expuesto, hay disposiciones constitucionales que deben ser observadas. El citado precepto de la Norma Suprema que se considera violado regula el arrendamiento y enajenación de todo tipo de bienes y, en general, el manejo de todos los recursos económicos federales, entre los que se encuentra la explotación de carreteras federales. - - - Es así que el Congreso de la Unión debe, mediante leyes, establecer las bases y reglas generales, pero no facultar a los Estados y municipios para que dispongan gratuitamente de bienes federales, tales como el derecho de vía de las carreteras federales. - - - El segundo y tercer párrafos del artículo 134 constitucional establecen que para asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y demás circunstancias, la enajenación de bienes y la contratación de obra pública se adjudicarán o se llevarán a cabo a través de licitaciones públicas. Cuando las licitaciones no sean idóneas para asegurar al Estado tales condiciones, las leyes excepcionalmente deberán establecer las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado. - - - Dichos principios se recogieron y reglamentaron en una ley especial, como lo es la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, en los numerales 6o., primer párrafo, 7o. y 30, cuando prevén que excepcionalmente la Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá otorgar concesión a los gobiernos de los Estados o a entidades paraestatales, sin sujetarse al procedimiento de concurso a que se refiere la Ley, sin que se deje al libre arbitrio de las citadas entidades federativas o de los municipios, sino a los elementos que exige el precepto constitucional. - - - Es así que las normas impugnadas al establecer a favor de las entidades federativas y municipios la facultad para ampliar las carreteras federales, sin mediar concesión, vulneran el mandato contenido en el artículo 134 constitucional, en lo relativo de que las leyes establecerán “las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y

honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.” - - - 2. Cámara de Senadores. - - - (. . .) Opinión del Procurador. - - - Los argumentos vertidos por la Cámara de Senadores tendentes a demostrar la validez de la norma impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad son infundados, por las siguientes consideraciones: - - - Respecto a que el suscrito realizó una errónea interpretación del artículo 49 de la Constitución Federal, en relación con el criterio sustentado por ese Alto Tribunal cuyo rubro es ‘DIVISION DE PODERES, SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE’. (Semanao Judicial de la Federación, Séptima Epoca, Segunda Sala, Volúmenes 151-156. Tercera Parte, página 117), tal manifestación es infundada, puesto que en la presente acción de inconstitucionalidad se hace referencia a todas aquellas facultades que la Constitución Federal otorga a los Poderes Federales que no les son propias por su naturaleza, pero que de manera expresa se les atribuyen con el fin de que exista un control constitucional entre los mismos y no a las facultades extraordinarias, que sólo con la autorización expresa del Congreso de la Unión, el Ejecutivo Federal puede ejercer. - - - En el presente juicio se pretende demostrar que existe una violación al principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de la Constitución Federal, porque de conformidad con la tesis antes señalada, al Congreso de la Unión no se le ha facultado expresa ni implícitamente a expedir normas mediante las cuales se autorice a los Estados y municipios la construcción de vías de comunicación paralelas a las federales y establecimiento de casetas de cobro en las mismas. - - - Es decir, ni en el artículo 73 constitucional, ni en ningún otro de nuestra Norma Suprema se otorga al Congreso la facultad de autorizar a las entidades federativas y municipios a construir las referidas vías de comunicación. Además, tampoco en las llamadas facultades implícitas se puede considerar incluida una facultad de esa naturaleza, en virtud de que el citado artículo constitucional, en su fracción XXX, únicamente se refiere a la expedición de leyes, que por definición son abstractas, generales e impersonales, pero no a facultades materialmente administrativas, como es la de permitir la construcción de vías paralelas a las federales y el establecimiento de casetas de cobro en vías generales de comunicación. - - - Además, como se expuso en el escrito de demanda, cabe reiterar que el numeral 73 de la Constitución Federal, en su fracción XVII faculta al Congreso para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, lo que no le faculta para que autorice la explotación de una vía general de comunicación por los Estados y municipios. - - - Por otra parte, en lo concerniente a que el suscrito realizó una falsa interpretación de los artículos 38 y noveno transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003, toda vez que el Congreso de la Unión está plenamente facultado en términos del precepto 73, fracción XVII, de la Carta Magna, para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y que éstas puedan generar ingresos, sobre el particular y en virtud de que este argumento es coincidente con lo expuesto por la Colegisladora, en obvio de repeticiones innecesarias, solicito se tengan por reproducidas las manifestaciones esgrimidas al respecto en el apartado correspondiente. - - - En cuanto al argumento consistente en que el precepto 38 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003, no es contrario a la Constitución Federal porque los Estados y municipios deberán observar las leyes secundarias, resulta infundado, toda vez que no es exacto que el artículo 38 combatido establezca que los Estados y municipios deberán observar las leyes secundarias para la construcción de las carreteras, sino que esa prevención es únicamente para establecer casetas de cobro por el servicio que se presten en ambas. - - - Es decir, la sujeción a las leyes secundarias no es, como lo dice la demandada, para cumplir con los requisitos de concesión para la construcción de carreteras federales, sino solamente para que después de que las mismas ya estén construidas, sin sujeción a las leyes secundarias, sean éstas las que regulen el cobro de las casetas. - - - En relación a los argumentos esgrimidos por el Senado de la República, respecto a que no se transgrede el artículo 116, fracción VII, constitucional, ya que dicho numeral faculta a los Estados y municipios a convenir con la Federación la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario y de que las normas combatidas no vulneran los artículos 117, fracción IV y 11 del Ordenamiento Supremo, solicito se tengan por reproducidos los razonamientos expuestos por el suscrito al referirme a las manifestaciones de la Cámara de Diputados por ser coincidentes. - - - B) Autoridad Promulgadora.” (. . .).

**DECIMO SEGUNDO.** Las partes desahogaron la vista que se les dio y formularon los alegatos que estimaron pertinentes, los cuales se agregaron al expediente por proveídos de trece y diecisiete de marzo de dos mil tres, incluido el pedimento del Procurador General de la República y al encontrarse debidamente instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos a) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como el Procurador General de la República demandan la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 38 y noveno transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el treinta de diciembre de dos mil dos.

**SEGUNDO.** Las demandas de acciones de inconstitucionalidad a que se refiere este expediente se presentaron dentro del plazo de treinta días naturales que establece el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El citado precepto legal, dice:

*"ARTICULO 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. - - En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."*

De acuerdo con dicho precepto, el plazo para presentar una demanda de acción de inconstitucionalidad empieza a correr a partir del día siguiente al en que se publicó la ley o tratado internacional impugnado.

Las normas impugnadas están contenidas en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el treinta de diciembre de dos mil dos, por lo que el plazo de treinta días naturales empezó a contar el día treinta y uno siguiente y concluyó el veintinueve de enero de dos mil tres.

Por tanto, si la demanda del Procurador General de la República se presentó en la Oficina de Certificación y Correspondencia de este Alto Tribunal el miércoles veintinueve de enero de dos mil tres, se deduce que está en tiempo.

Asimismo, si la demanda que hacen valer los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se presentó también el veintinueve de enero de dos mil tres, en el domicilio del servidor público autorizado por el Secretario de Acuerdos de este Alto Tribunal, para recibir demandas o promociones de término fuera del horario normal de labores, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley Reglamentaria de la materia, se deduce que dicho escrito también está en tiempo.

**TERCERO.** La legitimación de los promoventes constituye un presupuesto de la acción que debe analizarse de oficio.

Los artículos 105, fracción II, incisos a) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 62, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia, en su parte conducente disponen:

*"Art. 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:*

*(. . .)*

*II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.*

*Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:*

*a). El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;*

*(. . .)*

c).- *El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;*

(. . .)

*ARTICULO 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos."*

(. . .)

Por lo que respecta al Procurador General de la República, el inciso c) de la fracción II del artículo 105 constitucional, lo faculta para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

En el caso, promovió acción de inconstitucionalidad Marcial Rafael Macedo de la Concha, en su carácter de Procurador General de la República, lo que acreditó con la copia certificada de su nombramiento que anexó a la demanda relativa, solicitando la invalidez de los artículos 38 y Noveno Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003.

Por tanto, el citado procurador está legitimado en términos del artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal, siendo aplicable la tesis P./J. 98/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 823, que dice:

*"ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA TIENE LEGITIMACION PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASI COMO TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna."*

Por otra parte, el inciso a) de la fracción II del artículo 105 constitucional establece que podrán ejercitar acción de inconstitucionalidad el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión.

Así, cuando la acción de inconstitucionalidad se promueve contra una ley expedida por el Congreso de la Unión, por legisladores que dicen representar el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados, es necesario que se satisfagan los siguientes requisitos:

1. Los promoventes deben ser legisladores integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
2. Los diputados federales demandantes deben representar cuando menos el equivalente al treinta y tres por ciento del total que integra la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
3. La acción de inconstitucionalidad debe hacerse valer contra leyes federales o del Distrito Federal, expedidas por el Congreso de la Unión.

El primero de dichos requisitos se encuentra satisfecho, en virtud de que el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, mediante escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el doce de febrero de dos mil tres, informó que los legisladores demandantes forman parte de la Quincuagésima Octava Legislatura de ese órgano legislativo,

lo cual se logra constatar con la copia certificada que adjuntó del Diario de Debates de fecha veintinueve de agosto de dos mil, en el que aparece el acta de la sesión constitutiva de ese órgano legislativo (tomo II, fojas 20 a 56).

El segundo de los mencionados requisitos también se encuentra acreditado, en virtud de que la acción de inconstitucionalidad la promueven un total de ciento sesenta y seis legisladores integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que representan más del treinta y tres por ciento de los quinientos diputados que conforman dicho órgano legislativo, según lo dispuesto por el artículo 52 de la Constitución Federal.

Al respecto, el informe del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión informó y acompañó constancias de las que se advierte que los diputados Ramírez Núñez Ulises, Fernández González Lucio, Sondon Saavedra Víctor Hugo y Taboada Contreras Héctor solicitaron licencia, el primero de los nombrados el doce de diciembre de dos mil dos y los restantes el veintisiete del mismo mes y año, esto es, antes de que se presentara la demanda respectiva el veintinueve de enero de dos mil tres, pero como la demanda la suscribieron un total de ciento setenta personas, aun descontándose a estos legisladores se reúne el treinta y tres por ciento del total de los quinientos diputados que integran el referido órgano legislativo, en razón de lo siguiente.

Si la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se integra por un total de quinientos diputados, el treinta y tres por ciento de ese total equivale a ciento sesenta y cinco.

Luego, si la demanda de acción de inconstitucionalidad la suscribieron ciento setenta diputados, de los cuales cuatro ya no estaban en funciones porque solicitaron licencia, de todos modos quedan ciento sesenta y seis, cuyo número reúne el equivalente al treinta y tres por ciento.

El tercero de los requisitos destacados, consistente en que la acción de inconstitucionalidad se haga valer contra leyes federales o del Distrito Federal, expedidas por el Congreso de la Unión, también se cumple en el caso, porque las normas impugnadas participan de los atributos de una ley federal en sentido formal y material, según se verá más adelante.

En consecuencia, ha quedado demostrado que tanto el Procurador General de la República como el equivalente al treinta y tres por ciento de los diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso de la Unión, están legitimados para demandar la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 38 y Noveno Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003.

