

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 21/2008, promovida por el Municipio de Xochitepec, Estado de Morelos.

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 21/2008

**ACTOR: MUNICIPIO DE XOCHITEPEC,
ESTADO DE MORELOS.**

MINISTRA PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

SECRETARIO: ALFREDO VILLEDA AYALA

MINISTRO ENCARGADO DEL ENGROSE: JOSE RAMON COSSIO DIAZ

SECRETARIA: FRANCISCA MARIA POU GIMENEZ

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

VISTOS para resolver los autos correspondientes a la controversia constitucional 21/2008, y

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de la demanda. Por escrito presentado el once de febrero de dos mil ocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Laura Patricia Fernández Marure, Síndica del Ayuntamiento de Xochitepec, Estado de Morelos, promovió controversia constitucional en representación de ese Municipio contra el Estado de Morelos, a través de sus Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como del Secretario de Gobierno de la entidad.

Los actos impugnados son los siguientes:

- Los artículos 1, 3, 5, fracciones IV y VII, 9, fracción II, 10, fracciones II, V, X, XI y XII, 11, fracciones III, VI y VII, 12, fracciones V y VI, 14, 17, 19, 20 a 23, 26, primer párrafo, y fracciones I, II, III, IV y VI, 27, 28, 29, fracciones I, II y IV, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 43, 44, 46, 50, 52, 53, 58, 73, párrafo segundo, 75, 82 a 85, 102 y 103, así como los artículos cuarto, quinto, sexto, noveno y décimo transitorios de la Ley de Transporte del Estado de Morelos.
- Se demanda por extensión y efectos la invalidez de los artículos 1, 4, fracciones I, IV, V, VIII, IX y X de la Ley de Tránsito del Estado de Morelos (antes llamada Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Morelos). El artículo 26, fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos y el artículo 5, fracción VII del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

Las entidades o poderes contra las cuales se endereza la demanda son los siguientes:

- El Poder Legislativo del Estado de Morelos.
- El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, a través del Gobernador del Estado y del Secretario de Gobierno del Estado.

SEGUNDO. Antecedentes. La parte actora manifestó como antecedentes los que a continuación se sintetizan:

a) En primer lugar, el Municipio actor afirma que ejerce las atribuciones que de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución le corresponde desempeñar. Entre otras funciones y servicios se cuentan la formulación, aprobación y administración de la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; la autorización, control y vigilancia del uso del suelo; el otorgamiento de permisos y licencias para construcciones, y el ordenamiento y preservación del medio ambiente. Además, informa que de conformidad con los artículos 1o., fracciones I y III, 2o., fracciones V y XI, 4o., fracción XLVII, 5o., fracción III, 10, 66, fracción IX y 200 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos del Estado de Morelos, los gobiernos municipales tienen facultades para regular y controlar la planeación y administración del desarrollo urbano en su circunscripción territorial; fijar las normas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos; la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento sustentable de los centros de población; promover la infracción entre los grupos sociales y los servicios de cada centro de población, entre los cuales se encuentran los sistemas viales y de transporte; construir y adecuar la infraestructura de los servicios urbanos, en la cual se comprende a los servicios públicos destinados para el traslado de personas y bienes.

b) Por otra parte, el Municipio actor relata que el ocho de febrero de mil novecientos ochenta y nueve se publicó en el periódico oficial del Estado la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Morelos. En su artículo segundo transitorio dicha Ley ordenaba al Gobernador de la entidad a emitir el reglamento de la misma. El reglamento fue publicado el veinticinco de octubre de mil novecientos ochenta y nueve. A juicio del actor, dicho reglamento excedió con mucho las disposiciones de la Ley de donde deriva su validez. Además, sostiene que el nuevo Reglamento que se publicó el veinte de mayo de mil novecientos noventa y ocho sufre del mismo vicio.

c) El actor continúa señalando que en el Estado de Morelos, el transporte público —principalmente de pasajeros— es prestado por particulares. En su opinión el servicio es deficiente, situación que se agravó al final de la administración anterior como resultado del otorgamiento de una gran cantidad de concesiones para autobuses con itinerario fijo y automóviles sin itinerario. Aunque no se conoce el número exacto de concesiones expedidas a finales del año dos mil seis, señala, el ocho de noviembre de dos mil seis se publicó en el periódico oficial que se habían otorgado (tres mil ochenta y seis) 3,086 autorizaciones para taxis. El exceso de unidades de servicio público, continúa, repercute en las responsabilidades de las autoridades y causa problemas como caos vial y accidentes automovilísticos, entre otros. Además, considera que es un hecho conocido que las unidades concesionadas para el transporte de personas en su mayoría se componen de automotores viejos y en malas condiciones que afectan el tránsito municipal, la imagen urbana y el medio ambiente. Existe en definitiva una excesiva oferta en el transporte público que afecta las condiciones económicas de los concesionarios del servicio y esto a su vez ocasiona un aumento en las tarifas que empeora las condiciones económicas de las personas que utilizan los servicios públicos de transporte.

d) El doce de diciembre de dos mil siete se publicó la Ley de Transporte del Estado de Morelos. Al emitir esta ley, la Legislatura local reconoció que el ordenamiento legal que regía en la materia obstaculizaba e impedía la modernización y el desarrollo de los servicios de transporte. Por este motivo el actor estima que es un contrasentido que ese mismo órgano legislativo haya dejado vigentes algunos preceptos de la Ley de Tránsito y Transporte del Estado. Así, se duele que los artículos 1 al 7 y 13 de ese cuerpo normativo no hayan sido derogados, toda vez que ciertas porciones normativas regulan la prestación del servicio de transporte. En la exposición de motivos de la Ley también se reconoce que las nuevas normas son el resultado de la consulta y de las propuestas hechas por diversas autoridades del poder ejecutivo local, como por ejemplo la Dirección General de Transportes y la Dirección General de Control Vehicular, pero sin consideración alguna respecto de la opinión de los Ayuntamientos.

TERCERO. Conceptos de invalidez. A continuación se sintetizan los conceptos de invalidez expresados por la parte actora.

En el **primer concepto de invalidez** se reclama fundamentalmente la violación de los artículos 14, 16 y 115, fracción V, incisos a), b), g) y h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en perjuicio del Municipio de Xochitepec, Morelos. El actor considera relevante mencionar también el artículo 27, párrafo tercero de la misma Constitución Federal, que reconoce la necesidad de que todos los órdenes de gobierno participen en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Dichas violaciones son imputadas a los artículos 3, 9, fracción II, 10, fracciones II, X, XI, XII, 11, fracciones VI y VII, 12, fracción V, 14, 17, 19, 20 a 23, 26, primer párrafo y fracciones I, II, III, IV y VI, 27, 28, 29, fracciones I, II y IV, 34, 35, 37, 38, 39, 43, 44, 46, 50, 52, 58, 102, cuarto, quinto, sexto, noveno y décimo transitorios de la Ley de Transportes del Estado de Morelos. Asimismo considera que, por extensión y efectos, debe declararse también la invalidez de los artículos 1 y 4, fracciones I, IV, V, VIII, IX y X de la Ley de Tránsito del Estado de Morelos.

El Municipio actor deriva esta violación del hecho de que ambos ordenamientos niegan al Municipio actor la posibilidad de intervenir en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros. Lo anterior lo deja a su juicio en estado de indefensión, toda vez que es el Poder Ejecutivo local quien toma decisiones acerca del otorgamiento, la modificación y la revocación de los permisos y concesiones del servicio; el cambio de rutas o recorridos, horarios o frecuencias; los lugares para paradas de ascenso y descenso, y en general, todo lo relativo al servicio de transporte público. Considera necesario agregar que todo lo anterior se lleva a cabo sin respetar las necesidades del desarrollo urbano y la infraestructura municipal, con la correlativa afectación al medio ambiente, todo lo cual resulta violatorio del artículo 115 constitucional y de los artículos 1, fracción III, 2, fracciones V y XI, 4, fracción XLVII, 5, fracción III, 10, 66, fracción IX y 200 de la Ley de Ordenamiento Territorial y de Asentamientos Humanos del Estado de Morelos.

Asimismo, considera que le causa perjuicio el hecho de que la Ley de Transportes de la entidad sea renuente en reconocer que la prestación del servicio en el Estado incluye forzosamente a los territorios municipales. Ello lo asocia al hecho de que a su parecer, cuando la Ley habla de las vías terrestres de jurisdicción estatal, lo hace en oposición a las vías de comunicación federales, pero comprendiendo en todo momento a las municipales.

Por otra parte, el Municipio actor reconoce que ciertas porciones normativas de la Ley de Transportes le otorgan algún tipo de intervención —a través de opiniones o emisión de propuestas— en la formulación del Programa Estatal de Desarrollo del Transporte u cualquier otro programa inherente a dicho servicio. Sin embargo, dicha posibilidad de intervenir se le otorga exclusivamente en asuntos respecto de su extensión territorial y sin incluir las cuestiones regionales que le conciernan. Además, la forma en que la Ley regula la intervención del Municipio en esos procesos deliberativos es tan mala que a su parecer hace que su participación se torne nula o al menos de difícil realización, sobre todo respecto de la aplicación de cualquier programa inherente al transporte.

Para sustentar lo anterior menciona como ejemplo el artículo 9 de la Ley de Transporte. Este precepto, advierte, sólo les reconoce a los Ayuntamientos un carácter auxiliar en la materia, privándolos de cualquier facultad ejecutiva y permitiéndoles únicamente opinar y formular recomendaciones, sin hacer en ningún momento referencia a la vinculación o peso de las mismas frente al poder ejecutivo local. La Ley apenas les reconoce a los Ayuntamientos el carácter de órganos auxiliares sin facultades ejecutivas. Asimismo, el actor denuncia que el artículo 10, fracción II, de ese cuerpo legal establece que es al Gobernador del Estado a quien le corresponde definir la política y los programas en materia de transporte, tomando en cuenta las propuestas del Ayuntamiento siempre que concierna su circunscripción territorial. Asimismo, menciona que el artículo 14, les permite a los gobiernos municipales celebrar convenios de coordinación con las autoridades estatales para la prestación de servicios de transporte público para estudiar y discutir los problemas que surjan en esta materia, permitiéndole a estos emitir recomendaciones pero sin mencionar en ningún momento a quién deben hacerse las mismas. Por su lado, el artículo 17 de la Ley se refiere específicamente al Programa Estatal de Desarrollo del Transporte. Este precepto obliga a que el mismo se emita dentro de los primero cuatro meses de cada sexenio y se evalúe cada tres años. El actor se queja de que los plazos son extremadamente largos cuando la realidad de la prestación del servicio requiere una evaluación constante y la toma continua de decisiones. Además, el texto legal no establece ni los procedimientos, ni los mecanismos institucionales mediante los cuales se le permitirá conocer dicho plan al Municipio. Tampoco expresa la forma en que deberá manifestar sus opiniones y recomendaciones. En ese mismo sentido, se ve inmerso el artículo 19, por lo que le preocupa al promovente que tampoco se regule el modo en que el Ejecutivo local está obligado a dar respuesta a dichas opiniones para incorporarlas o bien manifestar su rechazo.

Por otra parte, el Municipio actor menciona la existencia de un Consejo Consultivo del Transporte como órgano adicional de opinión y consulta. El artículo 21 de la Ley de Transportes determina la composición de dicho Consejo y enlista sus miembros permanentes. Considera que este artículo perjudica a las autoridades municipales porque condiciona su participación en dicho órgano a que medie invitación del Secretario de Gobierno del Estado y dispone que no tendrán derecho a voto. Además, la desproporcionada participación de autoridades estatales en el Consejo hace nula la participación de las autoridades municipales. Por lo que hace a las sesiones, el artículo 23 de la Ley prevé que el Consejo sesionará ordinariamente cuatro veces en un año y extraordinariamente a petición de la mitad de los miembros, sin reconocerle un derecho al Ayuntamiento para convocar a dicho cuerpo colegiado. En este mismo sentido, se duele de que no se les dé la participación que merecen a los Ayuntamientos en cuestiones de importancia fundamental para ellos, mientras que sí se reconoce una mayor participación a los concesionarios y permisionarios.

El Municipio actor continúa con su análisis de los artículos que a su parecer le ocasionan un perjuicio y refiere a los artículos 43, 44 y 46 de la Ley de Transportes, por disponer que las concesiones otorgadas a personas físicas serán consideradas patrimonio familiar. Lo anterior permite a los titulares de las concesiones cederlas a favor de sus familiares o incluso transmitir las por vía hereditaria. Por otra parte, dichos preceptos permiten a los concesionarios aportar sus derechos a una sociedad mercantil pero añadiendo que esto de ninguna manera implica la pérdida de la titularidad del derecho afectado. Por esta vía nunca pierde la titularidad del derecho aunque lo haya aportado como el capital social de la sociedad. A su parecer, lo anterior, vulnera el artículo 27 constitucional ya que dicho precepto otorga al Estado mexicano de manera originaria, la titularidad de los bienes nacionales y la prestación de los servicios públicos a través de los respectivos órdenes de gobierno. Si bien es cierto, añade, que algunos servicios pueden ser prestados con la participación de los ciudadanos, ello no implica que la autoridad pueda perder esos derechos —que son inalienables e imprescriptibles— porque a través de ellos se tutela el interés público. Considera que esas disposiciones son delicadas por tratarse de la prestación de un servicio continuo, regular y uniforme. Añade que se pone en entredicho la facultad de las autoridades para declarar la extinción de las concesiones por revocación, caducidad o rescate. El Municipio actor concluye diciendo que la posibilidad de ceder o heredar la concesión vuelve nulo el concurso público previsto en el artículo 52 de la Ley, lo cual genera una afectación a la población usuaria ya que no se garantizan las condiciones legales, económicas y técnicas para poder prestar el servicio de manera eficaz y eficiente. Por otra parte, agrega que estas disposiciones discriminan a los terceros que resultan idóneos y están interesados en prestar tales servicios y no pueden hacerlo por no ser familiares del concesionario original.

Con respecto a los artículos transitorios de la Ley de Transporte, el Municipio actor reclama en primer lugar que se haya decidido dejar vigentes ciertas disposiciones de la anterior Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Morelos. Dicha ley es a su juicio inconstitucional porque no menciona a los Municipios ni les reconoce la injerencia que les corresponde de conformidad con el artículo 115, fracción III, inciso h) de la Constitución. Como muestra de lo anterior, cita las fracciones IX y X del artículo 4 de esa Ley, que le atribuyen al Gobernador la aprobación del incremento del servicio público de transporte a través de extensiones de ruta o variaciones de frecuencia, así como para autorizar extensiones de base de sitios de automóviles de alquiler “cuando para ello, [sería necesaria] la aprobación del municipio actor, en el cambio de terminales, paraderos y de los espacios físicos llamados bases o sitios, que implican uso de suelo y licencias de construcciones, como lo dispone el mismo artículo 115, fracción V, incisos d) y f) constitucional.”

Además, explica que el artículo cuarto transitorio de la Ley de Transporte dispone que las solicitudes de concesión pendientes de resolver se tramitarán conforme a las disposiciones vigentes antes de la reforma. Estima el Municipio actor que lo anterior no tiene ninguna razón de ser si lo que procura la nueva Ley es dar orden a la prestación del servicio, toda vez que los solicitantes no tienen ningún derecho adquirido sino la mera expectativa de que se le dé respuesta. Asimismo, los artículos quinto y décimo transitorios disponen dos plazos contradictorios —de treinta y noventa días— para que el ejecutivo emita y adecue las disposiciones reglamentarias en la materia.

Por otra parte, el Municipio actor considera inconstitucionales ciertas autorizaciones que hacen algunos artículos de la Ley. Por ejemplo, el artículo 3 deja en manos del Director General de Transportes la fijación de los itinerarios, tarifas, horarios, sitios, terminales, bases, desplazamientos, enlaces, enrolamientos, fusiones o cualquier otro asunto inherente al transporte público, de conformidad con lo que disponga el reglamento. Estima que lo anterior es violatorio del artículo 115, fracción V, incisos a), d), f) y h) de la Constitución federal porque no le permite al Municipio tomar decisiones sobre el servicio público de transporte, invadiendo así la esfera de atribuciones que le corresponden en materia de desarrollo urbano, uso de suelo y construcciones. Por esas mismas razones se duele del artículo 26, primer párrafo y fracciones II, III y VI de la Ley. Además, el artículo 14, fracción V de la Ley deja que las “atribuciones” de los gobiernos municipales en la materia sean definidas por el ejecutivo local cuando el Gobernador no es ni autoridad legislativa ni superior jerárquico de los gobiernos municipales. En ese mismo sentido, explica que el artículo 28 establece que el servicio público de transporte de carga se prestará en un lugar fijo, bajo las condiciones y con los vehículos que defina el reglamento. La disposición anterior no da cuenta de que los espacios físicos en donde se estacionen los vehículos requiere la autorización del Ayuntamiento por hacer uso del suelo. Extiende las anteriores consideraciones a los artículos 34, 35, 38, 58 y 102 de la Ley de Transporte del Estado.