**CUARTO.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en el artículo 19, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede al estudio de las causas de improcedencia que se hacen valer, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente al fondo de las cuestiones de constitucionalidad planteadas.

El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en su informe hizo valer como causa de improcedencia, que la acción de inconstitucionalidad no es la vía idónea para impugnar la invasión a la esfera jurídica de atribuciones del Presidente de la República. Al efecto expuso que:

- a) Se actualiza la causa de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 1o. de la Ley Reglamentaria de la materia.
- b) Las acciones de inconstitucionalidad son el medio para combatir alguna norma de carácter general que tenga contradicción con la Constitución Federal.
- c) La naturaleza y el objetivo de dichas acciones consiste en determinar si una norma es contraria a los principios constitucionales.
- d) En la demanda los promoventes expresan que hubo invasión a la esfera jurídica de atribuciones del Presidente de la República y que el Congreso de la Unión no tenía facultades para establecer el contenido de los artículos materia del presente asunto.
- e) Los promoventes aducen: que existe violación al principio de la división de poderes previsto por el artículo 49 constitucional; que el Congreso de la Unión se excedió en sus facultades e invadió la esfera de competencia del Ejecutivo Federal al autorizar a los Estados y Municipios para que establezcan casetas de cobro en las vías generales de comunicación y que éstos exploten las referidas vías.
- f) Es falso que los artículos impugnados hayan sido expedidos por un órgano legislativo incompetente (se hace referencia al proceso legislativo que se siguió para la emisión de las normas impugnadas).

- g) Si los artículos 38 y noveno transitorio que son materia de estudio fueron expedidos por un órgano incompetente para ello, los diputados demandantes en la sesión en que se aprobaron, al advertir tal circunstancia, debieron impugnarlo.
- h) Si se invade la esfera de atribuciones del Ejecutivo Federal, la vía idónea para plantear conflictos de esa naturaleza es la controversia constitucional.
- i) Suponiendo sin conceder, que se trate de una invasión de esferas, el sujeto legitimado para impugnar esa circunstancia es el mismo Poder Ejecutivo, por medio de una controversia constitucional, sin embargo, el Presidente no podía demandar en esa vía, por tratarse de una ley que él mismo promulgó y publicó. Por otro lado, pudo hacer valer el derecho de veto, de considerar invadida su esfera, antes de promulgar y vetar la ley, cosa que no hizo.
- j) En apoyo a los anteriores razonamientos, se cita la jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL."

Para determinar si las acciones de inconstitucionalidad son o no el medio de impugnación idóneo para hacer valer la inconstitucionalidad de una norma de carácter general, por invasión a la esfera de competencia o atribuciones del Ejecutivo Federal, o bien, si en dichas acciones resulta operante el estudio de un planteamiento de esa naturaleza, conviene acudir a la exposición de motivos que el Ejecutivo Federal acompañó a la iniciativa de reformas al artículo 105 de la Constitución General de la República, publicadas en el **Diario Oficial de la Federación** de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, que entre otras cosas, dice:

*... "Las acciones de inconstitucionalidad. El segundo proceso que se propone recoger en el artículo 105 constitucional es el de las denominadas acciones de inconstitucionalidad. En este caso, se trata de que con el voto de un porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores de las Legislaturas Locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se puedan impugnar aquellas leyes que se estimen como contrarias a la Constitución. El Procurador General de la República podrá también impugnar leyes que estime contrarias a la Constitución.- Lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas, las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional. Se trata, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el procurador general de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución."*

En relación con las acciones de inconstitucionalidad la exposición de motivos precisó quiénes podrían promoverlas, a saber, un determinado porcentaje de los integrantes del órgano legislativo que aprobó la norma general impugnada y el Procurador General de la República. También distinguió a las acciones de inconstitucionalidad del juicio de amparo y de las controversias constitucionales, destacando como característica esencial de aquellas, que no es necesario que exista afectación para impugnar las leyes que se estimen contrarias a la Constitución Federal, dado que basta interés abstracto de preservar la supremacía constitucional. Se trató, entonces, de reconocer en la Constitución Federal una vía para que una representación parlamentaria calificada o el Procurador General de la República, con el solo interés genérico de preservar la supremacía constitucional pudieran plantear a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la invalidez de las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo, por considerarlas contrarias a la Ley Fundamental.

Sobre el tema, este Alto Tribunal ha sustentado diversos criterios, entre los que destaca el siguiente:

*"ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SOLO ESTAN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCION ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCION. Al ser la acción de inconstitucionalidad un tipo especial de procedimiento constitucional en el que, por su propia y especial naturaleza, no existe contención, las partes legitimadas para promoverla, en términos de lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no ejercen la acción para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar una norma general, pues el Poder Reformador de la Constitución las facultó para denunciar la posible contradicción entre aquella y la propia Carta Magna, a efecto de que la Suprema*

*Corte de Justicia de la Nación, atendiendo al principio de supremacía constitucional, la someta a revisión y establezca si se adecua a los lineamientos fundamentales dados por la propia Constitución.” (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, Tesis P./J. 129/99, página 791).*

En lo que interesa a la solución de este asunto, de lo expuesto se obtienen las siguientes conclusiones:

- a) En la acción de inconstitucionalidad las partes legitimadas para promoverla no pretenden deducir un derecho propio o defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar una norma general, sino que plantean una denuncia de contradicción entre ésta y la Constitución, a efecto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo al principio de supremacía constitucional, la someta a revisión y establezca si se adecua a los lineamientos fundamentales de la Ley Suprema.
- b) La referida acción es un medio de control abstracto, en el que las partes legitimadas para ejercerla pueden plantear la contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, ya sea en relación con su parte dogmática u orgánica, con independencia de que les afecte o no.

Bajo ese contexto, deviene infundada la causa de improcedencia que hace valer el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

En efecto, la controversia constitucional por su propia naturaleza constituye un verdadero juicio entre los poderes, entes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal y si bien la litis por regla general versa sobre la invasión a la esfera de competencia o atribuciones que uno de ellos considera afectada por la norma general o acto impugnado, lo cual implica la existencia de un interés legítimo del promovente, tal circunstancia no conlleva a establecer que ese tema sea exclusivo de las controversias constitucionales o que no pueda ser motivo de análisis en una acción de inconstitucionalidad, si finalmente las partes que hacen valer esta última están legitimadas y sus planteamientos involucran la confrontación de las normas impugnadas con diversos preceptos de la Constitución, entre otros, el 49 que tutela el principio de la división de poderes, por tratarse de una violación directa a la Ley Fundamental.

En relación con el tema de que se trata, este Alto Tribunal resolvió el doce de octubre de dos mil dos, la acción de inconstitucionalidad 12/2002 promovida por el Procurador General de la República, bajo la ponencia del señor Ministro Mariano Azuela Güitrón, y en lo conducente estableció:

*“Como se advierte de lo expuesto en torno a la acción de inconstitucionalidad, se pueden establecer las siguientes conclusiones:*

*La constitucionalidad de una ley puede ser cuestionada tanto desde el punto de vista material como desde el punto de vista formal; esto es, la inconstitucionalidad de una ley puede derivar, por un lado, de que su contenido en general o el de alguno de sus preceptos en particular, contravengan lo establecido por la Constitución General de la República y, por otro lado, de la incompetencia del órgano que la expide o de algún vicio en el proceso legislativo que le dio origen. En el primer caso, se estará ante una inconstitucionalidad material y en el segundo ante una inconstitucionalidad formal.*

*La inconstitucionalidad material de una ley necesariamente implica una violación directa a la Constitución, mientras que la inconstitucionalidad formal, si bien también puede constituir una violación directa, por regla general, implica una violación indirecta, pero no por ello menos trascendente.*

*La finalidad perseguida por el Poder Reformador de la Constitución, al instituir las acciones de inconstitucionalidad, fue la de establecer un mecanismo que permitiera someter al análisis de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de modo integral, la constitucionalidad de las leyes pero que, a diferencia de lo que ocurre en el juicio de amparo, la sentencia que al efecto se dictara tuviera efectos generales.*

*Atendiendo a la diferencia entre constitucionalidad material y formal de una ley y a la finalidad perseguida por el Constituyente Permanente al instituir la acción de inconstitucionalidad, al disponer la fracción II del artículo 105 de la Ley Suprema, que esa acción tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, debe interpretarse que a través de este procedimiento puede plantearse tanto la inconstitucionalidad material como la formal de una ley.*

*Así, de conformidad con todo lo razonado, debe concluirse que resulta procedente la presente acción de inconstitucionalidad, en virtud de que la hace valer el Procurador General de la República en contra de normas generales expedidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como son los artículos 9, fracción XVI, segundo párrafo,*

67 Bis, 75, 77, fracción XIV, y 79 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, reformados y adicionado el segundo mencionado por decreto publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad de catorce de mayo de dos mil dos, así como el artículo tercero transitorio de ese decreto, funcionario que está expresamente facultado por el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal, para promover la acción de inconstitucionalidad a fin de plantear la contravención a la Carta Magna por parte de normas generales del Distrito Federal, sin que resienta agravio directo alguno y con el propósito fundamental de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de esas normas generales y, en caso de que las estime contrarias a la Ley Suprema, declare su invalidez con efectos generales, siempre que el fallo relativo alcance la votación requerida para ello.

No es obstáculo a la conclusión alcanzada que el planteamiento de inconstitucionalidad hecho valer por el Procurador General de la República, se haga consistir en la incompetencia de la Asamblea Legislativa para expedir las normas generales impugnadas por considerar que en ellas se regulan aspectos relativos a las medidas de seguridad de las instituciones de banca múltiple, siendo que es atribución del Congreso de la Unión legislar en materia de intermediación y servicios financieros, que incluye lo relacionado con la organización de las instituciones de crédito, dentro de lo que se comprende el aspecto de su seguridad y protección.

En efecto, con independencia de que este planteamiento de inconstitucionalidad pudiera ser materia de una controversia constitucional hecha valer por el órgano u órganos de Estado que consideraran invadida la esfera de atribuciones que les reserva la Ley Suprema, lo cierto es que conforme a lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución General de la República, el Procurador General de la República está facultado para promover la acción de inconstitucionalidad en contra de disposiciones legales del Distrito Federal, sin resentir agravio directo alguno y con el solo propósito de hacer imperar el orden constitucional, así como que en dicha acción ese funcionario legalmente puede plantear la contravención por las disposiciones generales que impugna a una norma de la Ley Suprema, ya sea que ésta se refiera a su parte dogmática o a la orgánica, así como que el planteamiento relativo puede versar sobre una violación directa o una violación indirecta a la Carta Magna, de suerte tal que el concepto de invalidez que el Procurador General de la República hace valer en la presente acción de inconstitucionalidad, es procedente aun cuando plantee la incompetencia de la Asamblea Legislativa para expedir las normas impugnadas por considerarla incompetente al regular una materia que la Carta Magna reserva expresamente al Congreso de la Unión, máxime si tal incompetencia se hace derivar de lo dispuesto por los artículos 73, fracción X, y 122, apartado A, fracción V, de la Ley Fundamental.”

(En este asunto se desestimó la acción de inconstitucionalidad en cuanto al fondo, por no haberse obtenido la mayoría de votos calificada y, en cuanto al aspecto de procedencia transcrito, formuló voto particular el señor Ministro Juan N. Silva Meza).

De conformidad con las anteriores consideraciones, basta el interés genérico de preservar la supremacía constitucional para considerar que no puede prescindirse del examen de constitucionalidad planteado, por la sola circunstancia de que también pudo haber sido materia de una controversia constitucional que no intentó el ente directamente afectado por las normas generales impugnadas.

Así, la circunstancia de que el Ejecutivo Federal no haya promovido la respectiva controversia constitucional y de que no hubiese vetado la ley, no trae como consecuencia que se estime improcedente la acción abstracta de inconstitucionalidad, bajo el argumento de que la invasión a su esfera de competencia o atribuciones debe ser materia de estudio en una controversia constitucional.

En efecto, si el poder reformador de la Constitución instituyó un sistema de control de constitucionalidad en dos vías, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, y respecto de estas últimas el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional es suficiente para analizar si una norma de carácter general es o no contraria a la Constitución, tal circunstancia conlleva la posibilidad de que aun cuando el órgano de gobierno o ente que pudiera verse afectado no impugne la norma en una controversia constitucional, de todos modos subsiste el interés general y abstracto de que se respete la Constitución a través de la acción de inconstitucionalidad, pues finalmente ambas vías persiguen esa finalidad, sólo que la primera tiene como presupuesto la afectación que pudiera causarse al promovente,

mientras que en la segunda el estudio de constitucionalidad se hace sin vinculación con alguna lesión de las partes legitimadas.

No pasa inadvertido que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, son medios de control diversos y autónomos, pues esa circunstancia no impide considerar que en el fondo tienen un fin común, la defensa de la Constitución, y como el Poder Reformador de ésta no hizo distinción alguna respecto del tipo de planteamientos que deben hacerse valer en una u otra vía, el estudio de la acción sólo está condicionado, sin perjuicio de las causas de improcedencia que pudieran existir, a que se impugne la contradicción de la norma de carácter general, con algún precepto de la Constitución, sea en relación con su parte dogmática u orgánica.

Cabe destacar que, tanto el Procurador General de la República, como el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, no tienen legitimación procesal activa para demandar la invalidez de las normas impugnadas a través de una controversia constitucional, dado que ésta corresponde sólo a los poderes, entes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional. Lo anterior constituye una razón más para estimar que en la acción abstracta de inconstitucionalidad sí pueden plantear, válidamente, la transgresión al principio de la división de poderes o invasión a la esfera de competencia del Ejecutivo Federal, a pesar de que éste no hubiese promovido controversia constitucional, dado que se trata de una violación directa a la Constitución y el interés genérico de preservar su supremacía está por encima de cualquier tecnicismo o interpretación que implique excluir de la acción de inconstitucionalidad una situación que el poder reformador de la Constitución no distinguió y que, además, pugnaría con la finalidad de las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y cinco y mil novecientos noventa y seis.

Por otra parte, se alega que los diputados demandantes, en la sesión en que se aprobó la ley impugnada debieron hacer valer los cuestionamientos que ahora formulan, respecto de la incompetencia del órgano legislativo.

El anterior planteamiento deviene infundado, pues para estimar procedente la acción de inconstitucionalidad de los legisladores integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, no se requiere que los que suscriben el escrito de demanda sean necesariamente los que al momento de aprobarse la ley votaron en contra o disintieron de la opinión de la mayoría del órgano legislativo emisor de la norma, dado que se trata de un medio de control abstracto de constitucionalidad, en el que no existe una verdadera litis entre partes, sino un interés genérico de preservar la supremacía constitucional.

Tiene aplicación, por mayoría de razón, el criterio jurisprudencial cuyo rubro y texto, dicen:

*“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LA INTEGRACION DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACION PARA PROMOVERLA, AUN CUANDO NO HUBIERAN VOTADO EN CONTRA DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Del análisis de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal no se advierte que exija como requisito de procedencia de la acción de inconstitucionalidad que el porcentaje de los integrantes del órgano legislativo autorizado para ejercerla, deban ser necesariamente los legisladores que votaron en contra o disintieron de la opinión de la mayoría del órgano legislativo emisor de la norma. En efecto, el precepto constitucional en cita únicamente establece como requisito para su procedencia, que sea ejercida por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo estatal que haya expedido la norma que se combate, por lo que basta que se reúna ese porcentaje de legisladores para que se pueda promover dicha acción, sin importar que quienes lo hagan, hayan votado, o no, en contra de la norma expedida por el órgano legislativo al que pertenecen o, inclusive, que hubieran votado en favor de su aprobación, pues no debe pasar inadvertido que el referido medio de control de la constitucionalidad se promueve con el único interés genérico de preservar la supremacía constitucional, pues como lo señala la exposición de motivos correspondiente "... el hecho de que en las acciones de inconstitucionalidad no se presente una controversia entre un órgano legislativo y un porcentaje de sus integrantes o el procurador general de la República, exige que su procedimiento de tramitación no deba plantearse como si se estuviera ante una verdadera litis." (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, marzo de 2001, Tesis P./J. 20/2001, página 448).*

En las relacionadas condiciones, devienen infundados los motivos de improcedencia que hizo valer el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y como este Alto

Tribunal no advierte alguna otra que de oficio pudiera atenderse, procede analizar en seguida los conceptos de invalidez de los actores.

**QUINTO.** Previamente al estudio de fondo, conviene establecer que la potestad del Congreso de la Unión para legislar sobre vías generales de comunicación está prevista en el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución General de la República y sus principales antecedentes son:

a). *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824, artículo 50, fracción II:*

*‘Artículo 50. Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:*

*II. Fomentar la prosperidad general, decretando la apertura de caminos y canales o su mejora, sin impedir a los estados la apertura o mejora de los suyos, estableciendo postas y correos’...*

b). *Primer Proyecto de Constitución de 25 de agosto de 1842, artículo 79, fracción XXV:*

*‘Artículo 79. Corresponde al Congreso Nacional:*

*II. Fomentar la prosperidad nacional, decretando la apertura de caminos y canales, o su mejora, sin impedir a los departamentos la apertura o mejora de los suyos; y establecer postas y correos.’*

c). *Segundo Proyecto de Constitución de 3 de noviembre de 1842, artículo 70, fracción XXIII:*

*‘Artículo 70. Corresponde exclusivamente al Congreso Nacional:*

*XXIII. Fomentar la prosperidad nacional, decretando la apertura de caminos y canales o su mejora, sin impedir a los departamentos la apertura o mejora de los suyos; y establecer postas y correos.’*

d). *Constitución de 5 de febrero de 1857, artículo 72, fracción XXII:*

*‘Artículo 72. El Congreso tiene facultad:*

*XXII: Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos.’*

e). *Reformas al artículo 72, fracción XXII, de la Constitución de 1857, de 20 de junio de 1908):*

*‘Artículo 72. El Congreso tiene facultad:*

*XXII: Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para definir, determinar cuáles son las aguas de jurisdicción federal y expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las mismas.’*

f). *Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 1 de diciembre de 1916, artículo 73, fracción XVII:*

*‘Artículo 73. El Congreso tiene facultad:*

*XVII: Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para definir, determinar cuáles son las aguas de jurisdicción federal y expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las mismas.’*

*(Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones, Tomo VIII (artículos 73-81), Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LV Legislatura, 1994).*

De lo anterior se deduce que fue la fracción II del artículo 50 de la Constitución Federal de 1824, la que otorgó al entonces denominado Congreso General, **la potestad de decretar la apertura de caminos y canales o su mejora, sin impedir a los Estados la apertura o mejora de los suyos**, de donde se sigue que el constituyente de aquella época estableció una facultad que tanto la Federación como los Estados ejercen respecto de la misma materia, pero desde una perspectiva diferente, cada uno en el ámbito de su jurisdicción.

Posteriormente, la Constitución de cinco de febrero de 1857, en su artículo 72, fracción XXII, fue la que estableció por primera vez la facultad del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, cuya disposición pasó a ser la actual fracción XVII del artículo 73 de la Constitución vigente, que dice:

*“Art. 73. El Congreso tiene facultad:*

*(. . .)*

*XVII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.”*

Deriva de lo anterior, que la Constitución General de la República faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, las cuales son de importancia para la federación, entre otros motivos, por su vinculación con el comercio, seguridad pública y las relaciones a nivel nacional e internacional.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado los criterios siguientes:

*“Séptima Epoca*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: 69 Primera Parte*

*Página: 43*

*VIAS GENERALES DE COMUNICACION, LEY DE. CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 1o., FRACCION VI, INCISOS A), B) Y C) FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNION PARA DETERMINAR CUALES CAMINOS SON VIAS GENERALES DE COMUNICACION. El artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Federal, faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre vías generales de comunicación, que constituye una materia federal, porque así lo establece un precepto constitucional al otorgar a un órgano federal esa atribución. El legislador ordinario federal, por imperativo constitucional, debe determinar cuáles son las vías generales de comunicación y esa determinación la hizo en el artículo 1o. de la ley respectiva. En este caso la Constitución no señala en forma expresa y detallada la materia que corresponde a la competencia de los órganos de la Federación, sino en forma amplia y genérica otorga al Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre "vías generales de comunicación", y por ello tiene la obligación fundamental de indicar cuáles son las vías generales de comunicación y posteriormente dictar las reglas correspondientes a esa materia. La Constitución estatuye la existencia de vías generales de comunicación que son las vías que se consideran con una importancia directa para la Federación como orden jurídico total del Estado mexicano. Por otra parte, de acuerdo con el artículo 124 de la misma Constitución, se concluye que los Estados federados tienen facultad de establecer la reglamentación de las vías locales de comunicación, y que la Federación la posee en lo relativo a vías generales de comunicación, por así disponerlo el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Federal. (Amparo en revisión 2345/62. Turismos Internacionales del Pacífico, S.A. de C.V. (acumulados). 3 de septiembre de 1974. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Rafael Rojina Villegas. Secretario: Agustín Pérez Carrillo).”*

*“Séptima Epoca*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: 69 Primera Parte*

*Página: 44*

*VIAS GENERALES DE COMUNICACION, LEY DE. CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 1o., FRACCION VI, INCISOS A), B) Y C) NO VIOLA LOS ARTICULOS 40, 41 Y 121 DE LA CONSTITUCION FEDERAL. El artículo 1o., fracción VI, de la Ley de Vías Generales de Comunicación, en tanto estatuye que son vías generales de comunicación los caminos: a) Cuando entronquen con algunas vías de país extranjero; b) Cuando comuniquen a dos o más entidades federativas entre sí; c) Cuando en su totalidad o en su mayor parte sean construidos por la Federación, no vulnera la forma democrática, representativa y federal. El Congreso de la Unión tiene facultad de determinar cuáles son caminos generales de comunicación, de acuerdo con el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Federal. Por otra parte, conforme al artículo 124 de la misma Constitución, los Estados federados tienen facultad de reglamentar las vías locales de comunicación. El artículo 40 de la Constitución establece la forma de gobierno del Estado mexicano, al indicar que la República Mexicana se compone de Estados libres y soberanos en lo que concierne a su régimen interior y que dichos Estados estarán unidos en una Federación de acuerdo con los principios de la misma Ley Fundamental; también previene que los*