Por otra parte, el Municipio actor no entiende por qué el artículo noveno transitorio de la Ley dispone que los permisos y concesiones otorgados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley surtirán sus efectos legales, respetando su fecha de vencimiento, y que una vez que entre en vigor la Ley su regulación y renovación debe sujetarse a los términos que resuelvan los órganos jurisdiccionales correspondientes. La renovación de órganos jurisdiccionales en la regulación y renovación le parece un sinsentido porque a su parecer, nada debe decir en esta materia por tratarse de un problema de competencia municipal.

Finalmente, pide se declare la invalidez del artículo 26, fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos que faculta a la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo Local para planear, organizar, regular, vigilar y en su caso administrar el servicio público de transporte, así como otorgar los permisos y concesiones correspondientes para explotar las vialidades de jurisdicción estatal. Asimismo, pide que se declare la invalidez del artículo 5, fracción VII del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno.

En el **segundo concepto de invalidez** se desarrollan fundamentalmente los siguientes argumentos:

El Municipio actor reclama la violación de los artículos 14, 16 y 115, fracción V, incisos a), d) y f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Hace derivar esta violación de los artículos 1, 3, 5, fracciones IV y VII, 10, fracción XII, 11, fracción III, 12, fracción VI, 33, 34 y 53 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos porque otorgan atribuciones a distintas autoridades del poder ejecutivo local que no pueden ejercerse ni determinarse unilateralmente porque interfieren con el desarrollo urbano de los Municipios, el uso de suelo y la autorización para construir bases, sitios, terminales, paraderos, depósitos, todo lo cual requiere de la autorización del Municipio por ser materias de su competencia. Es decir, la Ley agravia al Municipio actor porque otorga atribuciones unilaterales al poder ejecutivo sin considerar que dichas atribuciones en realidad consisten en una serie de actos complejos que requieren de la colaboración de varios órdenes de gobierno. Se duele específicamente de que, conforme al artículo 33 de la ley impugnada, el Director General de Transportes tiene facultades para otorgar permisos sobre los servicios auxiliares de transporte, —requiriendo la opinión del Ayuntamiento sobre los solicitantes— y sobre el depósito de vehículos —sin requerir la opinión de gobierno municipal—, lo cual estima violatorio del artículo 115 de la Constitución porque son los Ayuntamientos quienes tienen el encargo de autorizar, controlar y vigilar el uso de suelo en su circunscripción territorial. Dicha facultad permite que los Ayuntamientos eviten que se destine un predio a un fin que afecte el desarrollo urbano, el medio ambiente y la seguridad o tranquilidad de los vecinos.

El actor también estima contradictorio que el artículo 34 disponga que los concesionarios —aquellos que ya se encuentren prestando el servicio— de transporte de pasajeros con itinerarios fijos tengan la obligación de contar con terminales de origen y destino o con bases según lo disponga el Reglamento. Añade que esa obligación se tiene sin perjuicio de exhibir la autorización de uso de suelo y el estudio de impacto vial que emitan las autoridades municipales competentes. De esta disposición se aprecia la necesidad práctica del Municipio en su participación en la formulación y aplicación de los programas relativos al transporte público, no sólo en cuanto a la obligación de los concesionarios una vez que ya prestan el servicio sino desde un momento anterior al otorgamiento de la concesión.

En el **tercer concepto de invalidez**, el Municipio actor expresa esencialmente lo siguiente:

Se violan en perjuicio del municipio de Xochitepec los artículos 14, 16 y 115, fracción V, inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior se deriva de que el artículo 73, párrafo segundo y 75 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, que niega al gobierno municipal actor la posibilidad de tener acceso a los datos y documentos inherentes al Registro Estatal de Concesionarios y Permisarios del Servicio de Transporte Público —por ser documentos implícitamente reservados— y sólo permite su consulta cuando se acredite el interés jurídico, medie mandato judicial o lo autorice la autoridad administrativa competente. Destaca que la Ley de Transporte sólo reconoce como autoridades al Gobernador, al Secretario de Gobierno y al Director General de Transporte, reconociéndole a los Ayuntamientos el carácter de órganos auxiliares.

Considera que la protección de datos personales no puede ser pretexto para que el Municipio no acceda a dicho Registro, toda vez que ello le es necesario para ejercer sus facultades constitucionales de intervención en la formulación de programas de transporte público de pasajeros y su aplicación. Añade además que este derecho no debe circunscribirse a las políticas, criterios o autorizaciones que correspondan a su ámbito territorial sino que debe extenderse a todas aquellas que tengan vinculación con el Municipio o lo afecten, por ejemplo cuando se crucen límites territoriales entre municipios. Así, sin los datos y documentos pertinentes no es posible intervenir, opinar, recomendar o participar técnicamente y con razones objetivas en las tareas que la Constitución encomienda a los Municipios.

En el **cuarto concepto de invalidez**, el Municipio actor argumenta lo siguiente:

En primer lugar, el Municipio actor reclama la violación de los artículos 14, 16 y 115, fracción V, inciso h) de la Constitución Federal. Explica que dentro de la facultad otorgada por este último artículo para intervenir en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros se encuentra como elemento fundamental la determinación del costo de los servicios: es decir las tarifas. Señala que, de acuerdo con el artículo 31, fracción IV de la Constitución, los gobernados tienen la obligación de contribuir al gasto público de la federación, de los Estados y de los Municipios de la manera equitativa y proporcional que determinen las leyes. Luego analiza el contenido del artículo 13 del Código Fiscal para el Estado de Morelos en donde se determina que son aprovechamientos todos los ingresos que percibe el Estado y los Municipios por las funciones de derecho público que realiza. Así, siendo que la prestación del servicio público de transporte de pasajeros es una función de derecho público, considera que lo que se reciba por este concepto tiene el carácter de aprovechamiento. De este estudio llega a la conclusión de que los artículos 3, 10, fracción V, 11, fracción III, 82, 83, 84 y 85 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos vulneran las garantías de seguridad jurídica y certeza de los usuarios del servicio toda vez que permiten al Gobernador y al Secretario de Gobierno determinar: las tarifas del transporte público de pasajeros, las reglas generales de regulación tarifaria, descuentos y exenciones sobre las mismas e incluso tarifas especiales. Considera que tales determinaciones deben pasar por el filtro del proceso legislativo y que debe hacerse participar al gobierno municipal en su propuesta, reflexión y ponderación por ser un elemento importante de los programas de transporte público de pasajeros.

CUARTO. Artículos constitucionales que se estiman violados. Los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman violados son el 14, 16 y 115.

QUINTO. Trámite de admisión. Por acuerdo de doce de febrero de dos mil ocho, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la Controversia Constitucional 21/2008 y designó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos como Instructora.

Por auto de catorce de febrero de dos mil ocho, la Ministra Instructora reconoció la personalidad del promovente y admitió a trámite la demanda. También reconoció el carácter de demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, así como al Secretario de Gobierno de la entidad. En el mismo acuerdo ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que presentaran su contestación en el término de treinta días hábiles, así como dar vista al Procurador General de la República para que hiciera las manifestaciones que considerara pertinentes antes de la celebración de la audiencia de ley.

SEXTO. Contestación a la demanda. Las autoridades demandadas dieron contestación a la demanda en los siguientes términos:

1. Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. Por escrito presentado el nueve de abril de dos mil ocho ante la Oficina de Certificación y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Marco Antonio Adame Castillo, Gobernador del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo local, alegando esencialmente lo siguiente:

Antes de dar contestación a los conceptos de invalidez hechos valer en la demanda por el Municipio, el Gobernador desarrolla su argumentación para exponer las causales de improcedencia que a su parecer se actualizan. En primer lugar, advierte que con respecto a los artículos 1 y 4, fracciones I, IV, V, VIII, IX y X de la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Morelos, al abstenerse de precisar actos concretos de aplicación debe computarse el plazo desde la fecha de su publicación el ocho de febrero de mil novecientos ochenta y nueve, razón por la cual resulta evidente que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 20, fracción II de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución federal. Por otra parte, señala que el artículo 75 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos fue reformado el doce de marzo de dos mil ocho por lo cual se actualiza la causal de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V y 20, fracción II de la Ley Reglamentaria de la materia al haber cesado los efectos de la norma general impugnada.

En primer lugar, al dar contestación al primer concepto de invalidez planteado por el Municipio actor, el Gobernador estima que sus argumentos son infundados toda vez que los actos llevados a cabo por el Poder Ejecutivo del Estado en el desarrollo del proceso legislativo —consistentes en la promulgación y orden de publicación de la Ley de Transporte del Estado de Morelos— se realizaron con apego a las facultades constitucionales previstas en la fracción XVII del artículo 70 de la Constitución Política del Estado de Morelos.

Por otra parte, el gobernador arguye que es falso que los artículos 3, 9, párrafo segundo, fracción II, 10, fracciones II, X, XI y XII, 11, fracciones VI y VII, 12, fracción V, 14, 17, 19, 20 a 23, 26, primer párrafo y fracciones I a VI, 27, 28, 29, fracciones I, II y IV, 34, 35, 37, 38, 39, 43, 44, 46, 50, 52, 58 y 102, así como los artículos cuarto, quinto, sexto, noveno y décimo transitorios de la Ley de Tránsito del Estado de Morelos violen en perjuicio del Municipio actor los artículos 14, 16 y 115, fracción V, incisos a), b), g) y h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El titular del Poder Ejecutivo señala que la violación alegada por el Municipio se sustenta en que tanto la Ley de Transporte del Estado de Morelos, como la Ley de Tránsito del Estado de Morelos le niegan la posibilidad de participar en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros. Además, explica que también impugna la aplicación de dichos ordenamientos legales en tanto que otorgan facultades en la materia al Poder Ejecutivo local. Sin embargo, considera que el Municipio se abstiene de precisar las circunstancias de tiempo, lugar y modo de los actos de aplicación que según él fueron llevados a cabo por el Poder Ejecutivo planteando sus alegatos de forma genérica, dejándolo en estado de indefensión para poder responder a dichos argumentos e impidiendo que esta Suprema Corte los aprecie y analice.

Por otra parte, explica que considera infundada la impugnación que hace de los artículos 1, 4, fracciones I, IV, V, VIII, IX y X de la Ley de Tránsito del Estado de Morelos por no considerar la participación del Municipio en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros. Además, advierte que con respecto a dichos artículos se actualiza una causal de improcedencia por ser impugnados de manera extemporánea. Además, recuerda que el artículo primero transitorio de la Ley de Transporte del Estado de Morelos estableció que quedaban vigentes dichos artículos únicamente en lo relativo a la materia de tránsito, por lo que impugnar en lo relativo a la materia de transporte no tiene sentido toda vez que dichas disposiciones se encuentran derogadas.

Posteriormente, el Gobernador da respuesta a la violación alegada por el Municipio del artículo 115, fracción V, inciso h) de la Constitución Federal que se actualiza —según el actor— con la publicación de la Ley de Transporte del Estado. En primer lugar, reconoce que los Municipios están facultados para intervenir en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su territorio municipal. Sin embargo, dicha facultad se sujeta a lo que dispongan las leyes federales y estatales: es decir, se reserva al Congreso federal y a la Legislatura estatal la determinación de los términos y condiciones de su ejercicio, atendiendo a las características particulares de cada entidad federativa. El Gobernador considera que la Ley impugnada, al prever la participación de los Municipios en la formulación y aplicación de los mencionados programas no viola el ámbito competencial del Municipio. Por ejemplo, el artículo 9, párrafo segundo, fracción II le reconoce a los Ayuntamientos el carácter de autoridad auxiliar en materia de transporte y el artículo 10, fracción II obliga al Ejecutivo del Estado a tomar en cuenta la propuesta de los Ayuntamientos en lo que corresponda al ámbito territorial municipal. Además, el artículo 14 del citado cuerpo normativo le otorga atribuciones a los Ayuntamientos para: emitir opinión para la formulación de programas de transporte cuando afecte su ámbito territorial, celebrar convenios de coordinación con el Estado para la mejor prestación del servicio, estudiar y discutir los problemas de transporte público emitiendo recomendaciones en materia de planeación, emitir opinión —en su carácter órgano auxiliar— para modificar itinerarios, coadyuvar en la formulación de programas y las demás que señale la Ley y su Reglamento. Finalmente, el capítulo segundo de la Ley faculta a los Municipios para emitir una opinión sobre el programa estatal de desarrollo del transporte y el artículo 21, fracción XIV le reconoce su carácter de integrante del Consejo Consultivo de Transporte.

El Gobernador advierte que contrario a lo establecido por el Municipio actor, sí se encuentra obligado a tomar en consideración las propuestas, opiniones y recomendaciones que emitan los Ayuntamientos sobre los programas en materia de transporte. Así, en su carácter de autoridad, explica que es evidente que se encuentra obligado a fundar y motivar la decisión que tome con respecto a las propuestas formuladas por los Municipios.

Por otra parte, estima que es infundado lo alegado por el Municipio actor en el sentido de que los artículos 17 y 19 de la Ley prevén plazos inconstitucionales. Sin embargo, explica que ni el artículo 115 ni alguna otra disposición constitucional establecen una periodicidad a la cual deben sujetarse las entidades federativas para la expedición y revisión de sus programas de transporte. Asimismo, como quedó expuesto anteriormente, contrario a lo argumentado en la demanda, la Ley sí permite la intervención de los Municipios en la aplicación de dichos programas, ya que incluso se les permite celebrar convenios de coordinación con el Ejecutivo estatal para mejorar la prestación del servicio y coadyuvar en la planeación de su funcionamiento. En este mismo sentido, el Gobernador considera que es imposible que la norma prevea de manera específica y concreta la participación de los Municipios toda vez que eso depende del contenido que se le dé al programa y a la situación económica, social y política de cada Municipio en particular.

Además, el artículo sexto transitorio de la ley no tiene por qué prever de manera específica la participación de los Ayuntamientos en el programa estatal de desarrollo del transporte, pues su intervención ya se encuentra prevista en los artículos 17 a 19 de ese mismo cuerpo legal.

Por otra parte, considera que es justificada la participación con carácter de órgano auxiliar que se les da a los Ayuntamientos en el Consejo Consultivo sujeto a la invitación de la Secretaría de Gobierno toda vez que sólo intervendrán en aquellos asuntos en donde se afecte su ámbito territorial. Así, es en razón de que el Consejo aborda asuntos que involucran a todos los Municipios que resulta normal que sólo se les involucre atendiendo al caso particular, derivado de la afectación que puedan sufrir en su territorio.

Por otra parte, el Gobernador afirma que no es cierto que el Poder Ejecutivo estatal cuente con una “aplastante” mayoría en dicho Consejo, toda vez que la Ley no subordina la decisión de los miembros del Consejo a la voluntad del titular del Ejecutivo y se prevé la representación de cada una de las Cámaras ligadas al transporte, así como un representante de los concesionarios o permisionarios de cada modalidad de transporte, por lo que está garantizado el carácter democrático de las decisiones adoptadas por dicho Consejo. Con respecto al funcionamiento de dicho órgano consultivo, el Gobernador considera que los argumentos sobre su funcionamiento no son más que apreciaciones subjetivas del Municipio ya que la instalación de las sesiones del Consejo siguen esencialmente las mismas reglas jurídicamente razonables que sirven para las Legislaciones y otros cuerpos colegiados deliberativos —por ejemplo, que se considera instalada en primera convocatoria con la asistencia de la mitad más uno de sus integrantes—.

Por lo que hace a los artículos 43, 44 y 46 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, el Gobernador afirma que la demanda se abstiene de exponer los razonamientos por los cuales considera que dichas disposiciones invaden o restringen las atribuciones del Municipio actor. Independientemente de lo anterior, el concepto de invalidez planteado resulta infundado ya que dichos dispositivos, a su parecer, no prevén bajo ninguna circunstancia que al ser patrimonio familiar o se transmitan entre familiares, o bien se aporten los derechos derivados de las mismas a sociedades pierdan su carácter de concesiones o varíen las condiciones de prestación del servicio a que se refieren, existiendo siempre la posibilidad de que se extingan, se revoquen o caduquen. Además, la posibilidad de que un concesionario ceda sus derechos a un familiar o los herederos, afirma, no invade el ámbito de competencias del Municipio actor, pues en todo caso dicha impugnación le corresponde hacerla a aquellos terceros quienes acreditando los requisitos legales para prestar el servicio se sientan afectados por dichas normas.

Por otra parte, el gobernador considera que la impugnación hecha valer en contra del artículo primero transitorio es infundada pues únicamente dispuso que quedarían vigentes los artículos 1 a 7 y 13 de la Ley de Transporte en lo relativo a la materia de tránsito, derogándose en consecuencia, todo lo concerniente a la materia de transporte.