*Estados son libres en su régimen interno, y que están unidos en una Federación de acuerdo con los lineamientos de la misma Constitución. Por otra parte, el artículo 41 de la Ley Fundamental estatuye que la soberanía se ejerce a través de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que corresponde a sus regímenes internos. Se establece, pues, la competencia de los Poderes Federales en la misma Constitución y así indica, en forma expresa, las atribuciones de Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial y por exclusión determina los asuntos de la competencia de los Estados federales, de acuerdo con su artículo 124 la Constitución establece como forma de gobierno de la República Mexicana la Federación, lo que de acuerdo con los lineamientos de la misma se traduce en la separación de facultades de la Federación como orden jurídico total del Estado mexicano y las distintas entidades federativas como órdenes jurídicos parciales que dictan disposiciones en lo que corresponde exclusivamente a sus regímenes internos. El legislador federal, al determinar en el artículo 1o., fracción VI, incisos a), b) y c), de la Ley de Vías Generales de Comunicación, cuáles caminos tienen carácter de vías generales de comunicación, se fundó en la Constitución Federal y tal decisión no afecta la soberanía de las entidades federativas, porque las razones para considerarlos así son evidentes, pues si un camino nacional entronca con uno extranjero los posibles conflictos o relaciones entre ellos se relacionarían a un problema en que debería intervenir un Estado con otro en el plano internacional y el único autorizado es la Federación mexicana que es la entidad del orden jurídico internacional; si un camino atraviesa dos o más entidades federativas, existe la idea de que ninguna de ellas querría hacerse cargo de la vía general, y si la Federación construyó el camino, tal circunstancia le dará carácter federal por vía de pertenencia. No existe ataque a la esfera de las entidades federativas con el establecimiento de las vías generales de comunicación, pues en los tres incisos indicados hay razones para estimar esos caminos como generales y no como locales. (Amparo en revisión 2345/62. Turismos Internacionales del Pacífico, S.A. de C.V. (acumulados). 3 de septiembre de 1974. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Rafael Rojina Villegas. Secretario: Agustín Pérez Carrillo).*

En el caso particular no está a discusión el alcance del concepto constitucional de “**vías generales de comunicación**”, dado que las normas impugnadas se refieren primordialmente a la facultad de las entidades federativas y municipios para que construyan dentro de su territorio vías de comunicación vehicular paralelas a las de jurisdicción federal, con el propósito de que cuenten con cuatro carriles de circulación, por lo que en la solución de este asunto basta la clasificación legal que ha establecido el poder legislativo en la ley secundaria de la materia.

En efecto, la potestad constitucional del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre vías generales de comunicación conlleva la posibilidad de que regule en las leyes secundarias los términos, condiciones y modalidades que deben seguirse en la construcción, ampliación, remodelación, mantenimiento y explotación de las vías generales de comunicación, concretamente respecto de los caminos o carreteras de jurisdicción federal, sin perjuicio de los que sean o deban considerarse de jurisdicción local, en términos de lo dispuesto por el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, la construcción, ampliación, remodelación, mantenimiento y explotación de caminos o carreteras, son facultades que tanto la Federación y los Estados pueden ejercer, pero cada una en el ámbito de su competencia exclusiva.

Mientras el Congreso de la Unión tiene la potestad constitucional de legislar en materia de vías generales de comunicación, lo cual le permite fijar lineamientos, términos, condiciones y modalidades que deben seguirse para la construcción, ampliación, remodelación, mantenimiento y explotación de los caminos o carreteras de jurisdicción federal, en cambio corresponde a los Congresos de los Estados, legislar sobre las vías locales de comunicación.

Ahora bien, para determinar la forma en que opera el sistema de distribución de competencias entre la Federación y los Estados, en materia de vías generales de comunicación, conviene acudir a los ordenamientos legales que emitió tanto el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias que le otorgó el Congreso de la Unión, como los que expidió este órgano legislativo en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 73, fracción XVII, constitucional.

**A)** Por decreto de cinco de enero de mil novecientos veintiséis, el Congreso de la Unión otorgó al Presidente de la República facultades extraordinarias para legislar en la referida materia, por lo que este

último expidió el veintidós de abril del citado año, la **Ley de Caminos y Puentes** (publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el veintiséis de abril de mil novecientos veintiséis), que en su artículo 1o. establecía:

*“ARTICULO 1o. Para los efectos de esta ley se declaran caminos nacionales los siguientes:*

*I. Los que comuniquen a la capital de la República con puertos marítimos o fronterizos abiertos al tráfico internacional o con las capitales de los Estados y de los Territorios de la Unión.*

*II. Los que comuniquen las capitales de los Estados entre sí o con uno de los territorios.*

*III. Los que estén comprendidos en dos o más Municipalidades del Distrito Federal o de los Territorios Federales.*

*IV. Los que, atendiendo a conveniencias generales, sean declarados caminos nacionales por el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.”*

**B)** El Presidente de la República, en uso nuevamente de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la Unión (según decreto de 2 de enero de 1931), expidió el veintinueve de agosto de mil novecientos treinta y uno, la **Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte**, que en sus artículos 1o. y 3, en lo conducente decía:

*“ARTICULO 1o.. Son vías generales de comunicación:*

*(. . .)*

*X. Los caminos que comuniquen a la capital de la República con puntos fronterizos o de las costas; con las capitales de los Estados o de los Territorios Federales.*

*XI. Los caminos que comuniquen a las capitales de las entidades federativas entre sí.*

*XII. Los caminos que estén en el Distrito y Territorios Federales.*

*XIII. Los caminos que en todo o en parte de su trayecto, estén dentro de la zona fronteriza de cien kilómetros, o en la faja de cincuenta kilómetros a lo largo de las costas.*

*XIV. Los caminos que se construyan por cuenta de la Federación.*

*XV. Los caminos que, atendiendo a la conveniencia general, sean declarados vías generales de comunicación, por el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones.*

*(. . .)*

*ARTICULO 3. Las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas, enumerados en el artículo 1o., están sujetos exclusivamente al Gobierno Federal, cuando se trate de alguna de las materia siguientes:*

*I. Otorgamiento de concesiones.*

*II. Construcción, mejoramiento y conservación de vías generales de comunicación.*

*III. Inspección y vigilancia.*

*IV. Caducidad y rescisión de concesiones, y sus modificaciones.*

*V. Otorgamiento y revocación de permisos.*

*VI. Expropiación.*

*VII a XIX.” (. . .)*

**C)** Nuevamente en ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la Unión, el Presidente de la República expidió el veintinueve de agosto de mil novecientos treinta y dos, una nueva **Ley de Vías Generales de Comunicación** (publicada el 28 de septiembre de 1932), la que reprodujo en términos similares los artículos 1o. y 3 de la anterior ley, sólo que los caminos que en ese entonces se consideraban vías generales de comunicación, se agruparon en una sola fracción (V), subdividida por incisos.

**D)** También en uso de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la Unión, el Ejecutivo Federal expidió la **Ley Sobre Construcción de Caminos en Cooperación con los Estados**, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el ocho de mayo de mil novecientos treinta y cuatro, de la cual destacan los siguientes artículos:

*“ARTICULO 1o. La construcción de caminos que lleve a cabo el Gobierno Federal en cooperación con los Estados queda sujeta a las disposiciones de la presente Ley.”*

*ARTICULO 2o. Para los efectos de esta Ley, los caminos se considerarán divididos en nacionales y locales.*

*ARTICULO 8o. La conservación de los caminos nacionales y locales corresponderá a las Juntas Locales cuando no estén pavimentados. Cuando lo estén, su conservación corresponderá: al Gobierno Federal si se trata de caminos nacionales y a los Gobiernos de los Estados cuando sean locales.*

*ARTICULO 9o. Tanto en los caminos nacionales como en los locales queda prohibido el cobro de peaje.*

*ARTICULO 10. Se faculta al Ejecutivo Federal para que continúe cooperando con los Gobiernos de los Estados, en la forma que previene el acuerdo presidencial número 1746 de 22 de diciembre de 1932, mientras en cada Estado se determina la red de caminos a que se refiere la fracción III del artículo tercero.*

*ARTICULO 11. El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, dictará las disposiciones que estime convenientes para el mejor cumplimiento de los preceptos de esta Ley, y en caso de duda sobre la inteligencia de sus preceptos, fijará la interpretación oficial.”*

**E)** El Congreso de la Unión, en uso de la potestad legislativa que le confiere el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expidió la actual **Ley de Vías Generales de Comunicación**, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el diecinueve de febrero de mil novecientos cuarenta, la que en su artículo 1o., originalmente establecía:

*“ARTICULO 1o.. Son vías generales de comunicación:*

*(. . .)*

*VI. Los caminos.*

*a). Cuando entronquen con alguna vía de país extranjero.*

*b) Cuando comuniquen a dos o más entidades federativas, entre sí.*

*c) Cuando en su totalidad o en su mayor parte sean construidos por la Federación;”*

*(Texto original, derogado por el artículo tercero transitorio de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal).*

**F)** En la actualidad los ordenamientos legales que contienen disposiciones relacionadas con las vías generales de comunicación, son la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y la Ley General de Bienes Nacionales, respecto de las cuales es necesario tomar en cuenta algunos de sus artículos.

#### **“LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.**

##### **CAPITULO II**

##### **Jurisdicción**

*ARTICULO 3o. Las vías generales de comunicación y los modos (sic) de transporte que operan en ellas quedan sujetos exclusivamente a los Poderes Federales. El Ejecutivo ejercerá sus facultades por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en los siguientes casos y sin perjuicio de las facultades expresas que otros ordenamientos legales concedan a otras Dependencias del Ejecutivo Federal:*

*I.- Construcción, mejoramiento, conservación y explotación de vías generales de comunicación;*

*II.- Vigilancia, verificación e inspección de sus aspectos técnicos y normativos;*

*III.- Otorgamiento, interpretación y cumplimiento de concesiones;*

*IV.- Celebración de contratos con el Gobierno Federal;*

*V.- Declaración de abandono de trámite de las solicitudes de concesión o permiso, así como declarar la caducidad o la rescisión de las concesiones y contratos celebrados con el Gobierno Federal y modificarlos en los casos previstos en esta Ley.*

*VI.- Otorgamiento y revocación de permisos;*

*VII.- Epropiación (sic);*

VIII.- Aprobación, revisión o modificación de tarifas, circulares, horarios, tablas de distancia, clasificaciones y, en general, todos los documentos relacionados con la explotación;

IX.- Registro;

X.- Venta de las vías generales de comunicación y medios de transporte, así como todas las cuestiones que afecten a su propiedad;

XI.- La vigilancia de los Derechos de la Nación, respecto de la situación jurídica de los bienes sujetos a reversión en los términos de esta ley o de las concesiones respectivas;

XII.- Infracciones a esta ley o a sus reglamentos;

XIII.- Toda cuestión de carácter administrativo relacionada con las vías generales de comunicación y medios de transporte.

En los casos de las fracciones IV y V será indispensable la aprobación previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre que los actos ejecutados en uso de esas facultades impliquen el gasto de fondos públicos, comprometan el crédito público o afecten bienes federales o que estén al cuidado del Gobierno.

ARTICULO 7o. Las vías generales de comunicación, los servicios públicos que en ellas se establezcan, los capitales y empréstitos empleados en ellos, las acciones, bonos y obligaciones emitidos por las empresas, no podrán ser objeto de contribuciones de los Estados, Departamentos del Distrito Federal o municipios.