La impugnación del artículo cuarto transitorio es inoperante, a su parecer, pues el Síndico del Ayuntamiento no expone razón alguna que evidencie que tales disposiciones invaden o restringen el ámbito constitucional de atribuciones del Municipio que representa. Además, del hecho de que esa disposición establezca que las solicitudes de concesiones, permisos o autorizaciones planteadas al inicio de la vigencia de la Ley deban ser resueltas de conformidad con las disposiciones vigentes no se deriva su otorgamiento inevitable, pues se resolverán de conformidad con la nueva Ley y de acuerdo con la formulación e implementación de los programas de transporte en los que debe participar el propio Municipio. Finalmente, el Gobernador sostiene que los alegatos contra los artículos quinto y décimo transitorios deben ser declarados inoperantes al no expresarse las razones por las cuales se estima que se violan las atribuciones del Municipio.

Por otra parte, considera que es falso que el Director General de Transporte se encuentre sujeto exclusivamente a lo que disponga el Reglamento y al margen de las disposiciones legislativas. Esto resulta evidente de la lectura del artículo 3 de la Ley por lo que es errónea la afirmación de que tales facultades se desarrollan bajo la consideración exclusiva del Poder Ejecutivo local.

Además, el artículo 14, fracción V no indica que las atribuciones de los gobiernos municipales serán definidas por el Poder Ejecutivo local toda vez que dicho artículo se refiere a la facultad de los Ayuntamientos de coadyuvar en la formulación de programas, convenios y planeación para el mejor funcionamiento del transporte público en su Municipio.

Con respecto a los artículos 28, 34, 35, 38, 58 y 102 de la Ley de Transporte, el Gobernador considera que el ejercicio de las facultades contenidas en esos artículos a favor de la autoridad estatal existen sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades municipales en materia de desarrollo urbano municipal, control y administración de uso de suelo y expedición de licencias de construcción como lo dispone expresamente el artículo 34 de la Ley.

Por otra parte, sostiene que tampoco expresa el Municipio argumento alguno tendiente a demostrar la invasión de sus facultades constitucionales en materia de las concesiones y permisos otorgados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, por lo cual estima que debe declararse inoperante la impugnación de este artículo.

Finalmente, en lo que se refiere a los artículos 26, fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y 5, fracción VII del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno, el Gobernador afirma que si dichas disposiciones fueran contrarias a la nueva Ley de Transporte del Estado, las mismas quedarían derogadas de conformidad con lo dispuesto por el artículo primero transitorio de dicha Ley.

Posteriormente, el Gobernador da contestación al segundo concepto de invalidez de la demanda del Municipio actor, estimando que resulta infundado ya que las facultades establecidas a favor de las autoridades locales en los artículos 1, 3, 5, fracciones IV y VII, 10, fracción XII, 11, fracción III, 12, fracción VI, 33, 34 y 53 de la Ley de Transporte estatal existen sin perjuicio de las facultades que corresponden a las autoridades municipales en materia de desarrollo urbano, uso de suelo y expedición de licencias de construcción como se desprende del propio artículo 34. Derivado de lo anterior, explica que es evidente que el establecimiento de los servicios auxiliares que regula la Ley de la materia deben cumplir con lo dispuesto en otros ordenamientos, como son las normativas municipales, estatales y federales, agregando que la Legislatura del Estado no estaba obligada a detallar los requisitos que en otras materias deberían de satisfacerse para el establecimiento de dichos servicios auxiliares.

Por otra parte, afirma que el Municipio de Xochitepec distorsiona dolosamente el contenido del artículo 33 de la Ley de Transporte ya que la opinión del Ayuntamiento en relación con la expedición de permisos para el establecimiento de servicios auxiliares, no es sustituta o derogatoria de otras atribuciones del Municipio en materia de desarrollo urbano y uso de suelo como lo pretende hacer ver. Esa opinión, explica, deriva de la atribución otorgada por el artículo 14 de la Ley en favor del Ayuntamiento en su carácter de órgano auxiliar en materia de transporte.

Por lo que hace al tercer concepto de invalidez, el Gobernador estima que es inoperante por una parte e infundado por otra. En primer lugar, explica que es inoperante respecto del artículo 75 de la Ley de Transporte del Estado toda vez que fue reformado el doce de marzo de dos mil ocho, por lo cual se actualiza una de las causales de improcedencia prevista en la Ley ya que han cesado los efectos de la norma general reclamada.

Es infundado, a su parecer, porque es falso que el artículo 73 —y el artículo 75 anterior a la reforma antes mencionada— niegue la posibilidad al Municipio actor de tener acceso a los datos y documentos inherentes al Registro Estatal de Concesionarios y Permisionarios del Servicio de Transporte Público pues el acceso a los datos y documentos de dicho registro se encuentra plenamente permitido a toda autoridad competente que funde y motive la necesidad de la información. Es por ello que considera que el Municipio actor siempre ha tenido la posibilidad de tener acceso a los datos y documentos que obren en dicho registro, respetando así la facultad que le concede la Constitución federal y la Ley de Transporte del Estado de intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público.

Por último, el Gobernador considera que es infundado e inoperante el último concepto de invalidez de la demanda del Municipio actor toda vez que, a su parecer, ha quedado demostrado que la Ley de Transporte del Estado sí otorga participación a los Municipios en la formulación y aplicación de los programas de transporte público cuando afecten su ámbito territorial, que comprende lo relativo al establecimiento de las tarifas que deben pagar los usuarios por dicho servicio. Además, considera que es inoperante en lo relativo a la autoridad que resulta competente para fijar las tarifas que deben cubrir los usuarios del servicio de transporte ya que el Ayuntamiento se abstiene de exponer la razón o fundamento que evidencie la invasión o restricción al ámbito de atribuciones del Municipio.

Finalmente, el Gobernador considera que el actor tiene una falsa concepción sobre la naturaleza de las tarifas que se cobran por parte de los concesionarios, pues es claro que las mismas no tienen el carácter de aprovechamientos o contribuciones como erróneamente afirma.

2. Secretario de Gobierno del Estado de Morelos. Por escrito presentado el ocho de abril de dos mil ocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Rafael Martínez Flores, Subsecretario de Gobierno del Estado de Morelos, actuando en nombre y representación del Secretario de Gobierno dio contestación a la demanda, manifestando esencialmente los mismos argumentos que el Gobernador del Estado en su escrito de contestación.

3. Poder Legislativo del Estado de Morelos. Por escrito presentado el dieciocho de abril de dos mil ocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Martha Patricia Franco Gutiérrez, entonces Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos y representante del Poder Legislativo local dio contestación a la demanda, manifestó los hechos y antecedentes que le constan, considerando que la controversia constitucional presentada por el municipio de Xochitepec era improcedente e infundada, atendiendo a las siguientes consideraciones:

En primer lugar, la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos se refiere a las normas impugnadas por el Municipio actor de la Ley de Transporte y la Ley de Tránsito, ambas del Estado de Morelos. Recuerda que el Municipio solicita la declaración de invalidez por considerar que en general se prevé la prestación de dichos servicios sin considerar la participación del Municipio, violando por tanto el artículo 115, fracción V, inciso c) de la Constitución federal. En primer lugar, hace notar que ambos cuerpos normativos revisten el carácter de normas generales.

Además, advierte que la Ley de Tránsito del Estado fue publicada el ocho de febrero de mil novecientos ochenta y nueve en el periódico oficial de la entidad y que el doce de diciembre de dos mil siete únicamente se derogaron ciertas disposiciones y se cambió la denominación de la Ley, sin que ello sirva para renovar su vigencia, por lo que se impugnó fuera del plazo de treinta días posteriores a su publicación que contempla la ley procedimental que rige los juicios de controversia constitucional. Para evidenciar lo anterior, invoca las tesis de jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte de rubro "LEYES DE INGRESOS" y "LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION. ES IMPROCEDENTE EL AMPARO QUE CONTRA ELLA SE ENDEREZA, POR CONTENER UN RENGLON IMPOSITIVO QUE ES MATERIA DE UNA LEY FISCAL DE CARACTER ESPECIAL QUE YA REGIA CON ANTERIORIDAD A AQUELLA, MAXIME CUANDO EL TRIBUTOS FUE CONSENTIDO EXPRESAMENTE".

Es decir, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por lo que resulta procedente sobreseer respecto de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 13 de la Ley de Tránsito del Estado de conformidad con el artículo 20, fracción II de esa misma Ley. La impugnación resulta extemporánea porque transcurrió en exceso el plazo de 30 días a partir de su publicación prevista en la Ley para su impugnación. Precisa que una vez demostrado lo anterior es preciso constreñir el estudio a los conceptos de invalidez tendientes a impugnar la inconstitucionalidad de sendos artículos de la Ley de Transporte del Estado de Morelos.

La Presidenta recuerda que el Municipio actor considera que se le violan en su perjuicio las garantías contenidas en los artículos 14, 16 y 115 fracción V incisos a), b), g) y h) de la Constitución federal porque se le obstaculizan, según él, la realización de las facultades que le corresponden. Explica que lo anterior es falso porque en realidad, las facultades que reclama para sí no le corresponden constitucionalmente ya que entre los servicios públicos mencionados en la fracción III del artículo 115 no se encuentra previsto el de transporte. Conforme a las normas constitucionales, el servicio público de transporte es de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo de la entidad, que se presta a través del Gobernador y las autoridades de transporte estatales. Por ello, no es cierto que se invada la esfera competencial del Ayuntamiento actor. Además, explica que la Constitución local, la Ley Orgánica Municipal y la Ley de Transporte del Estado no violan el artículo 16 de la Constitución, al encontrarse debidamente fundadas y motivadas.

Ello es así pues el artículo 124 de la Constitución federal dispone que las facultades que no se encuentren previstas expresamente a favor de funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados, por lo que si la prestación de un servicio público de no se confiere expresamente ni a la Federación ni a los Municipios, necesariamente le corresponde a las entidades federativas, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y en las leyes locales. Añade que aun cuando de conformidad con el artículo 115, fracción III inciso h), los Municipios tienen a su cargo funciones y servicios público como el de tránsito, los Municipios siempre están obligados a observar lo dispuesto en las leyes federales y las estatales. Es decir, los Municipios están sujetos a lo que dispongan dichos ordenamientos.

La Presidenta de la Mesa Directiva explica que el Municipio es una estructura de gobierno con autonomía funcional para la prestación de los servicios públicos a su cargo. Considera que es necesario realizar un análisis de las fracciones II y III del artículo 115 constitucional para advertir que la Ley de Transporte no contraviene las fracciones V y VI de ese mismo artículo. De ese análisis se desprende, en primer lugar, que los Ayuntamientos tienen la facultad para aprobar, de acuerdo con las leyes que expida la legislatura local, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. Además, el objeto de las leyes que expide la Legislatura es establecer las bases generales para la administración pública municipal y el procedimiento administrativo. Además, entre otras funciones y servicios públicos les corresponde el de tránsito a los Municipios. Asimismo, las legislaturas pueden determinar que ciertos servicios públicos queden a cargo de los Municipios atendiendo a las condiciones de los mismos, su capacidad administrativa y financiera. En el desempeño de sus funciones o prestación de sus servicios deben observar los Municipios lo dispuesto en las leyes federales y estatales sin perjuicio de su competencia.

La representante del Poder Legislativo afirma que no se advierte que el Congreso local le haya conferido la prestación del servicio público de transporte ni por tanto la facultad de reglamentarlo aunque la fracción III, inciso i) del 115 contemple la posibilidad. Por otra parte, busca precisar la diferenciación entre los conceptos de tránsito y transporte. Sostiene que al resolver la controversia constitucional 2/98, el Pleno de esta Suprema Corte estableció que de las características de cada uno de los servicios se desprende su distinción, pues mientras que el servicio de tránsito se dirige a los usuarios en general (*uti universi*), el de transportes se dirige a los usuarios en particular (*uti singulis*).

En aquella ocasión, se determinó que el concepto de tránsito es la acción y efecto de transitar que significa ir o pasar de un punto a otro por vías o parajes públicos. Es decir, es el desplazamiento, el movimiento de personas y vehículos en la vía pública. Es la actividad técnica realizada directamente por la administración pública que busca satisfacer la necesidad de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y circular por ella con fluidez, como peatón, conductor o pasajero de un vehículo, mediante la regulación de la circulación de todos ellos, así como del estacionamiento de los últimos en la vía pública. En cuanto a su carácter de servicio público se considera que es *uti universi* porque se presta a toda la población sin que se determine individualmente a los usuarios. Además, otra característica es que es un servicio de gestión pública pues implica el ejercicio de la autoridad por lo que está a cargo directamente de la administración pública centralizada tanto en el ámbito federal como en el estatal y en el municipal.

Por su parte, el servicio público de transporte, se entiende como la actividad técnica realizada directa o indirectamente por la administración pública, con el propósito de satisfacer la necesidad de carácter general consistente en el traslado de personas o de sus bienes muebles de un lugar a otro, cuyo cumplimiento uniforme y continuo debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un "mutable" régimen jurídico de derecho público. En conclusión se puede afirmar que el servicio público de tránsito y el de transporte son distintos. Así, explica que la materia de tránsito no incorpora la de transporte, lo que se refleja en la tesis de jurisprudencia 80/98 de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FACULTAD EN MATERIA DE TRANSITO NO INCORPORA LA DE TRANSPORTE." Asimismo, considera que debe tomarse en cuenta el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 137/2001 del Pleno de esta Suprema Corte de rubro: "TRANSITO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA EXPEDICION DE LA LEY RELATIVA POR LA LEGISLATURA ESTATAL NO QUEBRANTA EL ARTICULO 115, FRACCIONES II Y III, INCISO H), DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NI INVADIRIA LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO DE JUAREZ."

Explica que de ello se desprende que le corresponde a las legislaturas estatales emitir las normas que regulen la prestación del servicio de tránsito para darle uniformidad en todo el Estado mediante el establecimiento de un marco jurídico homogéneo y a los Municipios en sus respectivas jurisdicciones, la emisión de las normas relativas a la administración, organización, planeación y operación del servicio a fin de que éste se preste de manera continua, uniforme, permanente y regular. El Municipio actor puede reglamentar la organización pública municipal y regular los servicios públicos de su competencia, pero dentro de estos únicamente se encuentra el de tránsito, no el de transporte, pues no existe norma que le otorgue dicha facultad.

Finalmente, considera que a partir de la argumentación anterior ha podido acreditar que los Municipios deben en todo caso observar las leyes federales y locales, e insiste que en ninguna de ellas se le otorga al Municipio de Xochitepec facultad alguna sobre el servicio público de transporte, puesto que lo que se le confiere es el servicio público de tránsito. Es por ello que los artículos impugnados de la Ley de Transporte no transgreden lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución por lo que debe considerarse que son infundados los conceptos de invalidez hechos valer por la quejosa.

SEPTIMO. Ampliación a la demanda. Por escrito presentado el veintiocho de abril de dos mil ocho, Laura Patricia Fernández Marure, Síndico del Ayuntamiento del Municipio de Xochitepec amplió la demanda motivo de la presente controversia constitucional por hechos supervenientes.

Señaló como acto impugnado el Decreto Legislativo Número 622 que reforma los artículos 75 y 108, párrafos segundo y tercero de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, publicado en el periódico oficial del Estado el doce de marzo de dos mil ocho.

El Municipio actor da cuenta de los siguientes antecedentes:

a) El doce de diciembre de dos mil siete fue publicada en el periódico oficial del Estado la Ley de Transporte del Estado de Morelos. Posteriormente, el once de febrero de dos mil ocho, considerando que diversas normas contenidas en ese ordenamiento vulneraban ciertas atribuciones constitucionales en perjuicio del Municipio actor, presentó controversia constitucional solicitando la invalidez de dichos artículos.

b) El doce de marzo de dos mil ocho fue publicado en el periódico oficial del Estado el Decreto Legislativo número 622 mediante el cual se reforman los artículos 75 y 108 de la Ley de Transporte del Estado. El Municipio actor estima que la reforma constituye un hecho superveniente íntimamente vinculada con la materia de la demanda de controversia constitucional ya que de igual modo transgrede diversas disposiciones constitucionales.

El Municipio actor formula los siguientes argumentos.

En su **primer concepto de invalidez**, el Municipio actor estima que se violan en perjuicio del Municipio de Xochitepec los artículos 14, 16 y 115, fracción V, inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los primeros dos, explica, obligan a todas las autoridades a fundar y motivar sus actos, mientras que el tercero otorga la potestad a los Ayuntamientos para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. Además, agrega que dichos planes de desarrollo tienen una vinculación íntima con el transporte público —tanto de carga como de pasajeros— para garantizar el tránsito, garantizar la seguridad, estimular actividades económicas, prever soluciones que estimulen dichas actividades con el fin de propiciar el desarrollo de los Municipios y del Estado en su conjunto.

El actor, hace desprender dichas violaciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos porque no le reconoce las atribuciones que constitucionalmente le reconoce para participar en los programas de transporte público regionales e intervenir en la formulación de programas público de transporte de carga o de pasajeros cuando afecten su territorio. Ello no puede quedar al arbitrio del Poder Ejecutivo local, sino que, a su parecer, requiere de bases y normas generales que determinen el modo y los términos de la coordinación entre autoridades para garantizar la efectiva participación.