### CAPITULO III

#### Concesiones, permisos y contratos

ARTICULO 8. Para construir, establecer y explotar vías generales de comunicación, o cualquiera clase de servicios conexos a éstas, será necesario el tener concesión o permiso del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y con sujeción a los preceptos de esta Ley y sus Reglamentos.

ARTICULO 10. El Gobierno Federal tendrá facultad para construir o establecer vías generales de comunicación por sí mismo o en cooperación con las autoridades locales. La construcción o establecimiento de estas vías podrá encomendarse a particulares, en los términos del artículo 134 de la Constitución Federal.

ARTICULO 12. Las concesiones para la construcción, establecimiento o explotación de vías generales de comunicación, sólo se otorgarán a ciudadanos mexicanos o a sociedades constituidas conforme a las leyes del país. Cuando se trate de sociedades, se establecerá en la escritura respectiva, que, para el caso de que tuvieren o llegaren a tener uno o varios socios extranjeros, éstos se considerarán como nacionales respecto de la concesión, obligándose a no invocar, por lo que a ella se refiera, la protección de sus Gobiernos, bajo pena de perder, si lo hicieren, en beneficio de la Nación, todos los bienes que hubieren adquirido para construir, establecer o explotar la vía de comunicación, así como los demás derechos que les otorgue la concesión.

### CAPITULO VI

#### Construcción y establecimiento de vías generales de comunicación

ARTICULO 41. No podrán ejecutarse trabajos de construcción en las vías generales de comunicación, en sus servicios auxiliares y demás dependencias y accesorios, sin la aprobación previa de la Secretaría de Comunicaciones a los planos, memoria descriptiva y demás documentos relacionados con las obras que tratan de realizarse. Las modificaciones que posteriormente se hagan se someterán igualmente a la aprobación previa de la Secretaría de Comunicaciones.

### CAPITULO VII

#### Explotación de vías generales de comunicación

ARTICULO 48. No deberá explotarse una vía general de comunicación, objeto de concesión o permiso, ni sus servicios conexos, sin que previamente autorice su

funcionamiento la Secretaría de Comunicaciones, de acuerdo con las prevenciones reglamentarias.

Llenados los requisitos exigidos para la explotación, se otorgará desde luego la autorización para su funcionamiento.”

## LEY DE CAMINOS, PUENTES Y AUTOTRANSPORTE FEDERAL.

### TITULO PRIMERO

#### DEL REGIMEN ADMINISTRATIVO DE LOS CAMINOS, PUENTES Y AUTOTRANSPORTE FEDERAL.

#### CAPITULO I

##### DEL AMBITO DE APLICACION DE LA LEY

ARTICULO 1o. La presente Ley tiene por objeto regular la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento de los caminos y puentes a que se refieren las fracciones I y V del artículo siguiente, los cuales constituyen vías generales de comunicación, así como los servicios de autotransporte federal que en ellos operan y sus servicios auxiliares.

ARTICULO 2o. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Caminos o carreteras:

- a) Los que entronquen con algún camino de país extranjero.
- b) Los que comuniquen a dos o más estados de la Federación; y
- c) Los que en su totalidad o en su mayor parte sean construidos por la Federación; con fondos federales o mediante concesión federal por particulares, estados o municipios.

II. (. . .)

III. Derecho de vía: Franja de terreno que se requiere para la construcción, conservación, ampliación, protección y en general para el uso adecuado de una vía general de comunicación, cuya anchura y dimensiones fija la Secretaría, la cual no podrá ser inferior a 20 metros a cada lado del eje del camino. Tratándose de carreteras de dos cuerpos, se medirá a partir del eje de cada uno de ellos;

(. . .)

XIV. Vías generales de comunicación: Los caminos y puentes tal como se definen en el presente artículo.

ARTICULO 3o. Son parte de las vías generales de comunicación los terrenos necesarios para el derecho de vía, las obras, construcciones y demás bienes y accesorios que integran las mismas.

#### CAPITULO II

##### JURISDICCION Y COMPETENCIA

ARTICULO 5o. Es de jurisdicción federal todo lo relacionado con los caminos, puentes y los servicios de autotransporte que en ellos operan y sus servicios auxiliares.

Corresponden a la Secretaría, sin perjuicio de las otorgadas a otras dependencias de la Administración Pública Federal las siguientes atribuciones:

- I. Planear, formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo de los caminos, puentes, servicios de autotransporte federal y sus servicios auxiliares;
- II. Construir y conservar directamente caminos y puentes;
- III. Otorgar las concesiones y permisos a que se refiere esta Ley; vigilar su cumplimiento y resolver sobre su revocación o terminación en su caso;

#### CAPITULO III

##### CONCESIONES Y PERMISOS

ARTICULO 6o. Se requiere de concesión para construir, operar, explotar, conservar y mantener los caminos y puentes federales.

Las concesiones se otorgarán a mexicanos o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, en los términos que establezcan esta Ley y los reglamentos respectivos.

(. . .)

TITULO SEGUNDO  
DE LOS CAMINOS Y PUENTES  
CAPITULO UNICO

DE LA CONSTRUCCION, CONSERVACION Y EXPLOTACION DE LOS  
CAMINOS Y PUENTES

ARTICULO 22. Es de utilidad pública la construcción, conservación y mantenimiento de los caminos y puentes. La Secretaría por sí, o a petición de los interesados, efectuará la compraventa o promoverá la expropiación de los terrenos, construcciones y bancos de material necesarios para tal fin. La compraventa o expropiación se llevará a cabo conforme a la legislación aplicable.

En el caso de compra venta, ésta podrá llevarse a cabo a través de los interesados, por cuenta de la Secretaría.

Los terrenos y aguas nacionales así como los materiales existentes en ellos, podrán ser utilizados para la construcción, conservación y mantenimiento de los caminos y puentes conforme a las disposiciones legales.

ARTICULO 25. La Secretaría, tomando en cuenta las circunstancias de cada caso, podrá prever la construcción de los libramientos necesarios que eviten el tránsito pesado por las poblaciones.

La Secretaría, considerando la importancia del camino, la continuidad de la vía y la seguridad de los usuarios, podrá convenir con los municipios, su paso por las poblaciones, dejando la vigilancia y regulación del tránsito dentro de la zona urbana a las autoridades locales.

Asimismo, la Secretaría podrá convenir con los estados y municipios la conservación, reconstrucción y ampliación de tramos federales;

ARTICULO 30. La Secretaría podrá otorgar concesiones para construir, mantener, conservar y explotar caminos y puentes a los particulares, estados o municipios, conforme al procedimiento establecido en la presente Ley; así como para mantener, conservar y explotar caminos federales construidos o adquiridos por cualquier título por el Gobierno Federal. En este último caso, las concesiones no podrán ser por plazos mayores a 20 años. La Secretaría garantizará, cuando haya vías alternas, la operación de una libre de peaje.

Excepcionalmente la Secretaría podrá otorgar concesión a los gobiernos de los estados o a entidades paraestatales sin sujetarse al procedimiento de concurso a que se refiere esta Ley. Cuando la construcción u operación de la vía la contrate con terceros deberá obtener previamente la aprobación de la Secretaría y aplicar el procedimiento de concurso previsto en el artículo 7 de esta Ley.

La construcción, mantenimiento, conservación y explotación de los caminos y puentes estarán sujetos a lo dispuesto en esta Ley y sus reglamentos, y a las condiciones impuestas en la concesión respectiva.

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

CAPITULO I

Disposiciones Generales

ARTICULO 1o. El patrimonio nacional se compone de:

- I. Bienes de dominio público de la Federación, y
- II. Bienes de dominio privado de la Federación.

ARTICULO 2o. Son bienes de dominio público:

- I. Los de uso común;

(. . .)

ARTICULO 5o. Los bienes de dominio público estarán sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta ley; pero si estuvieren ubicados dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva, salvo que se trate de bienes destinados al servicio público o al uso común y adquiridos por la Federación con anterioridad al 1o. de mayo de 1917, o de los señalados en los Artículos 2o., fracciones II y IV, y 29, fracciones I al XI y XIV, de esta Ley. Una vez otorgado, el consentimiento será irrevocable.

(. . .)

### CAPITULO III

#### De los Bienes del Dominio Público

ARTICULO 29. Son bienes de uso común:

(. . .)

IX. Los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia;

(. . .)

ARTICULO 30. Todos los habitantes de la República pueden usar de los bienes de uso común, sin más restricciones que las establecidas por las leyes y reglamentos administrativos.

Para aprovechamientos especiales sobre los bienes de uso común, se requiere concesión o permiso otorgados con las condiciones y requisitos que establezcan las leyes.”

En resumen, los citados ordenamientos legales establecen, en lo que interesa a la solución de este asunto, que:

- a) El Ejecutivo Federal, al través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ejerce facultades en materia de construcción, mejoramiento, conservación y explotación de vías generales de comunicación (Artículo 3o., fracción I, de la Ley de Vías Generales de Comunicación).
- b) Las vías generales de comunicación no podrán ser objeto de contribuciones de los Estados, Departamentos del Distrito Federal o municipios (Artículo 7 de la Ley de Vías Generales de Comunicación).
- c) Para construir, establecer y explotar vías generales de comunicación, o cualquiera clase de servicios conexos a éstas, será necesario el tener concesión o permiso del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría del Ramo, con sujeción a los preceptos de la ley relativa y sus Reglamentos. (Artículo 8 de la Ley de Vías Generales de Comunicación).
- d) La facultad para construir o establecer vías generales de comunicación corresponde al Gobierno Federal, por sí mismo o en cooperación con las autoridades locales. (Artículo 10 de la Ley de Vías Generales de Comunicación).
- e) No podrán ejecutarse trabajos de construcción en las vías generales de comunicación, en sus servicios auxiliares y demás dependencias y accesorios, sin la aprobación previa de la Secretaría de Comunicaciones a los planos, memoria descriptiva y demás documentos relacionados con las obras que tratan de realizarse. (Artículo 41 de la Ley de Vías Generales de Comunicación).
- f) No deberá explotarse una vía general de comunicación sin que previamente autorice su funcionamiento la Secretaría de Comunicaciones (Artículo 48 de la Ley de Vías Generales de Comunicación).
- g) Son caminos o carreteras, para los efectos de la ley relativa, los que entronquen con algún camino de país extranjero, los que comuniquen a dos o más Estados de la Federación y, los que en su totalidad o en su mayor parte sean construidos por la Federación, con fondos federales o mediante concesión federal por particulares Estados o municipios (Artículo 2o., fracción I, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal).
- h) Los caminos o carreteras a que alude el artículo 2o., fracción I, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, son vías generales de comunicación, siendo parte de los mismos los terrenos necesarios para el derecho de vía, las obras, construcciones y demás bienes y accesorios

que integran las mismas (Artículo 2o., fracción XIV, y 3 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal).