En ese mismo sentido, arguye que la Ley de Transporte del Estado no regula ni garantiza la participación del Municipio en la materia. En la misma se debería prever, estima, el intercambio de información periódica y conjunta entre las autoridades del Poder Ejecutivo estatal y el Ayuntamiento. Además, añade que el artículo 75 de la mencionada Ley —reformado mediante el Decreto legislativo 622 que se publicó en el periódico oficial de la entidad el doce de marzo de dos mil ocho— obliga al Municipio a que funde y motive la necesidad de acceder a la información del Registro Estatal de Concesionarios y Permissionarios del Servicio de Transporte Público. Insiste en que, para cumplir con lo dispuesto en el artículo 115 constitucional, le es necesario obtener información periódica y actualizada de dicho registro pues de otro modo le es imposible planear, programar y administrar el desarrollo urbano municipal.

Por otra parte, señala que para obtener la información solicitada a la Dirección General de Transporte del Poder Ejecutivo de Morelos para conocer las concesiones, permisos y autorizaciones que se encuentran vigentes, fue necesaria la intervención de la Ministra Instructora ante la ausencia de respuesta de la autoridad local. Además, se duele que sea el Poder Ejecutivo local quien determine si se ha fundado y motivado la necesidad de conocer la información que obra en dicho registro. La reforma reconoció el acceso ciudadano incondicional a la información del Registro, insiste, pero tratándose de autoridades, se exige fundar y motivar la necesidad de obtener dicha información. Es por estas razones que solicita que se declare la invalidez del citado precepto.

En su **segundo concepto de invalidez**, el Municipio actor alega la violación a los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución federal, así como de los artículos 125, fracción III de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos y 116 a 160 del Código Fiscal del Estado de Morelos.

Las garantías antes mencionadas son violadas, a su parecer, por el recién reformado artículo 108 de la Ley de Transporte del Estado en tanto que dispone que una vez determinada una infracción e impuesta una multa, el vehículo automotriz del infractor será retenida en garantía de pago de dicha sanción, añadiendo que si en el plazo de treinta días no se cubre la multa impuesta, la Secretaría de Finanzas y Planeación del Poder Ejecutivo del Estado deberá hacer efectivo el cobro mediante el procedimiento administrativo de ejecución correspondiente. Esto altera, a su parecer, el procedimiento económico coactivo previsto en el Código Fiscal del Estado y constituye una pena inusitada y trascendente.

OCTAVO. Preceptos constitucionales que se estiman violados en la ampliación a la demanda. Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman violados son el 14, 16, 22 y 115.

NOVENO. Trámite de admisión de la ampliación a la demanda. Por auto de veintinueve de abril de dos mil ocho, la Ministra Instructora admitió a trámite la ampliación a la demanda interpuesta por la Síndico del Ayuntamiento del Municipio de Xochitepec, emplazó a los Poderes demandados y ordenó dar vista al Procurador General de la República.

DECIMO. Contestación a la ampliación a la demanda.

1. Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. Por escrito presentado el trece de junio de dos mil ocho ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Marco Antonio Adame Castillo, Gobernador del Estado de Morelos, dio contestación a la ampliación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo local, alegando esencialmente lo siguiente:

En primer lugar, el Gobernador afirma que el Municipio actor carece de legitimación *ad causam*, pues adelanta que no ha realizado acto alguno que invada o afecte su ámbito competencial. Así, no existen actos que reclamar de parte del Poder Ejecutivo y sostiene que es aplicable la tesis de jurisprudencia 2a./J. 75/97 de rubro "LEGITIMACION PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO." En ese mismo sentido, sostiene que el poder que representa carece de legitimación procesal pasiva pues no ha realizado acto alguno que afecte al Municipio actor.

Con respecto a los conceptos de invalidez hechos valer por el Municipio actor, el Gobernador estima que la promulgación y publicación del Decreto 622, publicado el doce de marzo de dos mil ocho en el periódico oficial de la entidad, se encontraron debidamente fundados y motivados, conforme lo dispuesto en los artículos 70, fracción XVII de la Constitución Política del Estado. Además, sostiene que la tesis P. C/97 de rubro "PROMULGACION DE LEYES. FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE ESTE ACTO." apoya la constitucionalidad de su actuación. Por esta razón, considera que los conceptos de invalidez entablados en su contra devienen infundados.

Por otra parte, explica que es infundado el argumento del Municipio actor en el que sostiene que el artículo 75 de la Ley de Transporte del Estado viola en su perjuicio los artículos 14, 16 y 115, fracción V, inciso h) de la Constitución federal, porque se le obliga a fundar y motivar la necesidad de acceder a la información contenida en el Registro Estatal de Concesionarios y Permisionarios de Transporte Público. El Gobernador del Estado arguye que el mencionado artículo no le causa perjuicio al Municipio, toda vez que, en su carácter de autoridad, se ve en la necesidad de fundar y motivar todos los actos que realice de conformidad con el artículo 16 de la Constitución federal. Así, explica que toda autoridad está sujeta al principio de legalidad, que tiene vigencia también en los actos entre autoridades, con la finalidad de preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones establecidas a su favor.

En ese mismo sentido, el Gobernador alega que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que en las relaciones entre autoridades, el principio de legalidad se debe cumplir de un modo distinto al que rige en actos que trascienden a la esfera de los particulares, pues cumplen finalidades distintas. Entre autoridades, este principio, según su dicho, tiene como finalidad el respeto al orden jurídico y evitar la afectación de los ámbitos de competencia de otras autoridades. El principio de legalidad en este caso se cumple: primero, con la existencia de una norma legal que atribuya a favor de la autoridad la facultad para actuar en determinado sentido y; segundo, con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad que sí procedía aplicar la norma correspondiente. El respeto a las condiciones anteriores daría como resultado una debida fundamentación y motivación. Esto se sustenta según el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en la tesis de jurisprudencia P./J. 50/2000 de rubro "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURIDICA DE LOS PARTICULARES."

Sobre el segundo concepto de invalidez, en el que se reclama la afectación de los artículos 14, 16 y 22 constitucionales, en relación con los artículos 125, fracción III de la Ley General de Hacienda del Estado y 116 a 160 del Código Fiscal del Estado de Morelos, el Gobernador afirma que es inoperante e inatendible. El actor se duele que la sanción prevista en el artículo 108 de la Ley de Transporte se contempla una pena inusitada y trascendente pues se autoriza a la autoridad estatal para que retenga el vehículo en garantía, y posteriormente, ante la falta de cumplimiento voluntario del crédito fiscal, inicie el procedimiento administrativo de ejecución correspondiente. Este concepto es inatendible, insiste, porque el actor no expone ninguna transgresión a su ámbito de competencia que lo legitime para alegarlo en la presente controversia.

El Gobernador explica que según la Suprema Corte, las controversias constitucionales buscan preservar el orden constitucional, en especial, los principios que sustentan las relaciones jurídicas y políticas de los distintos órdenes jurídicos. En especial, buscan salvaguardar el federalismo y la supremacía constitucional. Así, resulta indispensable que el órgano legitimado para promover una controversia planté la existencia de un agravio en perjuicio de su ámbito de competencia. Sólo así, continua, tendrá interés legítimo para acudir en controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia. Cita las tesis de jurisprudencia P./J. 83/2001 y P./J. 99/2000 de rubros "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERES LEGITIMO PARA PROMOVERLA" y "AMPARO. PROCEDE CONTRA ACTOS REALIZADOS EN CUMPLIMIENTO DE UNA RESOLUCION DICTADA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EN UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, RESPECTO DE CUESTIONES AJENAS A ELLA."

2. Secretario de Gobierno del Estado de Morelos. Por escrito presentado el trece de junio de dos mil ocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sergio Alvarez Mata, Secretario de Gobierno del Estado de Morelos, dio contestación a la ampliación a la demanda, manifestando esencialmente los mismos argumentos que el Gobernador del Estado en su escrito de contestación.

3. Poder Legislativo del Estado de Morelos. Por escrito presentado el diecisiete de junio de dos mil ocho ante la Oficina de Certificación y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Martha Patricia Franco Gutiérrez, Presidenta de la Mesa Directiva del Estado de Morelos, dio contestación a la ampliación a la demanda en representación del Poder Legislativo local, manifestando los argumentos siguientes:

En primer lugar, la diputada explica que los actos reclamados por el Municipio actor se constriñen a la aprobación y expedición del Decreto 622 que el Congreso del Estado realizó en uso de sus facultades constitucionales. En lo referente a los hechos mencionados por el actor, la diputada reconoce que en el periódico oficial de doce de diciembre de dos mil siete apareció publicada la Ley de Transporte del Estado. Asimismo, reconoce que mediante el decreto impugnado fueron reformados los artículos 75 y 108 de ese cuerpo normativo.

Por lo que hace al primer concepto de invalidez, la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado sostiene que el Municipio actor se ha ostentado como autoridad para solicitar información del Registro Estatal de Concesionarios y Permisionarios del Servicio de Transporte Público, por lo que, en términos del artículo 75 de la Ley de Transporte del Estado, debe fundar y motivar su necesidad de acceder a la información que obre en dicho registro. Esto, advierte, en cumplimiento de los artículos 14 y 16 constitucionales que establecen la obligación a las autoridades de expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso y señalar las circunstancias que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, así como la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables. Esto es, la obligación de fundamentar y motivar. El principio de legalidad al que alude la diputada encuentra sustento, según su dicho, en la tesis I.6º.C. J/52 de rubro "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. SU DISTINCION ENTRE SU FALTA Y CUANDO ES INDEBIDA." En ese sentido, insiste en que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado de conformidad con el artículo 16 constitucional. También cita la tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de rubro "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION."

Por otra parte, la diputada afirma que los razonamientos que el actor expresa en su escrito de ampliación no permiten demostrar la inconstitucionalidad de los artículos impugnados por violar los artículos 14, 16, 115, fracción V, incisos a) y h) de la Constitución federal. Esto hace, a su parecer, que se actualice la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción III de la Ley reglamentaria de la materia.

En relación con el segundo concepto de invalidez, la diputada estima que el actor carece de interés jurídico para demandar la invalidez del artículo 108 de la Ley de Transporte del Estado. Así, explica que el interés jurídico se identifica con el derecho subjetivo. Dicho interés sólo puede ser invocado por la persona que se encuentre facultada por la norma. En el juicio de amparo, insiste, el interés jurídico supone la conjunción de una facultad de exigir y una relación correlativa consistente en un deber jurídico de cumplir dicha exigencia. Finalmente, señala que la tutela efectiva de ese interés exige que existan medios para lograr su satisfacción. En el ámbito de las relaciones administrativas, explica, no existe el derecho subjetivo si la norma no fue dictada para garantizar situaciones jurídicas particulares frente al poder público, porque en todo caso se hablaría de un interés simple. Esto último sucede en la presente controversia, pues el Municipio únicamente tiene un interés simple que no le permite ser alegado por esta vía. Es en virtud de lo anterior que los conceptos de invalidez son infundados, pues en nada se afectan los intereses jurídicos del actor. Asimismo, considera aplicable la tesis P./J. 83/2001 de rubro "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERES LEGITIMO PARA PROMOVERLA." Finalmente, considera que es aplicable por analogía la tesis XX. J/14 de rubro "INTERES JURIDICO EN EL JUICIO DE AMPARO. DEBE ACREDITARSE EN FORMA FEHACIENTE EL."

Así, concluye que en nada se afecta la esfera jurídica del Municipio actor con la reforma a los artículos 75 y 108 de la Ley de Transporte del Estado y no transgrede lo establecido en los artículos 14 y 16 pues es incuestionable, a su parecer, que se cumplió con las formalidades esenciales del procedimiento. Por ello, solicita que se declare infundado el mencionado concepto de invalidez. El artículo 14 contiene la garantía de audiencia que le permite al gobernado defenderse y alegar lo que a su derecho convenga. Así, a su parecer, debe sobreseerse el presente juicio en lo que se refiere a la violación de los artículos 14 y 16 constitucionales, toda vez que el Municipio no es sujeto de garantías individuales.

En lo referente a la violación del artículo 22 constitucional, la diputada explica que una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito y la autoridad facultada para imponerla no tiene la facultad de calificar el monto atendiendo a diversos factores. Este criterio, explica, fue sostenido por el Pleno de la Suprema Corte en la tesis de rubro "MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE." El artículo 108 impugnado, no viola la citada norma constitucional pues la multa que establece no es excesiva pues señala un monto máximo y uno mínimo para su imposición. Por ello, considera aplicable la tesis P./J. 102/99 de rubro "MULTAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN EN PORCENTAJES DETERMINADOS ENTRE UN MINIMO Y UN MAXIMO, NO SON INCONSTITUCIONALES.", y por identidad de razón las tesis 2a./J. 92/99 y VI.3o.A. J/20 de rubros "MULTAS. EL ARTICULO 76, FRACCION II, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, REFORMADO POR DECRETO DE FECHA 20 DE JULIO DE 1992 QUE LAS ESTABLECE, NO VIOLA EL ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL (APLICACION DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 10/95)." y "MULTAS INDIVIDUALIZACION DE SU MONTO."

Por ello, estima que la norma combatida no es contraria a derecho, ni vulnera la autonomía del Municipio. Asimismo, explica que deben desestimarse los conceptos de invalidez en los que se alegue que las normas carecen de fundamentación y motivación, pues el Congreso del Estado cumplió, según explica, con las normas locales que rigen su proceso de creación. Sobre la fundamentación y motivación en sede legislativa, añade que basta con que el órgano que lo emita se encuentre legitimado para ello. Esto encuentra sustento, a su parecer en las tesis del Pleno de este Alto Tribunal de rubros "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA." y "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS. LOS PODERES QUE INTERVIENEN EN SU FORMACION NO ESTAN OBLIGADOS A EXPLICARLOS."

Finalmente, la Diputada pide que se declare la validez de las normas impugnadas. Además, explica que el Municipio actor se limita a realizar afirmaciones sin sustento que no expresan los motivos por los cuales considera que las normas impugnadas violan su ámbito de competencias. Es decir, no expresa argumentos lógicos jurídicos para explicar las violaciones alegadas. Es por ello que debe actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII de la Ley reglamentaria del presente juicio. Funda su dicho en la tesis I.4o.A.51 K de rubro "CONCEPTOS DE VIOLACION O AGRAVIOS. SON INOPERANTES SI NO SE REFIEREN A LA PRETENSION Y A LA CAUSA DE PEDIR." Así, concluye que es obvio que el actor no enlaza las violaciones alegadas a las normas impugnadas, precisamente porque dichas violaciones no existen.

DECIMO PRIMERO. Segunda ampliación a la demanda. Por escrito presentado el dieciséis de mayo de dos mil ocho ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Laura Patricia Fernández Marure, Síndico del Ayuntamiento del Municipio de Xochitepec amplió por segunda ocasión la demanda motivo de la presente controversia constitucional por hechos nuevos. La ampliación fue admitida por auto de trece de mayo de dos mil ocho. En ella se señalan como impugnados los actos que se precisan a continuación:

- El Dictamen de la Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Legislación y de Tránsito, Transporte y Vías de Comunicación del Congreso del Estado de Morelos que contiene el proyecto de Ley de Transporte del Estado de Morelos del veintitrés de octubre de dos mil siete, que se compone de 58 páginas, 124 artículos y 11 transitorios.
- El Dictamen de la Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Legislación y de Tránsito, Transporte y Vías de Comunicación del Congreso del Estado de Morelos que contiene el proyecto de Ley de Transporte del Estado de Morelos del veintitrés de octubre de dos mil siete, que se compone de 59 páginas, 122 artículos y 10 transitorios.
- El oficio número SG/7656/2007 de tres de diciembre de dos mil siete firmado por la Coordinadora General de Asesores de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo de Morelos, mediante el cual se dirige al Director General Jurídico aduciendo remitirle diversa documentación por la que se solicita la publicación de la Ley de Transporte del Estado de Morelos.
- Los siete escritos, sin destinatario, sin fecha y sin identificación del nombre de quienes lo suscriben que llevan el título: "...Con fundamento en el artículo 128 del Reglamento para el Congreso del Estado, sometemos a consideración de la asamblea las siguientes propuestas al dictamen que está a discusión..."

- Expedición, promulgación y publicación de la Ley de Transporte del Estado de Morelos publicada en el periódico oficial el doce de diciembre de dos mil siete, por lo que hace a los artículos 1, 3, 5, fracciones IV y VII, 9, fracción II, 10, fracción II, V, X, XI y XII, 11, fracciones III, VI y VII, 12, fracciones V y VI, 14, 17, 19, 20 a 23, 26, primer párrafo y fracciones I, II, III, IV, y VI, 27, 28, 29, fracciones I, II y IV, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 43, 44, 46, 50, 52, 53, 58, 73, 75, 82 a 85, 102 y 103, así como los artículos cuarto, quinto, sexto, noveno y décimo transitorios por vicios formales del procedimiento legislativo.

El Municipio actor da cuenta de los siguientes antecedentes:

a) La Ley de Transporte del Estado de Morelos fue publicada el doce de diciembre de dos mil siete en el periódico oficial del Estado "Tierra y Libertad". En la publicación, explica, se indica que la misma fue sancionada por el Congreso del Estado el veintidós de noviembre de ese mismo año. Además, explica que la misma fue promulgada y refrendada por el Gobernador y el Secretario de Gobierno del Estado el diez de diciembre de dos mil siete.

b) El once de febrero de dos mil ocho interpuso controversia constitucional contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, reclamando la invalidez de varios artículos de la Ley de Transporte del Estado por vicios propios al considerar que se vulneraban sus atribuciones municipales.

c) El veintidós de abril le fue notificado el auto por el cual se tuvo por contestada la demanda por el Poder Legislativo del Estado. La notificación, afirma, fue acompañada por tres juegos de copias certificadas. En el primero de ellos se contiene el periódico oficial de ocho de febrero de mil novecientos ochenta y nueve. En el segundo se contiene el acta de la sesión legislativa del Congreso de Morelos de doce de julio de dos mil siete en la que se hace constar la designación de los integrantes de la Mesa Directiva para el segundo año del ejercicio constitucional. En el tercero aparecen las constancias del proceso legislativo que dio origen a la Ley que impugna. al Poder Ejecutivo local para su sanción, promulgación y publicación.

El actor afirma que ignoraba hasta ese momento el modo en que fue sancionado el ordenamiento por el Poder Legislativo, toda vez que el proceso de creación no se descubre en la publicación de la Ley. Del tercer juego de copias, explica, se advierte que el Poder Legislativo no conoció, sancionó, ni expidió la Ley en cuestión con el voto favorable de al menos dos terceras partes de los diputados de la Legislatura local. El texto de la Ley tampoco fue emitido, según él, por los integrantes de la Mesa Directiva del Poder Legislativo local, ni se remitió al Poder Ejecutivo local para su sanción, promulgación y publicación.

A continuación, formula un único concepto de validez en el que denuncia la vulneración en su perjuicio de los artículos 14, 16, 115 y 116 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 24, primer párrafo, 38, primer párrafo, 40, fracción II, 42, 43, 44 y 76 de la Constitución Política del Estado de Morelos. Se trata de argumentos que giran en torno a la vulneración de la garantía de debido proceso legal, la garantía de legalidad, así como de la parte del artículo 115 de la Carta Magna que obliga a las Legislaturas locales a emitir una serie de normas, particularmente leyes que organicen la administración pública municipal y regulen las funciones y servicios públicos que presten los Ayuntamientos, y al principio de división de poderes contemplado en el artículo 116.

El Municipio actor desprende la violación a las disposiciones antes mencionadas de las vicisitudes del proceso legislativo que dio origen a la Ley de Transporte del Estado de Morelos y sus señalamientos específicos no serán sintetizados por los motivos expresados en el considerando segundo de la presente resolución.

Por las mismas causas no serán sintetizadas las contestaciones a la ampliación de la demanda rendidas por el Gobernador del Estado de Morelos, el Secretario de Gobierno del Estado de Morelos y por el Poder Legislativo del Estado de Morelos, por medio de la Diputada presidente de la Mesa Directiva.

DECIMO SEGUNDO. Tercera ampliación a la demanda. Por escrito presentado el cuatro de julio de dos mil ocho ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Laura Patricia Fernández Marure, Síndico del Ayuntamiento del Municipio de Xochitepec amplió por tercera ocasión la demanda motivo de la presente controversia constitucional por hechos nuevos.

Señaló como acto impugnado la expedición, promulgación y publicación del Decreto Legislativo 622, publicado en el periódico oficial del Estado "Tierra y Libertad" el doce de marzo de dos mil ocho, por considerar acreditada la existencia de vicios formales en el proceso legislativo que trascienden de manera fundamental a la norma.

El Municipio actor da cuenta de los siguientes antecedentes:

a) En primer lugar, el Municipio actor recuerda que entre los actos impugnados en la presente controversia constitucional se encuentra el Decreto legislativo número 622 —publicado el doce de marzo en el periódico oficial de Morelos— mediante el cual fueron reformados los artículos 75 y 108 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos.

b) Por otra parte, el Municipio actor explica que el diecisiete de junio de dos mil ocho, el Poder Legislativo del Estado presentó su contestación a la primera ampliación a la demanda, misma que le fue notificada al actor el día veintitrés de ese mismo mes y año. El Poder Legislativo agregó a dicho escrito constancias del proceso legislativo por medio del cual fueron reformados los mencionados artículos de la Ley de Transporte del Estado. El Municipio actor afirma que fue de ese modo como tuvo conocimiento del proceso llevado a cabo por el Poder Legislativo, toda vez que el proceso se lleva a cabo al interior de dicho poder, sin que se descubra en la respectiva publicación. A partir de dichas constancias, afirma, se advierte que el Congreso no conoció, sancionó o expidió el decreto contando con al menos dos terceras partes de los integrantes de la legislatura local. Ello, a su parecer, implica la existencia de vicios formales en el proceso legislativo que trascienden de manera fundamental a la norma.

A continuación, formula un único concepto de invalidez, en el que denuncia la vulneración en su perjuicio de los artículos 14, 16, 115 y 116 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 24, primer párrafo, 38, primer párrafo, 40, fracción II, 42, 43, 44 y 76 de la Constitución Política del Estado de Morelos. Se trata de argumentos que giran en torno a la vulneración de la garantía de debido proceso legal, la garantía de legalidad, así como de la parte del artículo 115 de la Carta Magna que obliga a las Legislaturas locales a emitir una serie de normas, particularmente leyes que organicen la administración pública municipal y regulen las funciones y servicios públicos que presten los Ayuntamientos, y al principio de división de poderes contemplado en el artículo 116.

El Municipio actor desprende la violación a las disposiciones antes mencionadas de las vicisitudes del proceso legislativo que dio origen a la reforma, mediante el Decreto legislativo 622, de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, y sus señalamientos específicos no serán sintetizados por los motivos expresados en el considerando segundo de la presente resolución.

Por las mismas causas no serán sintetizadas las contestaciones a la ampliación de la demanda rendidas por el Gobernador del Estado de Morelos, el Secretario de Gobierno del Estado de Morelos y por el Poder Legislativo del Estado de Morelos, por medio de la Diputada presidente de la Mesa Directiva.

DECIMO TERCERO. Opinión del Procurador. El Procurador General de la República, en oficio PGR/636/2008 presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el dos de octubre de dos mil ocho, manifestó en síntesis lo siguiente.

a) Se actualiza la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Federal.

b) El Síndico del Municipio de Xochitepec tiene legitimación para promover en nombre de dicho Municipio el presente juicio.

c) La demanda fue presentada oportunamente en lo que se refiere a la impugnación de las normas de la Ley de Transporte del Estado, publicada el doce de diciembre de dos mil siete en el periódico oficial del Estado. Sin embargo, debe sobreseerse respecto del artículo 75 de esa Ley, con fundamento en los artículos 19, fracción V y 20, fracción II de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, reformada el doce de marzo de dos mil ocho, por lo que han cesado los efectos de esa norma.

La impugnación de diversas normas de la Ley de Tránsito de Morelos, la Ley Orgánica de la Administración Pública de Morelos y el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública de Morelos resultan extemporáneas, pues no se advierte que se impugnen en virtud de su primer acto de aplicación, por lo que debe contarse la oportunidad desde el momento de su publicación. Así, si las mismas se publicaron en el año 1989, 2000 y 2005, respectivamente, es obvio que transcurrió en exceso el plazo para su impugnación y por lo tanto, procede decretar su sobreseimiento, con fundamento en los artículos 19, fracción VII y 20, fracción II de la Ley Reglamentaria de la materia.

Por su parte, las tres ampliaciones de la demanda fueron presentadas oportunamente.

d) Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII en relación con la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción II —misma que fue alegada por todas las autoridades demandadas al dar contestación a la demanda— en relación con la impugnación de las normas de la Ley de Tránsito de Morelos por ser extemporánea. Pide que se reproduzcan las consideraciones vertidas en el apartado sobre la oportunidad de la demanda.

El Procurador estima además fundada la causal de improcedencia hecha valer por el Gobernador y el Secretario de Gobierno del Estado, en tanto que han cesado los efectos del artículo 75 de la Ley de Transporte del Estado, ya que fue reformado por el Decreto 622 el doce de marzo de dos mil ocho, tal como lo expresó en el apartado sobre la oportunidad.

e) El Procurador General de la República, atendiendo al criterio expuesto por el Pleno de este Alto Tribunal, analiza en primer término los argumentos desarrollados por el Municipio actor en relación con las violaciones en el proceso legislativo que dio origen a la Ley de Transporte del Estado y la reforma a los artículos 75 y 108 de esa Ley, publicadas en el periódico oficial del Estado el doce de diciembre de dos mil siete y el doce de marzo de dos mil ocho, respectivamente.

Las garantías de audiencia y legalidad están previstas en los artículos 14 y 16, en los que se establece que los actos emitidos por las autoridades deben sujetarse a las exigencias y formas que establezcan la Constitución y las leyes secundarias y el Poder Legislativo, afirma, está sujeto a esos mandatos constitucionales en el proceso de creación de normas generales en razón de que la existencia de violaciones de carácter formal puede trascender de manera fundamental a la norma.

Así, para determinar si existió una violación a las normas que rigen el proceso legislativo que culminó con la publicación de la Ley de Transporte del Estado, el Procurador reproduce el contenido de los artículos 24, 31, 40, fracción II, 42, fracción II, 43, 44 y 47 de la Constitución del Estado de Morelos, así como el de los artículos 72, 74, 95, 103, 106, 113, 115, 117, 128, 129, 134 y 145 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos. A partir de su contenido, el Procurador explica que el proceso de creación de normas generales comprende las siguientes fases: la presentación de una iniciativa por persona facultada para ello en la que se propone la emisión, reforma, adición o derogación de una norma general; el turno a las comisiones legislativas correspondientes para su estudio y análisis sin el cual no puede ser discutida ninguna proposición o proyecto; la emisión del dictamen de las comisiones que estudiaron la iniciativa y su proposición al Pleno de la Legislatura para que lo discuta, apruebe o rechace; la formación de una lista de individuos que pidan la palabra en contra o a favor de la iniciativa para su discusión en lo general y en lo particular; la aprobación de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la legislatura, y su remisión al Poder Ejecutivo, quien, si no tiene observaciones, debe publicarla inmediatamente.

Ahora bien, una vez descrito el proceso legislativo previsto en diversas normas del Estado de Morelos, el Procurador lo contrasta con las constancias que obran en autos y otras que se encuentran en el "Semanario de Debates" del Congreso del Estado consultable en Internet, para llegar a la conclusión de que no se advierte la existencia de ninguna violación trascendente en la emisión de la Ley impugnada.

Así, afirma que, contrario a lo sostenido por el actor, en la sesión ordinaria de doce de julio de dos mil siete, el diputado Francisco Alva Meraz presentó al Pleno de la Legislatura la iniciativa de Ley de Transporte del Estado, misma que fue turnada a las comisiones unidas correspondientes. Además, los diputados sí intervinieron en la discusión y aprobación de la Ley, pues la misma fue aprobada en lo general y en lo particular, por veinticuatro votos a favor y ninguno en contra. El Procurador menciona que, si bien es cierto que de los autos de la presente controversia no se desprende la discusión y aprobación de la Ley, ello de ninguna manera implica que se haya omitido, pues como ya se había mencionado, dicha información puede ser verificada en la dirección electrónica de Internet del Congreso del Estado.

En virtud de lo anterior, el Procurador concluye que el proceso legislativo no tuvo vicio alguno por lo que debe declararse infundado el concepto de invalidez que hace valer el Municipio actor en la ampliación a la demanda, ya que de ninguna forma se acredita la vulneración de los artículos 14 y 16 constitucionales.

Ahora bien, para opinar sobre las violaciones procesales alegadas por el actor en relación con el Decreto 622 por el que se reformaron los artículos 75 y 108 de la Ley de Transporte del Estado, el Procurador relata dicho proceso legislativo a partir de las constancias que obran en autos y llega a la conclusión de que se cumplió cabalmente con las normas que regulan la creación normativa en el Estado.

En primer lugar, explica que el Secretario del Congreso, en la sesión ordinaria de diecinueve de febrero de dos mil ocho, presentó al Congreso del Estado la iniciativa de reforma a la Ley de Transporte del Estado, y la turnó en esa misma fecha a la Comisión de Tránsito, Transporte y Vías de Comunicación para su análisis. En la sesión de veintiséis de febrero de dos mil ocho se leyó el dictamen de la Comisión, se discutió y fue aprobado por veintitrés votos a favor. De ahí que el dictamen fue debidamente conocido, deliberado y discutido por el Pleno del Congreso. En virtud de lo anterior, el Procurador concluye que el proceso legislativo no tuvo vicio alguno por lo que debe declararse infundado el concepto de invalidez que hace valer el Municipio actor en este sentido, al no acreditarse de ningún modo la vulneración de los artículos 14 y 16 constitucionales.

Por lo que hace a la supuesta violación de los artículos 115 y 116 constitucionales, derivada de la emisión y promulgación de la Ley de Transporte del Estado y la reforma a los artículos 75 y 108 de esa Ley, el Procurador advierte que el actor omitió esgrimir los argumentos para hacer valer su afirmación, por lo que debe declararse inatendible.

Una vez concluido lo anterior, el Procurador se pronuncia sobre la alegada invasión de la esfera de competencias del Municipio, al no permitir su intervención en los planes y programas de servicio público de transporte de pasajeros. El Municipio actor arguye que diversos artículos de la Ley de Transporte del Estado violan en su perjuicio los artículos 14, 16 y 115, fracción V, incisos a), b), g) y h) de la Constitución federal.

Para desarrollar su opinión sobre este punto, el Procurador analiza en primer término, el artículo 14 de la Constitución que establece la garantía de audiencia y el principio de seguridad jurídica. Estas previsiones, destaca, exigen que todo acto privativo que emita el Estado cumpla con ciertos requisitos, a saber: que se siga un juicio contra la persona que se pretende privar de un bien jurídico; que el juicio se sustancie ante tribunales previamente establecidos; que se observen las formalidades esenciales del procedimiento, y que el fallo se dicte conforme a las leyes vigentes, expedidas con anterioridad al hecho.

Por su parte, el artículo 16 establece la garantía de legalidad de los actos de todas las autoridades; actos que deben constar por escrito, emanar de autoridad competente y estar debidamente fundados y motivados. La competencia de las autoridades está determinada en la Constitución y en las leyes secundarias. En los actos que no trascienden a la esfera jurídica de los gobernados, por ser actos entre autoridades, el principio de legalidad busca respetar el orden jurídico constitucional. La fundamentación consiste en la obligación de citar los preceptos legales en que se apoya la determinación adoptada, mientras que la motivación es la expresión de las causas, circunstancias o razones que demuestran la adecuación entre la hipótesis normativa y el caso concreto. En los actos entre autoridades, advierte, estos requisitos se cumplen con la existencia de una norma que faculte a la autoridad para actuar y se acrediten las circunstancias de hecho que permitan apreciar la aplicación clara de la norma. Cita la tesis de jurisprudencia P./J. 50/2000 de rubro "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURIDICA DE LOS PARTICULARES."

Finalmente, el artículo 115, fracción V establece la facultad municipal de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. Este régimen —establecido mediante reforma constitucional— tuvo el propósito de fortalecer la autonomía municipal, en los términos que fijen las leyes, para que atendiendo a sus necesidades, elaboren los proyectos que más les convengan. Dicha facultad fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres. A partir de un análisis de la exposición de motivos que llevó a la reforma mencionada, el Procurador sostiene que tuvo la intención de facultar a los Municipios para: intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales; crear y administrar sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso de suelo; regularizar la tenencia de la tierra e intervenir en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y la creación y administración de zonas de reserva ecológicas.

En virtud de lo anterior, llega a la conclusión de que los Municipios son los únicos que pueden formular la zonificación y los planes de desarrollo urbano. Además, el inciso h) de la fracción V del artículo 115 constitucional establece que los Municipios intervendrán en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando estos afecten su ámbito territorial. Atendiendo al criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia al resolver la controversia constitucional 2/98, el Procurador recuerda que el servicio público de transporte debe entenderse como la actividad técnica realizada directa o indirectamente por la administración pública, con el propósito de satisfacer una necesidad de carácter general, consistente en el traslado de personas o de sus bienes muebles de un lugar a otro, cuyo cumplimiento uniforme y continuo debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes. Por ello, llega a la conclusión de que el servicio público de transporte compete a las autoridades del Estado, con la participación de los Municipios cuando se vean afectados sus ámbitos territoriales. Es decir, es una facultad reservada a la autoridad estatal, no a los Ayuntamientos, quienes carecen de competencia para prestarlo.