- i) Es de jurisdicción federal todo lo relacionado con los caminos, puentes y los servicios de autotransporte que en ellos operan y sus servicios auxiliares (Artículo 5o., primer párrafo, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal).
- j) Corresponden a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes construir y conservar directamente caminos y puentes, así como otorgar las concesiones y permisos a que se refiere la ley relativa (Artículo 5o., segundo párrafo, fracciones II y III, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal).
- k) Es de utilidad pública la construcción, conservación y mantenimiento de los caminos y puentes (Artículo 22 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal).
- l) La Secretaría podrá convenir con los Estados y municipios la conservación, reconstrucción y ampliación de tramos federales (Artículo 25, último párrafo, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal).
- m) La Secretaría podrá otorgar concesiones para construir, mantener, conservar y explotar caminos y puentes a los particulares, Estados o municipios, conforme al procedimiento establecido en la presente Ley, excepcionalmente sin sujetarse a concurso; así como para mantener, conservar y explorar caminos federales construidos o adquiridos por cualquier título por el Gobierno Federal (Artículo 30 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal).
- n) Los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación, en términos de ley, se consideran bienes de uso común y del dominio público, sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales (Artículos 2o., fracción I, 5o., primer párrafo, y 29, fracción IX, de la Ley General de Bienes Nacionales).

De los anteriores lineamientos y modalidades que ha establecido el poder legislativo federal, a través de las leyes secundarias de referencia, destaca que la facultad para construir o establecer vías generales de comunicación corresponde al Gobierno Federal, por sí mismo o en cooperación con las autoridades locales, las cuales no podrán establecer contribuciones respecto de aquéllas; que los caminos o carreteras definidos en la ley relativa son de jurisdicción federal, se consideran bienes de uso común y del dominio público de la federación y su construcción, conservación y mantenimiento es de utilidad pública; que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ejerce facultades en materia de construcción, mejoramiento, conservación y explotación de vías generales de comunicación, cuya actividad podrá ser concesionada por dicha dependencia a los particulares, Estados o municipios y, que la Secretaría de que se trata podrá convenir con los Estados o municipios la conservación, reconstrucción y ampliación de tramos federales.

Lo anterior evidencia que los caminos o carreteras catalogados como vías generales de comunicación en el artículo 2o., fracción I, la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, son bienes de uso común y del dominio público de la federación y su construcción, conservación o mantenimiento, ampliación y explotación corresponde al Gobierno Federal, por conducto del Ejecutivo. Tales actividades pueden transferirse a los particulares, Estados o municipios, mediante concesión o convenio, conforme a las reglas que prevé la citada ley.

**SEXTO.** Es fundado y suficiente para declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, el tercer concepto de invalidez que formula el Procurador General de la República, precisado en el resultando tercero de esta resolución, en el cual aduce que:

- Los artículos impugnados van en contra de lo dispuesto en la fracción VII del artículo 116 constitucional, el cual establece que para que los Estados asuman el ejercicio de funciones federales o la operación de una obra, como sería el caso de la explotación de una vía general de comunicación, se requiere la celebración de convenios.
- Para que los Estados puedan operar una obra federal, como es la explotación de una vía general de comunicación, se requiere la celebración de convenios con la Federación.
- Los preceptos impugnados son inconstitucionales porque no podría el Ejecutivo Federal exigir la celebración de convenios que sujetan la explotación de las carreteras federales, a ciertas condiciones.

- El primer párrafo del artículo 38 impugnado faculta directamente a los Estados y municipios a construir vías de comunicación paralelas a las de jurisdicción federal y a establecer casetas de cobro, sin que tengan que convenir con el Ejecutivo lo necesario para asegurar el interés general, ya que el convenio a que se hace referencia en el segundo párrafo únicamente se constriñe a la celebración de convenios para el cobro de peaje.
- Los artículos 38 y noveno transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, no respetan lo previsto en la fracción VII del artículo 116 constitucional, sino que de manera subrepticia le pretenden pasar a los Estados y municipios la explotación de las vías generales de comunicación, sin que medie concesión otorgada por el Ejecutivo Federal o convenio celebrado con éste.

Los anteriores planteamientos son esencialmente fundados y para llegar a esa conclusión conviene analizar, en principio, el contenido de la fracción VII del artículo 116 constitucional, que dice:

*Art. 116. (. . .)*

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

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

Tal disposición originalmente fue introducida en el artículo 115, fracción X, de la Constitución Federal, mediante reformas publicadas en el **Diario Oficial de la Federación** el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres.

La iniciativa del decreto que reformó el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, de fecha seis de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, en lo conducente precisó:

*“En la fracción X se propone la facultad para que la Federación y los Estados, así como también los municipios puedan celebrar convenios para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras, así como la prestación eficaz de los servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hiciere necesario.*

*Esta adición se ha considerado pertinente a fin de homologar a nivel constitucional la celebración de convenios que se han venido efectuando entre la Federación y los Estados, en un apoyo del federalismo, desconcentrando y descentralizando recursos y acciones de la Federación hacia todas las regiones del país, como cabe señalar el Convenio Unico de Coordinación y otro tipo de convenios y concertaciones.*

*De esta manera, queda definida una situación que ha provocado algunos cuestionamientos a nivel especulativo sobre la licitud o trascendencia de este tipo de acciones jurídicas, que con resultados positivos han venido a robustecer de cierto modo el federalismo mexicano y el desarrollo regional.”*

Mediante decreto de reformas publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, la fracción X del artículo 115 constitucional pasó a ser la actual fracción VII del artículo 116.

De la iniciativa presidencial que dio origen a la entonces fracción X del artículo 115 constitucional, actualmente fracción VII del artículo 116, se deduce que la intención del poder reformador de la Constitución fue elevar a rango constitucional la celebración de convenios entre la Federación y los Estados, así como entre éstos y los municipios, para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras públicas y la prestación de servicios, cuando el desarrollo económico y social lo hiciere necesario. Lo anterior con la finalidad de evitar cuestionamientos sobre la licitud o trascendencia de esos actos que habían contribuido a fortalecer el federalismo, desconcentrando y descentralizando recursos y acciones de la Federación hacia todas las regiones del país, como sucede con el Convenio Unico de Coordinación y otro tipo de convenios y concertaciones.

En atención a que el artículo constitucional cuya violación se estudia, utiliza el término “**podrá**” en lugar de una fórmula categoría que indefectiblemente implique obligación, a continuación se procede a analizar dicho precepto a fin de determinar su sentido real.

El verbo “poder” procede del latín *possum-potes-potere-possesse-potui*, que denota, esencialmente, la idea de ser capaz de... poder. (Segura Munguía, Santiago, Diccionario Etimológico Latino-español, p. 599, Madrid, 1985).

**Poder:** “tener la capacidad o los recursos para; tener permiso de (*poder* ‘capacidad, fuerza, dominio, jurisdicción’, *poderoso* ‘que tiene poder; eficaz, activo’): latín vulgar *potere* ‘poder’, del latín antiguo *potere* (latín *posse*).” (Gómez de Silva, Guido, Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española, p. 550, México, 2001).

En el derecho romano, el término potestas alude a la potestad, el poder, la facultad de disposición atribuida a alguien sobre otras personas y sobre sus adquisiciones. En la esfera del derecho privado tiene muchas acepciones, y en la del derecho público, referida a los Magistrados, indica la facultad de expresar en cada momento la voluntad del Estado.

El verbo “poder” es un verbo auxiliar que expresa la ausencia de obstáculos o inconvenientes para que se realice lo enunciado por el verbo principal en infinitivo, cuyo sujeto es el mismo que el de poder; por tanto, la esencia del verbo poder es la decisión de una cuestión, es tener la facultad para obrar.

En el ámbito legislativo, el verbo poder puede adquirir un matiz de obligatoriedad, y en tal hipótesis se entiende como un deber; sin embargo, como en muchos casos el descubrimiento de ese matiz no es sencillo, para la interpretación de este verbo, o de cualquier otro, deberá atenderse tanto al precepto legal en concreto, como a otros artículos con los que tenga relación, para esclarecer el sentido exacto del texto que se interpreta.

Ahora bien, la fracción VII del artículo 116 constitucional, en principio, hace referencia a la potestad de la Federación y los Estados para convenir en el ejercicio de sus funciones la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, lo cual se entiende como una facultad de las partes que pueden no ejercer, en la medida en que no lo estimen conveniente o no resulte necesario.

En otras palabras, el precepto no establece propiamente una facultad discrecional para cada parte, es decir, no se les confirió una potestad decisoria que puedan ejercer individualmente, dado que la intención del Poder Revisor de la Constitución fue elevar a rango constitucional la celebración de convenios entre la Federación, Estados y municipios, eliminando cualquier obstáculo para que éstos los lleven a cabo, de modo que su realización depende, por un lado, de la voluntad de ambas partes (no de una) y, por otro, de la necesidad de concretarlos por imperativo de la ley y/o por la naturaleza de los actos a realizar.

Así, la necesidad de celebrar el convenio le puede dar un matiz de obligatoriedad a la inflexión verbal “podrá”, si el contexto normativo que se analiza y las circunstancias que rodean el caso conducen a establecer que es indispensable para la ejecución y operación de obras públicas y la prestación de servicios.

Atendiendo a la connotación del adjetivo “necesario”, se tiene que tal expresión se traduce en “lo que es menester indispensablemente o hace falta para un fin.” Partiendo de su significado fundamental y del matiz especial de la expresión de la idea, las sinonimias del concepto, entre otras son: forzoso, obligatorio, imperioso, inexcusable, indispensable, imprescindible, esencial, etcétera.

Para determinar si en el caso resulta indispensable la celebración del convenio a que alude el artículo 116, fracción VII, de la Constitución Federal, conviene analizar en seguida las normas impugnadas, que dicen:

*“Artículo 38.- Las entidades federativas y los municipios, dentro de su territorio, podrán construir vías de comunicación vehicular paralelas a las vías de comunicación vehicular de jurisdicción federal con el propósito de que con las vías de jurisdicción federal, cuenten con cuatro carriles de circulación. La entidad federativa o municipio que construya las vías de comunicación en los términos de este artículo, a partir de la conclusión de la construcción, podrán establecer casetas de cobro por el servicio que se preste en ambas vías en territorio de la entidad o municipio, en términos de las disposiciones legales aplicables, asumiendo el costo de mantenimiento y conservación de las mismas.*

*Cuando en las vías de comunicación vehicular a las que paralelamente se pretenda construir otra vía en los términos previstos en el párrafo anterior, ya se cobre por su uso o tránsito previamente a la construcción de la nueva vía, se requerirá que la entidad federativa o municipio que pretendan construirla, convenga en su caso, con la federación o el particular que tenga concesionada la primera vía de comunicación vehicular, los términos en los que se podrían compartir los ingresos que se obtengan por el uso o tránsito de ambas vías. Esta disposición no le será aplicable a las autopistas concesionadas al Fideicomiso de Apoyo Para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC).*

*Noveno. A las entidades federativas y los municipios que hayan construido las vías a que se refiere el artículo 38 de esta Ley, también le será aplicable lo establecido en el citado artículo.”*

De esta transcripción se advierte que las normas impugnadas establecen:

- a) La facultad de las entidades federativas y municipios para que construyan dentro de su territorio vías de comunicación vehicular paralelas a las de jurisdicción federal, con el propósito de que junto con las vías de jurisdicción federal, cuenten con cuatro carriles de circulación;
- b) La facultad de que a partir de la conclusión de la construcción de las vías de comunicación vehicular paralelas a las de jurisdicción federal, la respectiva entidad federativa o municipio establezcan casetas de cobro por el servicio que se preste en ambas vías, en el territorio que les corresponde, en términos de las disposiciones legales aplicables;
- c) Cuando en las vías de comunicación a las que paralelamente se pretenda construir otra en los términos que anteceden, ya se cobre por su uso o tránsito previamente a la construcción de la nueva vía, se requerirá que la entidad federativa o municipio que pretenda construirla, convenga, en su caso, con la Federación o el particular que tenga concesionada la primera vía, los términos en que se podrán compartir los ingresos que se obtengan por el uso o tránsito de ambas vías;
- d) La disposición de que se trata no le será aplicable a las autopistas concesionadas al Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC).
- e) A las entidades federativas o municipios que hayan construido las vías de comunicación de que se trata, también les será aplicable lo dispuesto en el artículo 38.