Finalmente, de un análisis exhaustivo de la Ley de Transporte del Estado, el Procurador General de la República llega a la conclusión de que la ley tiene como finalidad regular cuestiones relativas al servicio público y privado de transporte de personas o carga en la entidad, sin que se advierta la existencia de normas que pretendan regular cuestiones relativas a la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, ni de la creación y administración de reservas territoriales de los Ayuntamientos. Asimismo, señala que la Ley sí otorga una debida intervención a los Municipios en materia de transporte público de pasajeros. Así, toda vez que la Ley reconoce la participación de los Municipios en la elaboración de planes y programas relacionados con la materia de transporte y da intervención a los Ayuntamientos, considera infundada la alegada violación del artículo 115 constitucional y solicita que se declare la validez de las normas impugnadas.

Por otra parte, en lo que se refiere a los alegatos sobre la invalidez del Decreto 622 por el que se reforman los artículos 75 y 108 de la Ley de Transporte del Estado, el Procurador opina que resulta infundada la supuesta violación de los artículos 14, 16, 22 y 115 constitucionales. Ello es así pues, al tener el Municipio el carácter de autoridad, está obligada por el principio de legalidad previsto en el artículo 16 de la Constitución a fundar y motivar sus actos, como en el presente caso. Además, el artículo 108 impugnado prevé una medida precautoria a efecto de garantizar el cobro de las sanciones impuestas a los infractores de la Ley, con lo que se asegura que la multa sea cubierta de forma voluntaria o a través de un procedimiento administrativo de ejecución. Asimismo, el artículo sí contiene parámetros para la individualización de la sanción. Finalmente, los argumentos del actor no guardan relación con el contenido del artículo 115 constitucional.

DECIMO CUARTO. Audiencia pública y alegatos. El primero de octubre de dos mil ocho, agotado el trámite respectivo, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de ese cuerpo legal, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, se tuvieron por presentados sus alegatos y por formulada la opinión del Procurador General de la República.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en razón de que se plantea un conflicto entre, por un lado, el Estado de Morelos, a través de sus Poderes Legislativo y Ejecutivo, y el Municipio de Xochitepec de esa entidad federativa.

SEGUNDO. Precisión de las normas reclamadas y oportunidad. A continuación procedemos a precisar las normas y actos impugnados por el Municipio actor. El artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las dos primeras fracciones del artículo 105 de la Constitución Federal establece que “[a]l dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada”. Por tanto, es a la luz de los argumentos plasmados en el escrito de demanda como deben delimitarse las normas cuya constitucionalidad debe analizarse en la presente instancia.

Los argumentos de la demanda combaten centralmente el contenido normativo de un cuerpo legislativo:

- La Ley de Transportes del Estado de Morelos

Adicionalmente, el Municipio actor impugna las siguientes normas:

- El artículo 26, fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.
- El artículo 5, fracción VII del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.
- Los artículos 1 y 4 fracciones I, IV, V, VIII, IX y X de la Ley de Tránsito del Estado Morelos.

Sin embargo, estas disposiciones no son normas impugnadas de forma autónoma, pues el Municipio actor solicita su invalidez invocando expresamente la extensión de la declaratoria de invalidez del resto de normas combatidas, lo cual constituye una cuestión que se podría analizar, en su caso, una vez que se haya emitido el juicio de constitucionalidad sobre las normas generales impugnadas y se determinen los efectos de la declaratoria correspondiente, en los términos establecidos en la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las dos primeras fracciones del artículo 105 de la Constitución Federal. Según este precepto, los efectos de las sentencias “deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada”.

En cualquier caso, no pasa desapercibido para este tribunal que tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos como el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad pública han sido ya abrogados, la primera por decreto de veintiséis de junio de dos mil nueve y el segundo por decreto de veinte de enero de dos mil diez.

Procedemos a continuación a determinar la oportunidad de las impugnaciones contenidas en la demanda.

Como se desprende del apartado anterior, en el presente juicio, el Municipio actor impugna normas de carácter general, respecto de las cuales resultan aplicables las reglas establecidas en la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal. Según este artículo, el plazo para la interposición de la demanda será “de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia”.

La fecha de publicación de la Ley de Transporte del Estado de Morelos en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos es el doce de diciembre de dos mil siete.

Dado que el Municipio actor no impugna las normas citadas con motivo de un acto de aplicación, debe tomarse en cuenta la primera de las hipótesis de la fracción II del artículo 21 de este ordenamiento, según el cual el cómputo del plazo debe iniciarse al día siguiente a la fecha de publicación.

Siendo esta fecha el doce de diciembre de dos mil siete, el plazo de treinta días debe empezar a contarse desde el día (hábil) siguiente al mencionado, que resulta ser el trece de ese mismo mes y termina el doce de febrero del dos mil ocho, pues deben descontarse los días quince, dieciséis de diciembre de dos mil siete, el cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis, veintisiete de enero y el dos, tres, nueve y diez de febrero de dos mil ocho por ser sábados y domingos, inhábiles según el mismo artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. También debe descontarse del anterior cómputo el día diecisiete de diciembre de dos mil siete al dos de enero de dos mil ocho, por corresponder al segundo periodo de receso de esta Suprema Corte, según lo dispone el artículo 3 de la misma Ley Orgánica. Por último también deben descontarse los días cuatro y cinco de febrero del dos mil ocho, inhábiles según el punto primero del acuerdo 2/2006 emitido por este Tribunal Pleno el treinta de enero de dos mil seis.

Si la demanda se presentó el doce de febrero de dos mil ocho, es claro que la misma es oportuna respecto de las normas impugnadas de la Ley de Transporte del Estado de Morelos.

A continuación, se procede a analizar la oportunidad de las tres ampliaciones de demanda interpuestas por el Municipio actor.

En la primera, el Municipio actor impugna el Decreto Legislativo 622, que reforma los artículos 75 y 108, párrafos segundo y tercero de la Ley de Transporte del Estado de Morelos. En la segunda ampliación, combate los distintos dictámenes y oficios emitidos en el proceso de creación de la Ley de Transporte del Estado de Morelos. En la tercera ampliación, el Municipio actor impugna el proceso legislativo que llevó a la publicación del Decreto Legislativo 622. El Municipio actor argumenta que la primera ampliación de la demanda la realiza sobre la base de hechos supervenientes; la segunda y tercera las basa en hechos nuevos.

Las reglas aplicables en el punto que nos ocupa son las fijadas por el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las dos primeras fracciones del artículo 105 de la Constitución Federal, que establece que la parte actora puede ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes al de la contestación si en esta última apareciera un hecho nuevo, o hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si apareciera un hecho superveniente.

Este Tribunal Pleno ha determinado que por hecho nuevo debe entenderse "aquel respecto del cual la parte actora tiene conocimiento de su existencia con motivo de la contestación de la demanda, con independencia del momento en que nace", mientras que por hecho superveniente debe entenderse "aquel que se genera o acontece con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional, pero antes de la instrucción". Para efectos de distinguir entre ambos, este Tribunal Pleno determinó la siguiente regla: "[d]e ahí que tratándose de hechos nuevos deba determinarse cuándo tuvo conocimiento de ellos la parte actora, en tanto que si se trata de hechos supervenientes deba definirse cuándo tuvieron lugar"¹.

Como a continuación mostraremos, este Pleno concluye que las normas impugnadas en la primera ampliación de demanda se relacionan efectivamente con hechos supervenientes, mientras que los actos impugnados en la segunda y tercera de las ampliaciones tienen que ver con hechos nuevos, siendo sobre la base de esa noción que debe examinarse la oportunidad de su impugnación.

En la primera ampliación de demanda, el Municipio actor impugna la reforma legislativa realizada a los artículos 75 y 108 de la Ley de Transporte, la cual fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el doce de marzo de dos mil ocho. Estas normas, como es evidente, fueron incorporadas a la mencionada ley con posterioridad a la presentación de la demanda original, pues la interposición de esta última se realizó el doce de diciembre de dos mil siete, mientras que las normas reformadas fueron publicadas hasta el doce de marzo del año siguiente. En consecuencia, al tratarse de normas generadas a partir de actos realizados con posterioridad a la presentación de la demanda inicial, es claro que se trata de hechos supervenientes.

Este Tribunal Pleno ha determinado que el cómputo de la oportunidad de una ampliación interpuesto contra hechos supervenientes debe efectuarse tomando en consideración los plazos que rigen la presentación de la demanda inicial que se encuentran establecidos en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia²

¹ Tesis de jurisprudencia P./J. 139/2000, emitida por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 994 (diciembre de 2000) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. HECHO NUEVO Y HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA AMPLIACION DE LA DEMANDA. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la ampliación de la demanda de controversia constitucional constituye un derecho procesal, del cual la parte actora puede hacer uso cuando se actualice cualquiera de las siguientes dos hipótesis, a saber: la primera, dentro del plazo de quince días siguientes a la presentación de la contestación de la demanda, si en ésta apareciere un hecho nuevo; y, la segunda, hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. Ahora bien, para determinar la oportunidad en que debe hacerse valer la referida ampliación, debe tomarse en consideración la distinción entre el hecho nuevo y el superveniente, pues mientras el primero es aquel respecto del cual la parte actora tiene conocimiento de su existencia con motivo de la contestación de la demanda, con independencia del momento en que nace, el hecho superveniente es aquel que se genera o acontece con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional, pero antes del cierre de instrucción. De ahí que tratándose de hechos nuevos deba determinarse cuándo tuvo conocimiento de ellos la parte actora, en tanto que si se trata de hechos supervenientes deba definirse cuándo tuvieron lugar."

² Tesis de jurisprudencia P./J. 55/2002 emitida por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1381 del tomo XVII (enero de 2003) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA AMPLIACION DE LA DEMANDA CON MOTIVO DE UN HECHO SUPERVENIENTE, DEBE PROMOVERSE DENTRO DE LOS PLAZOS QUE ESTABLECE EL ARTICULO 21 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. De la interpretación sistemática del artículo 21 de la citada ley, que establece los plazos para la presentación de la demanda de controversia constitucional, así como del diverso artículo 27 del propio ordenamiento, que prevé que el actor podrá ampliar su demanda "hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente", se concluye que aun cuando el último precepto señalado no prevé expresamente el plazo para promover la ampliación cuando se trata de un hecho superveniente, sino que únicamente condiciona la promoción a que no se hubiera cerrado la instrucción, aquélla debe efectuarse dentro de los plazos que rigen la presentación de la demanda inicial, ya que sostener lo contrario generaría una incongruencia procesal, toda vez que si para la promoción de la acción de controversia el actor debe hacerlo dentro de los plazos que señala el citado numeral 21, para la ampliación de la misma demanda el plazo sería indeterminado, cuando no existe razón jurídica para tal diferencia si se parte del momento en que el actor tenga conocimiento del hecho superveniente. Además, la finalidad de la ampliación de demanda consiste en que, por economía procesal, se tramite y resuelva en un solo juicio lo que está íntimamente vinculado con el primer acto o la norma general impugnada, siempre y cuando no se hubiera cerrado la instrucción, a fin de evitar que se presenten demandas nuevas cuando se trata de actos estrechamente vinculados, por lo que si una demanda nueva debe presentarse dentro de los plazos que prevé la ley citada, iguales plazos deben regir cuando se trata de su ampliación con motivo de un hecho superveniente."

el cual, como hemos visto, establece en su fracción II un plazo de treinta días para impugnar normas generales, el cual debe empezarse a contar a partir del día siguiente a la fecha de la publicación de las mismas o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

Al no existir tampoco pruebas de que las normas reformadas hayan sido impugnadas con motivo de su primer acto de aplicación, debe computarse el anterior plazo a partir de su fecha de publicación.

Como lo señala el Municipio actor, el Decreto Legislativo 622 que reforma los artículos 75 y 108, párrafos segundo y tercero de la Ley de Transporte de Morelos fue publicado en el Periódico Oficial local el doce de marzo de dos mil ocho. Por tanto, el plazo de treinta días a que se hizo referencia corrió del día trece de marzo al treinta de abril del dos mil ocho, debiendo descontar de este cómputo los días quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve, treinta de marzo, cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de abril, por ser sábados y domingos, esto es, inhábiles en términos del artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los días diecisiete, dieciocho, diecinueve y veinte de marzo por determinación del Tribunal Pleno tomada en sesión privada, y el veintiuno del mismo mes en los términos de la misma disposición mencionada.

Por tanto, al haberse presentado el escrito de ampliación de la demanda ante esta Suprema Corte el veintiocho de abril de dos mil ocho, es evidente que la misma resulta oportuna.

En la segunda ampliación de demanda, el Municipio actor impugna esencialmente actuaciones realizadas en el proceso legislativo que culminó con la emisión de la Ley de Transporte del Estado. El actor señala que de este proceso legislativo tuvo conocimiento una vez que las autoridades demandadas dieron contestación a la demanda y acompañaron a la misma diversas documentales en los cuales se hacía constar dicho procedimiento, señalando al respecto lo siguiente: “[d]ado que el gobierno municipal que represento, ignoraba hasta ése momento, cómo fue que el poder legislativo tuvo por sancionado el citado ordenamiento; pues el proceso de creación de normas se lleva únicamente a su interior y ello no se descubre en la respectiva publicación”.

Igualmente, en la tercera ampliación a la demanda el Municipio actor impugna las actuaciones realizadas en el proceso legislativo que culminó con la emisión del Decreto Legislativo 622 que reformó los artículos 75 y 108 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos. El Municipio actor señala que de este proceso legislativo tuvo conocimiento una vez que el Poder Legislativo del Estado dio contestación a la primera ampliación de la demanda y acompañó a la misma diversas documentales en los cuales se hacía constar dicho procedimiento, señalando al respecto lo siguiente: “[d]ado que el gobierno municipal que represento, ignoraba hasta ése momento, cómo fue que el poder legislativo tuvo por sancionado el citado decreto 622; pues el proceso de creación de normas se lleva únicamente a su interior y ello no se descubre en la respectiva publicación”.

Sin embargo, este tribunal Pleno estima que las actuaciones y constancias del proceso legislativo no pueden considerarse “hechos nuevos”, a los efectos previstos en la ley reglamentaria. Cuando un Municipio interpone una controversia tiene perfecto conocimiento de que las normas que impugna son fruto de un proceso legislativo que derivó en su aprobación y publicación oficial. Aunque no hay motivos para presumir que en todos los casos está en aptitud de conocer con toda exactitud el contenido de las actuaciones legislativas impugnadas, pues en el Periódico Oficial del Estado de Morelos sólo se publica el decreto legislativo que contiene la Ley de que se trate y no la totalidad de las actuaciones integrantes del proceso legislativo, es claro que sí es conocedor genéricamente de su existencia, y que en el caso de que necesite corroborar su contenido puede solicitar al poder legislativo correspondiente las constancias que estime necesarias.

De este modo, el proceso legislativo que conduce a una norma legal que el Municipio impugna en demanda no puede ser técnicamente calificado de hecho “nuevo”, esto es, un hecho cuya existencia desconoce al momento de interponerla, y por ello las alegaciones que quieran hacerse respecto del proceso legislativo deben ser incluidas oportunamente en el escrito de demanda. Si el Municipio actor necesita confirmar ciertos alcances en relación con ellos, puede solicitarlas o solicitar que sean requeridas a las autoridades demandadas al presentar su demanda.

Como en el presente caso ello no ocurrió, sino que las presuntas violaciones se hicieron valer con posterioridad a las contestaciones a la demanda, es claro que procede desechar por inoportuna la ampliación de la demanda interpuesta por el Municipio actor.

TERCERO. Legitimación activa. Acto continuo se procede a realizar el estudio de la legitimación de quien promueve la controversia constitucional, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Quien promueve la controversia constitucional es la Síndico del Ayuntamiento del Municipio de Xochitepec, carácter que acredita con un ejemplar del periódico oficial del Estado de Morelos “Tierra y Libertad” de doce de julio de dos mil seis en la que consta la integración del Municipio de Xochitepec.

El artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que podrán comparecer a juicio los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representar a los órganos correspondientes.

Por su parte, la fracción II del artículo 45 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos establece lo siguiente:

“Artículo 45. Los Síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; tendiendo además, las siguientes atribuciones:

[...]

II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aún revocarlos;

[...]”

Del contenido de esta disposición se desprende que en el Estado de Morelos el Síndico tiene la representación jurídica de los Municipios en todos los procesos judiciales, por lo que procede reconocerle legitimación para interponer el presente juicio.

CUARTO. Legitimación pasiva. A continuación se analiza la legitimación de las partes demandadas.

Los artículos 10, fracción II, y 11, primer párrafo de la Ley Reglamentaria de la materia establecen que en una controversia constitucional tendrá el carácter de demandado la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia constitucional; asimismo, se prevé que deberá comparecer a juicio por conducto de funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo, y que en todo caso se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal de la parte demandada.

Por acuerdo de catorce de febrero de dos mil ocho se tuvo por autoridades demandadas en la presente controversia a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, así como al Secretario de Gobierno. Los dos primeros emitieron las normas impugnadas y son quienes podrían satisfacer la pretensión del actor en caso de que se considere fundada, por lo que debe reconocérseles legitimidad pasiva en este juicio.

Asimismo, debe reconocerse legitimación pasiva al Secretario de Gobierno del Estado de Morelos, por haber tenido, en términos del artículo 76 de la Constitución de esa entidad federativa,³ participación legal en el proceso de creación de las normas generales impugnadas, en la etapa referida al refrendo de las mismas. Es criterio de esta Suprema Corte que los Secretarios de Despacho de los poderes ejecutivos son susceptibles de tener legitimación pasiva en estos juicios cuando se les reclame este tipo de participación en los procesos legislativos.⁴

Quien contesta la demanda en nombre del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos es Marco Antonio Adame Castillo, Gobernador de esa Entidad Federativa, carácter que acredita con un ejemplar del periódico oficial local del veintinueve de septiembre de dos mil seis por el que se dio a conocer el bando solemne que lo declara Gobernador de dicho Estado.

El artículo 57 de la Constitución del Estado de Morelos establece que el Poder Ejecutivo se deposita en el Gobernador local:

Artículo 57. Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un solo individuo, que se denominará Gobernador Constitucional del Estado.

Quien suscribe la contestación de la demanda, goza, en consecuencia, de las facultades legales para acudir a este juicio en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

³ Artículo 76. Todos los decretos, reglamentos y acuerdos administrativos del Gobernador del Estado, deberán ser suscritos por el Secretario de Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda.

El decreto promulgatorio que realice el titular del Ejecutivo del Estado respecto de las leyes y decretos legislativos, deberá ser refrendado únicamente por el Secretario de Gobierno.

⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 104/2004, emitida por este Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1817 del tomo XX (octubre de 2004) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto: “SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACION PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO. Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los “órganos de gobierno derivados”, es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.”

Finalmente, quien suscribe la contestación de la demanda en nombre del Poder Legislativo del Estado de Morelos es Martha Patricia Franco Gutiérrez, Diputada Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, carácter que acredita con copia certificada del Acta de Sesión Ordinaria de fecha doce de julio de dos mil siete del Congreso del Estado de Morelos.

Por su parte, el artículo 36, fracción XVI de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos establece que el Presidente de la Mesa Directiva es el representante legal del Congreso local:

Artículo 36. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva:

[...]

XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado;

[...]

En consecuencia, también deben reconocerse facultades legales al Presidente de la Mesa Directiva para representar al Congreso del Estado de Morelos en el presente juicio.

Finalmente, el Secretario de Gobierno del Estado de Morelos acredita su carácter con copia certificada del nombramiento expedido en su favor por el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos el dos de octubre de dos mil seis.

QUINTO. Legitimación del Procurador. El Procurador General de la República está legitimado para ser parte en el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 10, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEXTO. Causales de improcedencia. A continuación se abordan las causales de improcedencia invocadas por las autoridades demandadas.

En primer lugar, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos denuncia la actualización en el presente caso de la causal de improcedencia establecida en la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, según la cual las controversias constitucionales son improcedentes cuando sean interpuestas de forma extemporánea, pues, afirma, el Municipio actor impugnó varias normas fuera del plazo legal.

Dado que la cuestión de la oportunidad de la demanda respecto de cada una de las normas y actos impugnados fue abordada en el segundo considerando de esta resolución, nos remitimos al mismo para su contestación, sin que sea necesario añadir nada a lo dicho en el presente apartado dedicado al estudio de la procedencia.

En segundo lugar, el Poder Ejecutivo local considera que debe sobreseerse el juicio respecto del artículo 75 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, ya que fue reformado el doce de marzo de dos mil ocho, lo que evidencia que los efectos de esta norma han cesado. Este Pleno coincide parcialmente con la opinión del Poder Ejecutivo. El texto original del artículo 75 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, anterior a la publicación de la reforma a la que se refiere el Poder Ejecutivo local, establecía lo siguiente:

Artículo 75. Se permitirá el acceso a los datos relacionados en el Registro Estatal de Concesionarios y Permisionarios del Servicio de Transporte Público sólo a quienes lo soliciten por escrito y acrediten su interés jurídico, así como a la autoridad competente que funde y motive la necesidad de la información, y estrictamente en cuanto a información que no involucre cuestiones personales y confidenciales de los titulares de los derechos respectivos.

Por su parte, el actual artículo 75 de la Ley de Transporte del Estado, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el doce de marzo de dos mil ocho, establece lo siguiente:

Artículo 75. Se permitirá el acceso a los datos relacionados en el Registro Estatal de Concesionarios y Permisionarios del Servicio de Transporte Público a toda persona que lo solicite por escrito o por vía electrónica en los términos que prevé la ley de la materia, así como a la autoridad competente que funde y motive la necesidad de la información, y estrictamente en cuanto a información que no involucre cuestiones personales, en los términos de las leyes respectivas.

Como puede observarse, tanto el anterior contenido del artículo 75 como el actual establecen las reglas conforme a las cuales ciudadanos y autoridades pueden acceder a los datos incluidos en el Registro Estatal de Concesionarios y Permisionarios del Servicio de Transporte Público. Como se desprende con claridad, el artículo 75 de la Ley de Transporte ha sido objeto de una reforma que lo hace variar sólo en un aspecto respecto de la anterior: en la otrora norma se les exigía a los ciudadanos acreditar su interés jurídico para solicitar información del mencionado Registro. Mediante la reforma realizada a esta disposición, el legislador local suprimió este requisito y actualmente permite a los particulares solicitar información "en los términos que prevé la ley de la materia".

La fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las dos primeras fracciones del artículo 105 de la Constitución Federal establece que las controversias constitucionales son improcedentes “[c]uando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia”, y este Tribunal Pleno ha determinado que, entre otros supuestos, la cesación de efectos de una norma se actualiza cuando su contenido es reformado y sus efectos jurídicos y materiales se suprimen como consecuencia de dicha reforma⁵. La fracción II del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de la materia, por su parte, establece que el sobreseimiento procederá “[c]uando durante el juicio apareciera o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior”.

Vistas las reglas anteriores, es claro que debe sobreseerse en el presente juicio respecto del artículo 75 de la Ley, vigente hasta antes de la entrada en vigor de la reforma de doce de marzo de dos mil ocho, por haber cesado sus efectos.

Sin embargo, dado que el Municipio actor en su segunda ampliación a la demanda impugna la reforma realizada al artículo 75 de la Ley de Transporte sobre el cual no se observa que se actualice ninguna causal de sobreseimiento, el contenido vigente de esta disposición legal será objeto de estudio en partes fundamentos jurídicos posteriores de esta resolución.

Por su parte, el Poder Legislativo señala que debe sobreseerse respecto de la Ley de Tránsito porque gran parte de sus contenidos ya se encontraban establecidos en la anterior Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Morelos, la cual fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el ocho de febrero de mil novecientos ochenta y nueve. En su opinión, ello convierte su impugnación en extemporánea; el hecho de que los mencionados contenidos normativos hayan sido nuevamente publicados el doce de diciembre de dos mil siete en la Ley de Tránsito, apunta, no permite afirmar que respecto de las mismas haya habido algún tipo de renovación de vigencia que le abra al Municipio actor una nueva oportunidad de impugnación.

A juicio de este Pleno, se trata de una cuestión que no es imperativo abordar en este momento toda vez que la Ley de Tránsito se impugna sólo por vía de consecuencias y efectos. Debemos recordar que esta Ley no es contada por este Pleno entre las normas propiamente impugnadas, sino que, en su caso, lo que se determinará en su momento es si debe declararse su inconstitucionalidad por consecuencia y efecto de las declaraciones de inconstitucionalidad a las que pueda arribarse tras el estudio de las normas generales que pueden tenerse por impugnadas. Sin embargo, para no dejar el argumento sin respuesta, es conveniente precisar que el argumento anterior es infundado, pues la premisa en la que se basa desconoce las posibilidades procesales que la Ley Reglamentaria de las dos primeras fracciones del artículo 105 de la Constitución establecen en favor de los sujetos legitimados para impugnar normas generales que consideren inconstitucionales. El hecho de que se publique en un medio de difusión oficial un cuerpo normativo que contenga contenidos jurídicos que guardan cierta semejanza con los establecidos en un cuerpo legal anterior no implica que los sujetos legitimados tengan vedada la posibilidad procesal que les otorga el artículo 21, fracción II de la Ley Reglamentaria de la materia para impugnar dichas normas en el momento legalmente establecido para combatir las por esta vía: “a partir del día siguiente a la fecha de su publicación”.

Además de lo anterior, este Pleno aprecia de oficio la actualización de la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las dos primeras fracciones del artículo 105 —cesación de efectos— en conexión con la fracción II del artículo 20 de la misma, respecto de los artículos 21, fracción III, 73, párrafo segundo, 102, 103 y 108, párrafos segundo y tercero de la Ley de Transporte del Estado de Morelos⁶. La Ley de Transporte fue objeto de reforma —adicionalmente a la que sufrió por efecto del Decreto legislativo 622, de marzo de dos mil ocho— por reforma de veintinueve de octubre de dos mil ocho, diez de junio de dos mil diez y siete de julio de dos mil diez. La reforma de veintinueve de octubre de dos mil ocho afectó —dentro del ámbito de artículos reclamados— el contenido normativo de los artículos 73, párrafo segundo, 102 y 103 de la Ley que nos ocupa. La de junio de dos mil diez, por su parte, afectó —dentro del ámbito de artículos reclamados— a los artículos 21, fracción III y 108, párrafos segundo y tercero, de la misma.

⁵ Tesis de jurisprudencia P./J. 53/2001, emitida por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 921 del tomo XIII (abril de 2001) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESEERSE SI NO SIENDO DE NATURALEZA PENAL LA LEY IMPUGNADA, CESARON SUS EFECTOS Y LA DECLARACION DE INVALIDEZ NO PODRIA TENER EFECTOS RETROACTIVOS. Si encontrándose en trámite una controversia constitucional sobre una ley que no es de naturaleza penal, la misma es reformada en el aspecto que se estima inconstitucional, debe sobreseerse en el juicio, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 19, fracción V y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el párrafo penúltimo del numeral 105 constitucional, pues, en virtud de la reforma, ya no podrá surtir efectos la norma impugnada al haber perdido su vigencia y, aun en el supuesto de que procediera declarar su invalidez, no podría favorecer al promovente de la controversia, puesto que al no tratarse de una disposición de naturaleza penal ese pronunciamiento no podría tener efectos retroactivos.”

⁶ El artículo 103 no es tomado en consideración en este punto porque, aunque es mencionado en la parte inicial del escrito de demanda, no hay referencia al mismo en la parte argumentativa de la misma.

Respecto de los artículos quinto y décimo transitorios, por su parte, debe también sobreseerse por cesación de efectos, puesto que los mismos se refieren a la emisión de reglamentos en un plazo que ya se ha agotado, habiéndose agotado, por tanto, sus efectos.

Por último, se estima necesario sobreseer respecto de otros artículos para cuya impugnación, como desarrollaremos con más detalle en el considerando que sigue, el Municipio actor carece del interés requerido, por no existir afectación a la esfera jurídica de atribuciones constitucionales del Municipio. Se trata de los artículos 3, en el sentido que será precisado en el considerando siguiente, y los artículos 82, 83, 84 y 85 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos.

No apreciando este Pleno la existencia de otras causales de improcedencia, este Pleno se avocará al estudio de los conceptos de invalidez.

SEPTIMO. Violaciones a las disposiciones constitucionales sobre régimen jurídico municipal. Procederemos ahora al estudio de los conceptos de invalidez expresados en la demanda y en la primera ampliación a la demanda.

PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ DE LA DEMANDA

En el primer concepto de invalidez de la demanda, el Municipio actor impugna por motivos distintos —todos relacionados con la violación a los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Federal— los artículos de la Ley de Transporte del Estado de Morelos enumerados con anterioridad y que en breve volveremos a transcribir—excluyendo aquellos por los cuales esta controversia ha sido sobreseída—.

Dada la heterogeneidad interna del concepto de invalidez que nos ocupa, agruparemos temáticamente los artículos que se impugnan por unos mismas razones y desarrollaremos por separado el estudio de los bloques argumentales resultantes. Asimismo, valga la pena aclarar que no abordaremos las alegaciones centradas en la violación de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal hasta el momento en que hayan sido agotados todos los otros temas relacionados con el régimen jurídico municipal y sólo en aquellas vertientes en que su invocación está ligada en los conceptos de invalidez a la vulneración de garantías o previsiones distintas a las contenidas en los artículos constitucionales sobre régimen jurídico municipal —en numerosas ocasiones a lo largo de los conceptos de invalidez, el Municipio actor alude a la vulneración de los artículos 14 y 16 de la Constitución en automática conexión con el señalamiento de las disposiciones relevantes del artículo 115, sin que su invocación aporte a la litis argumento adicional alguno a los orientados a mostrar la vulneración de las previsiones sobre régimen jurídico municipal—.

Intervención del Municipio en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros

En primer lugar, el actor denuncia que las normas impugnadas vulneran sus atribuciones constitucionales porque le impiden intervenir en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros, atribuyendo al Poder Ejecutivo local la facultad de tomar las decisiones en todo lo relativo a la materia, sin que el mismo se vea constreñido en ningún momento a considerar la visión y el criterio al respecto del Municipio, sus necesidades de desarrollo urbano o las características de su infraestructura municipal.

Los artículos de la Ley de Transporte impugnados por las razones señaladas son los siguientes:

ARTICULO 9. Son autoridades en materia de transporte:

[...]

Como órganos Auxiliares:

[...]

II.- Los Ayuntamientos.

ARTICULO 10. Son facultades del titular del Poder Ejecutivo:

[...]

II.- Definir la política y los programas en materia de transporte, tomando en cuenta la propuesta de los Ayuntamientos en lo que corresponda al ámbito territorial de los municipios respectivos;

[...]

X.- Autorizar en los municipios que considere necesario las condiciones para una conurbación, previo estudio que lleve a cabo la Dirección General de Transportes, otorgando el libre ascenso en la prestación del servicio de transporte público sin itinerario fijo. Esto en atención al crecimiento de la población así como a la necesidad de la ciudadanía de contar con un servicio de transporte público sin itinerario fijo;

XI.- Expedir la declaratoria de necesidades de nuevos servicios con base en los estudios que realice la Dirección General de Transportes;

XII.- Convocar a concurso público para el otorgamiento de concesiones para la prestación del servicio de transporte público, en cualquiera de sus modalidades, así como los servicios auxiliares del mismo, que correspondan;

ARTICULO 11. El titular de la Secretaría de Gobierno, además de las facultades que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, tendrá las siguientes:

[...]

VI.- Autorizar a través de la Dirección General de Transportes los medios nuevos de transporte en las localidades que se requieran especificando las modalidades y condiciones de su operación hasta cuando sean legalmente concesionados o en su caso autorizados;

VII.- Autorizar los convenios que los concesionarios celebren entre sí y, en su caso, con los auto transportistas federales, fijando las bases para la coordinación, combinación y enlace de los servicios de transporte, siempre y cuando los convenios conlleven al mejoramiento sustancial de dichos servicios;

ARTICULO 12. Son atribuciones del Director General de Transportes:

[...]

V.- Someter a la aprobación del Secretario de Gobierno los horarios, convenios y enrolamientos que los concesionarios y permisionarios celebren entre sí y, en su caso, con los auto transportistas federales, respecto de la prestación del servicio de transporte público a su cargo;

ARTICULO 14. Son atribuciones de los Ayuntamientos:

I.- Emitir opinión para la formulación de los programas en materia de transporte cuando afecte su ámbito territorial;

II.- Celebrar convenios de coordinación con el Estado, para la mejor prestación de los servicios de transporte público en el ámbito del territorio de su Municipio;

III.- Estudiar y discutir los problemas del transporte público en el ámbito de su jurisdicción territorial, emitiendo al efecto las recomendaciones en materia de planeación para su mejoramiento;

IV.- Como órgano Auxiliar emitir opinión respecto a la modificación de itinerarios, establecimiento de paradas, sitios y bases;

V.- Coadyuvar a la formulación de programas, convenios y planeación para el mejor funcionamiento del transporte público en su municipio, y

VI.- Las demás que les señalen la presente Ley y su Reglamento.

ARTICULO 17. El Secretario de Gobierno someterá a la aprobación del titular del Poder Ejecutivo, dentro de los primeros cuatro meses de iniciado el sexenio bajo su mandato, el Programa Estatal de Desarrollo del Transporte, mismo que será evaluado cada tres años y en el cual se especificarán los siguientes elementos:

I. Objetivos;

II. Metas;

III. Estrategias;

IV. Líneas de acción en la materia;

V. Los sistemas integrales de rutas del servicio de transporte público en el Estado; y

VI. Todas las demás que señale la presente Ley.

ARTICULO 19. Los Ayuntamientos, podrán emitir opinión al Programa Estatal de Desarrollo del Transporte, en lo que respecta al ámbito territorial de su competencia, llevándose a cabo en el inicio del sexenio o en su revisión.