Deriva de lo anterior, que la construcción de vías de comunicación vehicular paralelas a las de jurisdicción federal, con el propósito de que existan cuatro carriles de circulación, **prácticamente constituye una ampliación de vías generales de comunicación**, pues con independencia de que se utilice o no el derecho de vía de las carreteras existentes (franja de terreno adyacente), la intención de crear cuatro carriles para que funcionen en forma de autopista y de que se instalen casetas de cobro por el servicio que se preste en las dos vías de comunicación, evidencia que se trata de la ampliación y explotación de una carretera de jurisdicción federal y, por ende, de la ejecución de una obra pública federal.

Además, la posibilidad de que una vez concluida la obra, la respectiva entidad federativa o municipio establezcan casetas de cobro por el servicio que se preste en ambas vías, en términos de las disposiciones legales aplicables, significa que esos órganos de gobierno, distintos de la federación, procederán a la explotación de vías generales de comunicación y asumirán el costo de mantenimiento y conservación de las mismas, sin que las normas impugnadas exijan la celebración de un convenio con el Ejecutivo Federal, para el ejercicio de tales atribuciones.

Cabe destacar que el segundo párrafo del artículo 38 impugnado se refiere a la necesidad de que la entidad federativa o municipio celebre convenio con la federación o con el particular que ya tenga concesionada la primera vía de comunicación, cuando en ésta ya se cobre por su uso o tránsito, a fin de fijar los términos en que se podrán compartir los ingresos que se obtengan por el uso o tránsito de ambas vías; sin embargo, la exigencia de ese convenio se refiere sólo a la distribución de los ingresos obtenidos por la prestación del servicio.

No pasa inadvertido que la segunda parte del primer párrafo del artículo 38 impugnado, se refiere a la posibilidad de que las entidades federativas o municipios una vez que concluyan la construcción de las carreteras paralelas, instalen casetas de cobro por el servicio que se preste en ambas vías, **en términos de las disposiciones legales aplicables**, pero esto último no determina la necesidad del convenio ni establece cuáles son las normas a las que deberá sujetarse la instalación de las casetas. En otras palabras, el precepto de que se trata contiene una vaga referencia a las disposiciones legales aplicables, sin saber si se refiere a las normas del Estado o a las que rigen la materia en el ámbito federal.

Así, la interpretación sistemática de las normas impugnadas conduce a establecer que la intención del poder legislativo es transferir a los Estados y municipios, mediante ley, la facultad que corresponde a las dependencias del Ejecutivo Federal de construir o ampliar y explotar carreteras federales, así como la conservación y mantenimiento de las mismas, sin condicionar el ejercicio de esas facultades a la celebración de convenios.

Por tanto, no es correcto lo que pretenden establecer en sus informes los Presidentes de las Mesas Directivas de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, en cuanto a que las normas impugnadas exigen en todos los casos la celebración de convenios, particularmente para que los Estados y municipios construyan vías de comunicación vehicular paralelas a las de jurisdicción federal, así

como para su explotación, conservación y mantenimiento, pues de considerarlo así, los preceptos legales impugnados no tendrían razón de ser, en virtud de que los artículos 25, último párrafo, y 30 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, ya aluden a la celebración de convenios y concesiones con los particulares, Estados o municipios, para el ejercicio de tales atribuciones, de donde se sigue que la intención del legislador es transferirles facultades que le corresponden al Ejecutivo Federal, sin la exigencia de convenio, en virtud de que éste sólo se contempló para los casos en que ya exista caseta de cobro y sea necesario para fijar la distribución de los ingresos obtenidos por la prestación del servicio público de carreteras.

Ahora bien, si la finalidad de las normas impugnadas es darle mayor participación a las entidades federativas y municipios en materia de vías generales de comunicación, al permitirles la construcción y explotación de carreteras paralelas a las de jurisdicción federal, con el fin de que al considerar ambas se pueda contar con cuatro carriles de circulación, mejorando con ello la infraestructura para la integración y desarrollo económico de vastas zonas ubicadas dentro de sus circunscripciones, de ello se sigue que la forma de concretar esas acciones es mediante los convenios a que alude el artículo 116, fracción VII, de la Constitución Federal, en los cuales se deberán fijar los términos, condiciones, lineamientos y modalidades a seguir en la ejecución de las obras y en la prestación de los servicios públicos, delimitando el grado de participación de cada parte y fijando la normatividad o el régimen jurídico al que deberán sujetarse para garantizar a los usuarios las condiciones de seguridad, calidad y eficiencia en la prestación del servicio público de carreteras.

Cabe destacar que los caminos o carreteras que constituyen vías generales de comunicación, en términos de lo previsto por el artículo 2o., fracción I, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, son de jurisdicción federal y su construcción, mejoramiento, conservación, ampliación y explotación sólo pueden cederse a los particulares, Estados o municipios, mediante concesión o convenio, porque el Constituyente de 1917 al establecer en el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Federal, que el Congreso de la Unión está facultado para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, prácticamente determinó que las mismas competen a la Federación y su transmisión a terceros sólo puede concretarse a través de los instrumentos jurídicos que la propia ley fundamental prevé, como son la concesión y el convenio, mientras el propio poder legislativo las considere como tales, es decir, en tanto pertenezcan al régimen federal.

Aun cuando la potestad del Congreso de la Unión para legislar en materia de vías generales de comunicación, le permite establecer en la ley secundaria cuáles son éstas, así como las bases, criterios y modalidades que deben seguirse en la construcción, ampliación, remodelación, mantenimiento y explotación de las mismas, lo cierto es que tal potestad legislativa no incluye la posibilidad de establecer directamente en una ley secundaria, que los Estados y municipios pueden construir carreteras paralelas a las de jurisdicción federal e instalar casetas de cobro por los servicios que se presten en ambas vías, en virtud de que la delegación de esas facultades conlleva la coexistencia de derechos y obligaciones para ambas partes, de modo que resulta indispensable la celebración de convenios que satisfagan los requisitos, términos y condiciones que la Ley de la materia establece, a fin de delimitar el campo de acción tanto de la Federación como de los Estados y municipios, así como de establecer cuál es la legislación aplicable en cada caso.

Lo anterior debe considerarse así, en virtud de que es necesario definir diversas situaciones que las normas impugnadas no prevén, tales como:

- a)** Bajo qué jurisdicción (federal o local) quedarán las vías de comunicación vehicular; no existe certeza de que los cuatro carriles de circulación pertenecerán a la misma jurisdicción.
- b)** Qué autoridades determinarán las cuotas de peaje y bajo qué normas, principios o lineamientos; no se sabe si se trata de un ingreso federal o estatal.
- c)** Bajo qué normas se ejecutarán las obras de construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de las vías de comunicación vehicular; no se precisa si podrán o no concesionarse ni la forma de licitación y, en su caso, quién debe expropiar los terrenos que sean necesarios, además de que no se sabe si las carreteras paralelas se pueden construir o no sobre el derecho de vía federal.
- d)** Cómo se garantizará que la prestación del servicio público de carreteras sea la adecuada o qué condiciones técnicas deberán satisfacer las mencionadas vías de comunicación, relacionadas con la seguridad, utilidad y eficiencia del servicio.

De lo expuesto se deduce que la potestad del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, no le permite transferir a los Estados y municipios la facultad que le compete a la Federación por conducto del Ejecutivo Federal, para construir o ampliar y explotar carreteras federales, dado que subsisten derechos y obligaciones para ambas partes que deben ser regulados mediante la celebración

de un convenio, de conformidad con lo previsto por el artículo 116, fracción VII, de la Constitución Federal, en relación con los artículos 25, último párrafo y 30 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.

En conclusión, la celebración del convenio es indispensable por tres razones fundamentales, a saber:

1. Los caminos o carreteras catalogados como vías generales de comunicación en el artículo 2o., fracción I, la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, son bienes de uso común y del dominio público de la federación y su construcción, conservación o mantenimiento, ampliación y explotación corresponde al Gobierno Federal, por conducto del Ejecutivo, por tanto, mientras pertenezcan a ese régimen jurídico, su ampliación y explotación sólo puede transferirse a los particulares, Estados o municipios, mediante concesión o convenio, conforme a las reglas que prevé la citada ley.

2. La construcción de vías de comunicación vehicular paralelas a las de jurisdicción federal, con el propósito de que existan cuatro carriles de circulación, prácticamente constituye una ampliación de vías generales de comunicación, pues con independencia de que se utilice o no el derecho de vía de las carreteras existentes (franja de terreno adyacente), la intención de crear cuatro carriles para que funcionen en forma de autopista y de instalar casetas de cobro por el servicio que se preste en ambas vías de comunicación, evidencia que se trata de la ampliación y explotación de una carretera de jurisdicción federal y, por ende, de la ejecución de una obra pública federal, de modo que la realización de esas actividades por parte de los Estados y municipios requiere de la celebración de un convenio con el Ejecutivo Federal, en términos de las disposiciones legales aplicables.

3. La potestad del Congreso de la Unión para legislar en materia de vías generales de comunicación, no conlleva la posibilidad de transferir a los Estados y municipios, mediante ley, facultades que corresponden a las dependencias del Ejecutivo Federal, como son el construir o ampliar y explotar carreteras federales, así como la conservación y mantenimiento de las mismas, si la delegación de esas facultades conlleva la coexistencia de derechos y obligaciones para las partes involucradas y resulta indispensable la celebración de convenios que satisfagan los requisitos, términos y condiciones que la Ley de la materia establece, a fin de delimitar el campo de acción de cada una, fijando la normatividad o el régimen jurídico al que deberán sujetarse para garantizar a los usuarios las condiciones de seguridad, calidad y eficiencia en la prestación del servicio público de carreteras.

**SEPTIMO.** Además de lo expuesto en el considerando que antecede, las normas impugnadas contienen otro vicio de inconstitucionalidad, por lo siguiente:

El proceso legislativo para la creación de normas federales, está contenido principalmente en los artículos 71 y 72 constitucionales, dispositivos que aplican para la creación, en general y sin distinción, de cualquier norma, ya sea que se trate de una reglamentaria de un artículo constitucional, de una norma ordinaria, de una norma "marco", etcétera.

Ciertamente, dichas normas deben concatenarse con el artículo 135 constitucional, si la norma por producir se trata de una de rango constitucional; pero no es el caso por ahora abordar o analizar la producción de normas constitucionales, sino la de normas federales ordinarias.

Estos artículos disponen:

*"Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:*

*I.- Al Presidente de la República;*

*II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y*

*III.- A las Legislaturas de los Estados.*

*Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates".*

*"Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.*

*A.- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.*

*B.- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.*

C.- El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D.- Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

E.- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F.- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G.- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H.- La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I.- Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara. I (sic).- El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente”.

Disposiciones que, tratándose de algunas materias en específico, deben concatenarse con otras, también establecidas en la propia Constitución. Y si el objeto de estudio es, como en el caso, la producción de la Ley de Ingresos, debe acudirse también a lo previsto en el artículo 74, fracción IV, que reza:

“ARTICULO 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

*El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos”.*

De lo que señalan las normas antes transcritas, es claro que tratándose de la Ley de Ingresos, el poder reformador previó un régimen especial en la propia sede constitucional, que es imperativo observar por el legislador, como poder constituido que es. Este régimen especial, puede entenderse conformado por:

- a) Normas procedimentales particulares;
- b) Un contenido normativo específico;
- c) Un ámbito temporal de vigencia ordinario.

Rubros que a su vez pueden explicarse de la siguiente manera.

**A. Normas procedimentales particulares.** En lo que atañe a este rubro, es de señalarse que para el caso de la Ley de Ingresos se prevé:

- (I) La iniciativa de ley correspondiente sólo puede ser presentada por el Ejecutivo Federal; mientras que en la generalidad de los casos, no hay previsión específica de que tenga que ser cierto sujeto en particular quien ponga en marcha el procedimiento legislativo, siempre que sea uno de sujetos facultados para presentar iniciativas.
- (II) Se impone una obligación temporal específica para su presentación, misma que puede ser, ya sea el 15 de noviembre o el 15 de diciembre, de cada año, aun cuando se prevé la posibilidad de su ampliación; mientras que para la generalidad de las leyes, las iniciativas de las que provengan pueden ser presentadas en cualquier momento, incluso durante los recesos del Congreso de la Unión.
- (III) Se impone que necesariamente debe ser cámara de origen la de Diputados, mientras que en los otros casos, la propia Constitución dispone que el procedimiento legislativo puede iniciar indistintamente en cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión.
- (IV) Por su propia naturaleza, se impone el análisis y discusión conjunta o relacionada de esta norma que el diverso acto del legislativo consistente en el Presupuesto de Egresos; mientras que tratándose de cualquier otra norma, el análisis conjunto a relacionado de la misma con otras disposiciones, es una cuestión de conveniencia u otra, pero no de necesidad.

**B. Un contenido normativo específico.** Según informa el propio artículo 74 constitucional, el contenido de dicha norma debe:

- (I) Ser de un contenido tributarista, entendiéndose por este que legisle sobre las contribuciones que deba recaudar el erario federal;
- (II) Dicho contenido debe ser proporcional y correlativo a lo diverso acordado o previsto en el Presupuesto de Egresos.

Mientras que, por regla general, el contenido de los ordenamientos no está taxativamente limitado o circunscrito por la propia Constitución.

**C. Ámbito temporal de vigencia ordinario.**

Por lo general, y a diferencia de otros ordenamientos, la Ley de Ingresos tiene una vigencia anual, pues por su propio contenido, está destinada únicamente a prever de dónde se proveerá la Federación de los ingresos que le sean necesarios para cubrir un determinado presupuesto de egresos que regirá durante una anualidad. Esto es, la anualidad del Presupuesto de Egresos, con el que está indisolublemente vinculada la Ley de Ingresos, le imprime a esta también esa característica anualidad.

Sin que lo anterior soslaye la posibilidad de que puedan existir en dicho ordenamiento disposiciones que, por su propio contenido, aun cuando son de carácter preponderantemente tributarista, pueden configurarse como normas exentas de esta anualidad, tal como se ha reconocido en algunos precedentes, por ejemplo en la tesis de rubro: “LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACION. LA DEROGACION REALIZADA EN ALGUNO DE SUS PRECEPTOS, RESPECTO DE UNA O MAS DISPOSICIONES, TIENE EFECTOS PERMANENTES Y SU VIGENCIA NO SE LIMITA AL RESPECTIVO EJERCICIO FISCAL”.

Distinciones y características todas éstas que no son fortuitas, sino que obedecen tanto a razones históricas como teleológicas, así como de funcionalidad.

Lo anterior permite concluir que mientras que la Constitución no regula qué tipo de normas o cuál debe ser el contenido específico de la generalidad de los ordenamientos, ni prevé particulares reglas procedimentales para su creación, en propia sede constitucional se establecen reglas especiales para el caso de la Ley de Ingresos.

Con motivo de ello, reiterada y tradicionalmente se ha sostenido en criterios jurisdiccionales que el hecho de que una norma no sea acorde al contenido o al título del ordenamiento jurídico que la contiene, no conduce, indefectiblemente, a su inconstitucionalidad, pues ello no deja de ser una cuestión de técnica legislativa deficiente.

Sin embargo, si es la propia Constitución la que impone un marco jurídico específico para el contenido y proceso de creación de la ley en comento, es de concluirse que, si esos imperativos son soslayados por el legislador, la inclusión en dicho ordenamiento de elementos exógenos y asistemáticos, convierte a éstos en elementos inconstitucionales; lo cual, se insiste no pasaría de ser una cuestión de defectuosa técnica legislativa en otros casos.

En la especie, las normas que se tildan de inconstitucionales disponen:

*“Artículo 38. Las entidades federativas y los municipios, dentro de su territorio, podrán construir vías de comunicación vehicular paralelas a las vías de comunicación vehicular de jurisdicción federal, con el propósito de que junto con las vías de jurisdicción federal, cuenten con cuatro carriles de circulación. La entidad federativa o municipio que construya las vías de comunicación en los términos de este artículo, a partir de la conclusión de la construcción, podrá establecer casetas de cobro por el servicio que se preste en ambas vías en el territorio de la entidad o municipio, en términos de las disposiciones legales aplicables, asumiendo el costo de mantenimiento y conservación de las mismas.*

*Cuando en las vías de comunicación vehicular a las que paralelamente se pretenda construir otra vía en los términos previstos en el párrafo anterior, ya se cobre por su uso o tránsito previamente a la construcción de la nueva vía, se requerirá que la entidad federativa o municipio que pretendan construirla, convenga, en su caso, con la Federación o el particular que tenga concesionada la primera vía de comunicación vehicular, los términos en los que se podrían compartir los ingresos que se obtengan por el uso o tránsito de ambas vías. Esta disposición no le será aplicable a las autopistas concesionadas al Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC)”.*

*“ARTICULO NOVENO TRANSITORIO. A las entidades federativas y los municipios que hayan construido las vías a que se refiere el artículo 38 de esta Ley, también le será aplicable lo establecido en el citado artículo.”*

Esto es, se establecen los siguientes supuestos:

**a)** Que las entidades federativas y los municipios, dentro de su territorio, podrán construir vías de comunicación vehicular paralelas a las vías de comunicación vehicular de jurisdicción federal, con el propósito de que, sumadas a las vías de jurisdicción federal, las carreteras cuenten con cuatro carriles de circulación.

**b)** Que la entidad federativa o municipio que construya dichas vías de comunicación para establecer casetas de cobro por el servicio que se preste en ambas vías en el territorio de la entidad o municipio, en términos de las disposiciones legales aplicables.

**c)** Obligación de asumir el costo de mantenimiento y conservación de las mismas.

**d)** Obligación de que cuando en las vías de comunicación vehicular a las que paralelamente se pretenda construir, ya se cobre por su uso o tránsito previamente a la construcción de la nueva vía, se requerirá que la entidad federativa o municipio que pretendan construirla, convenga, en su caso, con la Federación o el particular que tenga concesionada la primera vía de comunicación vehicular, los términos en los que se podrían *compartir los ingresos* que se obtengan por el uso o tránsito de ambas vías.

**e)** Restricción de que el supuesto anterior no le será aplicable a las autopistas concesionadas al Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC).

Estas disposiciones, como puede observarse, no son de aquellas que pudieran considerarse de un contenido tributarista, fiscalista o que tuvieran alguna vinculación estrecha con lo relativo a los ingresos de la Federación que son correlativos al Presupuesto de Egresos; pues ni siquiera por mencionar lo relativo a compartir los ingresos entre los actuales detentadores de la explotación de las carreteras, pudiera

considerarse así, dado que dicha mención únicamente regula una situación ex post facto que será consecuencia de las facultades previamente concedidas.

El contenido de los artículos impugnados no es preponderantemente tributario, sino más bien materializa acciones a tomar dentro de las políticas públicas inherentes a la construcción de carreteras federales, por lo que como ya se expuso, al ser extraño al contenido que debe guardar la Ley de Ingresos conforme lo impone la propia Constitución, deben de ser consideradas contrarias a la misma.

Por las razones expuestas, se estiman inconstitucionales los artículos de la Ley de Ingresos objeto de estas acciones de inconstitucionalidad.

Lo expuesto conlleva a declarar la invalidez de los artículos 38 y Noveno Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, sin necesidad de analizar los restantes conceptos de invalidez que se hicieron valer por violación a los artículos 13, 14, 16, 22, 26, párrafo tercero, 28, 31, fracción IV, 49, 117, fracción IV, 124, 133 y 134 de la Constitución Federal.

Por identidad jurídica substancial es de aplicación analógica el criterio publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, tesis P./J. 100/99, página 705, que dice:

*“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto.”*

**OCTAVO.** El artículo 105, fracción III, párrafo segundo, de la Constitución Federal establece:

*“La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”*

Por otra parte, los artículos 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, previenen:

*“44. Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen. Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el **Diario Oficial de la Federación** y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.*

*45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”*

La fracción IV del artículo 41 del ordenamiento mencionado, dispone:

*“Las sentencias deberán contener: ... IV.- Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando en la sentencia se declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.”*

En acatamiento a las normas transcritas y de conformidad con lo expuesto en los considerandos sexto y séptimo de esta resolución, al ser inconstitucionales los artículos 38 y Noveno Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, deben hacerse las precisiones siguientes.

En primer lugar, se establece que el Presidente de este Alto Tribunal ordenará la notificación de esta sentencia a las partes, así como su publicación en el Semanario Judicial de la Federación y en el **Diario Oficial de la Federación** que fue el órgano en el que se publicaron las normas cuya invalidez se declara.

En segundo lugar, se determina que la fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaración de invalidez será el día siguiente a la publicación de esta sentencia en el **Diario Oficial de la Federación**.

En tercer lugar, se establece que la invalidez de los preceptos impugnados implica que a partir de la fecha en que surta efectos la declaración, cesará la facultad de los Estados y municipios de construir vías de comunicación vehicular paralelas a las de jurisdicción federal, así como de instalar casetas de cobro por el servicio que se preste en dichas vías.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** Se declara la invalidez de los artículos 38 y Noveno Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el treinta de diciembre de dos mil dos, en términos del considerando último de esta resolución.

**SEGUNDO.** Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como en el **Diario Oficial de la Federación**.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Castro y Castro, Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, y Presidente Azuela Güitrón. No asistió el señor Ministro Silva Meza, por estar disfrutando de vacaciones.

Fue ponente el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

Firman los ciudadanos Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.- El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Mariano Azuela Güitrón**.- Rúbrica.- El Ponente, **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**.- Rúbrica.

LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de ciento once fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 10/2003 y su acumulada 11/2003, promovidas por el Procurador General de la República y el equivalente al treinta y tres por ciento de los diputados que integran la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso de la Unión, en contra del Congreso de la Unión y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se certifica para efectos de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**, en términos de lo dispuesto en el párrafo Segundo del artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el punto Segundo resolutive de su sentencia dictada en la sesión pública de catorce de octubre en curso.- México, Distrito Federal, a veintiuno de octubre de dos mil tres.- Conste.- Rúbrica.