ARTICULO 20. El Consejo Consultivo del Transporte es un órgano auxiliar de opinión, de consulta y concertación, teniendo a su cargo, estudiar y analizar la problemática en materia de transporte en todas sus modalidades, así como emitir las recomendaciones que para su mejoramiento estime procedentes, donde participaran los sectores público, privado y social.

ARTICULO 21. El Consejo Consultivo del Transporte, estará integrado por:

- I. El Titular del Poder Ejecutivo.
- II. El Secretario de Gobierno.
- III. [derogada el dos de junio de dos mil diez]
- IV. El Secretario de Planeación y Finanzas.
- V. El Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
- VI. El Secretario de Desarrollo Económico.
- VII. El Procurador General de Justicia.
- VIII. El Director General de Transportes.
- IX. El Director General de Protección Civil.
- X. Los Delegados Regionales de la Dirección General de Transportes.
- XI. El Presidente de la Comisión de Tránsito, Transporte y Vías de Comunicación del Congreso del Estado.
- XII. El Delegado del Centro de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes Morelos.
- XIII. Un Representante de cada una de las Cámaras, cuyos estatutos estén ligados con la actividad económica que regula esta Ley.
- XIV. Un representante de los concesionarios y permisionarios estatales por modalidad de transporte de cada Delegación, que tenga la Dirección General de Transportes; y
- XV. A invitación expresa de la Secretaría de Gobierno, la autoridad municipal correspondiente.

El titular del Poder Ejecutivo presidirá el Consejo y tendrá voto de calidad; el Secretario de Gobierno fungirá como Secretario Ejecutivo y el Director General de Transportes, como Secretario Técnico del Consejo Consultivo del Transporte.

Los funcionarios a que se refieren las fracciones I, II, IV, VII, IX y XIII, tendrán voz y voto en las sesiones del Consejo, los demás integrantes sólo voz [referencias numéricas ajustadas por reforma de dos de junio de dos mil diez].

Los integrantes del Consejo a que se refiere la fracción XIV ejercerán su representación por un lapso no mayor a dos años [referencias numéricas ajustadas por reforma de veintinueve de octubre de dos mil diez].

ARTICULO 22. El Consejo Consultivo del Transporte, tendrá las funciones siguientes:

- I.- Coadyuvar al mejoramiento de la función pública en materia de servicio de transporte público, procurando una adecuada satisfacción de las necesidades de los usuarios.
- II.- Opinar con respecto a las medidas administrativas y de servicio adoptadas, relacionadas con el transporte.
- III.- Emitir opinión respecto a los estudios técnicos que elabore la Dirección General de Transportes, respecto a:
 - a) Otorgamiento de nuevas concesiones, permisos o modificación de las condiciones de la declaratoria de necesidades;
 - b) Cambio de modalidad en la operación y explotación del servicio;
 - c) Modificación de itinerarios y horarios;
 - d) Reglas de aplicación de las tarifas de los servicios de transporte; y
 - e) Proyecto de Programa de Transporte.
- IV.- Recomendar acciones específicas para mejorar las condiciones de seguridad y prevenir la comisión de actos punibles.

ARTICULO 23. Las Sesiones del Consejo serán Ordinarias y Extraordinarias:

I.- Las Sesiones Ordinarias se celebrarán por lo menos cuatro veces al año, las Extraordinarias se realizarán cuando sea necesario, a petición del titular del Poder Ejecutivo, del Secretario de Gobierno o de por lo menos la mitad de los integrantes del Consejo.

De las sesiones ordinarias que lleve a cabo el Consejo, deberá dedicar por lo menos dos de ellas, a tratar asuntos relacionados exclusivamente con el servicio de transporte de carga.

II.- Presidirá las Sesiones, el titular del Poder Ejecutivo o la persona por él designada.

III.- Las sesiones del Consejo serán válidas con la asistencia de la mitad más uno de sus integrantes, a primera convocatoria; en caso de no reunirse la mayoría, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes, con los Consejeros que asistan, entre los que deberá figurar el titular del Poder Ejecutivo o la persona que él designe.

Las convocatorias a sesiones ordinarias del Consejo, las expedirá el titular del Poder Ejecutivo a través del Secretario de Gobierno, por escrito para los integrantes del Consejo, con cinco días hábiles de anticipación a la fecha de celebración, debiendo incluir el orden del día a que habrá de sujetarse la sesión y deberá publicarse con la misma anticipación por internet, en la página oficial del Gobierno del Estado.

A las sesiones extraordinarias se convocará con cuarenta y ocho horas de anticipación.

IV.- Las sesiones del Consejo se llevarán a cabo en el lugar que precise la convocatoria.

ARTICULO 27. El servicio de transporte público de carga en general, es el que se presta sin sujeción a ruta y en caminos de jurisdicción del Estado, para la movilización de bienes o productos no peligrosos, propiedad de terceros, mediante el pago de una tarifa autorizada, ubicados en un lugar fijo denominado base de servicio, en las condiciones y con los vehículos que se determinen en el Reglamento.

ARTICULO 29. El servicio de transporte privado, es aquel que sin tener las características propias del servicio público, realizan las personas físicas o morales para satisfacer una necesidad específica de determinado sector de la población, relacionadas directamente con el cumplimiento de su objeto social o con la realización de actividades comerciales, sean éstas de carácter transitorio o permanente, pero que implican un fin lucrativo o de carácter comercial, que desarrollan sus propietarios o poseedores, como parte de sus actividades comerciales, los cuales estarán regulados y vigilados por parte de la Dirección General de Transportes, a través de un permiso cuya vigencia no será menor a treinta días ni mayor a un año, y se clasifican en:

I.- De personal.- El que se presta a empleados de una empresa o institución para trasladarse de lugares predeterminados al centro de trabajo y viceversa, pudiendo estar o no sujetos a ruta y horario determinado, respetando las paradas previamente autorizadas; realizándose en vehículos cerrados de ocho y hasta cuarenta y cinco pasajeros; quedando prohibido admitir mayor número de pasajeros que los correspondientes al número de asientos con que cuente la unidad.

II.- Escolar.- Es el que se presta a quienes se encuentran cursando estudios, para transportarse de sus domicilios a los centros escolares y viceversa o cuando su transportación se relacione con la actividad académica. Este transporte, podrá estar o no, sujeto a rutas y horario determinado, respetándolas (sic) paradas previamente autorizadas; se prestará en vehículos cerrados con ventanas y puertas que garanticen la seguridad de las personas que transporten; quedando prohibido admitir mayor número de pasajeros que los correspondientes al número de asientos con que cuente la unidad.

[...]

IV.- Turismo Local.- Es el que tiene por objeto el traslado de personas dentro del Estado, de origen a destino y viceversa, hacia aquellos lugares que son considerados, como turísticos por revestir un interés histórico, arqueológico, cultural o recreativo; garantizando las condiciones de seguridad, comodidad e higiene con las condiciones y vehículos que se determinen en el Reglamento; quedando prohibido admitir mayor número de pasajeros que los correspondientes al número de asientos con que cuente la unidad.

ARTICULO 34. Para la prestación del servicio de transporte público de pasajeros con itinerario fijo, los concesionarios deberán contar con terminales de origen y destino, o en su caso con bases, conforme al Reglamento de esta Ley.

Lo anterior sin perjuicio de la obligación que tiene el concesionario de exhibir la autorización del uso de suelo y el estudio de impacto vial que emitan las autoridades municipales correspondientes.

ARTICULO 37. Para el otorgamiento de concesiones, el titular del Poder Ejecutivo, a través del Secretario de Gobierno., deberá publicar en el Periódico Oficial del Estado, conjuntamente con la convocatoria, la declaratoria, de necesidades respectiva, que justifique el incremento de las concesiones existentes de acuerdo con la modalidad de que se trate.

ARTICULO 39. La declaratoria de necesidades para el otorgamiento de concesiones, contendrá como mínimo lo siguiente:

- I.- Los resultados de los estudios técnicos-que justifiquen el otorgamiento;
- II.- La modalidad y el número de concesiones que se requieran para satisfacer la necesidad detectada;
- III.- El tipo, número, antigüedad y características de los vehículos que se requieran;
- IV.- Las condiciones generales para la prestación del servicio, y
- V.- Las demás que señalen las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

ARTIULO (SIC) 50. Por cada vehículo en operación, del servicio de transporte público, el concesionario deberá obtener el tarjetón de autorización para prestar el servicio respectivo, el cual deberá refrendar en forma anual, previa aprobación de la revista mecánica correspondiente, de conformidad con la convocatoria que emita el Secretario de Gobierno; el incumplimiento a esta disposición será motivo para la revocación de la concesión.

Asimismo, los concesionarios deberán efectuar el refrendo de la concesión a través del pago anual que realizarán ante la autoridad fiscal correspondiente, de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos.

SEXTO. Se otorga un plazo improrrogable de doce meses contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, para la emisión del Programa Estatal de Desarrollo del Transporte.

El Municipio aduce más específicamente que la regulación que hace la Ley de la intervención municipal en los procesos deliberativos que inciden sobre la prestación del servicio público de transporte es tan deficiente que convierte en nula y de difícil actualización su participación en la formulación y aplicación de los programas de transporte. Así, apunta, el artículo 9 de la Ley únicamente les reconoce a los Municipios el carácter de órganos auxiliares sin facultades ejecutivas. El artículo 10, fracción II, por su parte, establece que es al Gobernador del Estado a quien le corresponde definir la política y los programas de transporte tomando en cuenta las propuestas de los Ayuntamientos cuando afecten su ámbito territorial. El artículo 14 permite a los Ayuntamientos emitir recomendaciones sobre los programas, sin mencionar ante quién deben ser presentadas. Para el Municipio actor, el artículo 17, que se refiere al Programa Estatal de Desarrollo del Transporte, establece plazos extremadamente largos para su emisión y evolución, sin establecer los procedimientos o mecanismos que permitan a los Municipios conocerlo. Dicho artículo no expresa la forma en que pueden hacer opiniones o recomendaciones, ni establece el modo en que el Ejecutivo local está obligado a incorporar o dar respuesta a dichas manifestaciones. Esto también se evidencia en el artículo 21 que únicamente permite la participación del Municipio en el Consejo Consultivo de Transporte cuando sea expresamente invitado al efecto por el Secretario de Gobierno del Estado y sin derecho a voto. Finalmente, las disposiciones del artículo 23 no le permiten convocar a sesiones del Consejo.

Iniciaremos el análisis de los señalamientos anteriores identificando cuáles son las previsiones constitucionales centralmente relevantes para la resolución del asunto. En materia de transporte —que es el ámbito alrededor del cual giran la mayoría de las impugnaciones del actor— nuestra Carta Magna contiene una previsión constitucional muy concreta. Se trata del artículo 115, fracción V, inciso h), cuyo tenor literal es el siguiente:

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

[...]

V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

[...]

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

El transporte público de pasajeros es un ámbito competencial sobre el cual esta Corte ha tenido la oportunidad de pronunciarse, directa o indirectamente, en el pasado. Al resolver, por ejemplo, la controversia constitucional 2/98 el veinte de octubre de mil novecientos noventa y ocho, interpuesta por el Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, el Pleno tuvo oportunidad de referirse al servicio de transporte derivado de la necesidad, en el contexto de ese asunto, de analizar sus características y sus diferencias respecto del servicio de tránsito. En esa ocasión sostuvimos que en el texto constitucional no existían elementos expresos que desarrollaran la diferencia entre los conceptos de "tránsito" y "transporte", pero que era posible inferir que tanto el Constituyente como el Poder Reformador de la Constitución, al utilizar en diferentes preceptos los dos vocablos estimó que se trataba de conceptos distintos que se referían a servicios de naturaleza distinta, cuyos contornos podían ser delimitados con el auxilio de la doctrina⁷.

⁷ Esa controversia se basó en el estudio realizado por Jorge Fernández Ruiz en la obra "Derecho Administrativo (Servicios Públicos)", Editorial Porrúa, México, 1995.

En la controversia citada se llegó a la conclusión de que los conceptos "tránsito" y "transporte" son distintos y que el primero no involucra necesariamente el segundo. Dicha distinción, se dijo, es evidente a partir de las características de cada uno de ellos. Así, mientras el servicio "de tránsito es *uti universi*, o sea dirigido a los usuarios en general o al universo de usuarios de gestión pública y constante, el de transporte es *uti singuli*, o sea dirigido a usuarios en particular, de gestión pública y privada y cotidiano⁸". El estudio doctrinal realizado permitía derivar que el servicio de tránsito es "la actividad técnica, realizada directamente por la administración pública, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y circular por ella con fluidez bien como peatón, ya como conductor o pasajero de un vehículo, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, animales y vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública; cuyo cumplimiento uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción o un mutable régimen jurídico de derecho público, para el cabal ejercicio del derecho de libertad de tránsito de toda persona⁹". Con respecto al transporte, se destacó que es "un servicio cuya actividad consiste en llevar personas o cosas de un punto a otro, se divide, en atención a sus usuarios, en público y privado; y en razón de su objeto, en transporte de pasajeros y de carga, a los que se agrega el transporte mixto¹⁰ y que es "realizad[o] directa o indirectamente por la administración pública, con propósito de satisfacer la necesidad de carácter general consistente en el traslado de las personas o de sus bienes muebles de un lugar a otro; cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico de derecho público"¹¹.

Las anteriores consideraciones se plasmaron en la tesis de jurisprudencia 80/98 que a continuación se transcribe:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FACULTAD EN MATERIA DE TRANSITO NO INCORPORA LA DE TRANSPORTE. En las definiciones que de tránsito y transporte aparecen en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española y de las características que doctrinaria y jurídicamente se otorgan a dichos servicios públicos los mismos son distintos, puesto que el primero no incorpora al segundo. En efecto, si transitar significa "ir o pasar de un punto a otro por vías o parajes públicos" y transportar, "llevar personas o cosas de un punto a otro" y el primero es caracterizado doctrinariamente como dirigido a "todos los usuarios" o "al universo de usuarios" de gestión pública y constante y, el segundo como dirigido a personas singulares, de gestión pública y privada y cotidiano, se desprende que corresponden a dos servicios públicos diferentes que presta el Estado.¹²

Este Pleno estima que, dadas las previsiones constitucionales y la naturaleza de los argumentos enderezados por el actor, para analizar si la Ley de Transporte estatal respeta o no respeta la facultad municipal de intervenir en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros es necesario analizar no solamente los artículos específicamente señalados por el actor, sino tomar en consideración la totalidad de las previsiones de la Ley. Ello porque parece claro que, aunque los artículos directamente impugnados por el actor pudieran no contemplar de manera adecuada su competencia para intervenir en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros que afecten su ámbito territorial, su participación podría venir garantizada por el contenido de otros artículos dentro de la misma ley, caso en el que naturalmente no sería procedente ni adecuado declarar la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

Por ello nos parece necesario atender, en primer lugar, al conjunto de previsiones que, dentro del texto publicado el doce de diciembre de dos mil siete, contemplan de algún modo a los Municipios. Los artículos relevantes desde esta perspectiva son los siguientes:

ARTICULO 9. Son autoridades en materia de transporte:

I.- El titular del Poder Ejecutivo: Gobernador del Estado de Morelos.

II.- El Secretario de Gobierno, del Estado de Morelos; y

III.- El Director General de Transportes: Director General de Transportes del Gobierno del Estado de Morelos.

⁸ Controversia constitucional 2/98, p. 126.

⁹ Controversia constitucional 2/98, pp. 106-107.

¹⁰ Ibid., p.119.

¹¹ Ibid., p. 120

¹² Tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VIII, página 822 (Novena Epoca, diciembre de 1998), derivada de la controversia constitucional 2/98.

Como órganos Auxiliares:

I.- La Dirección General de Control Vehicular: Director General de Control Vehicular del Gobierno del Estado de Morelos; y

II.- Los Ayuntamientos.

ARTICULO 10. Son facultades del titular del Poder Ejecutivo:

II.- Definir la política y los programas en materia de transporte, tomando en cuenta la propuesta de los Ayuntamientos en lo que corresponda al ámbito territorial de los municipios respectivos;

VI.- Celebrar convenios de coordinación con la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, así como con los sectores social y privado, para la mejor prestación de los servicios de transporte público y privado en el Estado y sus servicios auxiliares;

ARTICULO 14. Son atribuciones de los Ayuntamientos:

I.- Emitir opinión para la formulación de los programas en materia de transporte cuando afecte su ámbito territorial;

II.- Celebrar convenios de coordinación con el Estado, para la mejor prestación de los servicios de transporte público en el ámbito del territorio de su Municipio;

III.- Estudiar y discutir los problemas del transporte público en el ámbito de su jurisdicción territorial, emitiendo al efecto las recomendaciones en materia de planeación para su mejoramiento;

IV.- Como órgano Auxiliar emitir opinión respecto a la modificación de itinerarios, establecimiento de paradas, sitios y bases;

V.- Coadyuvar a la formulación de programas, convenios y planeación para el mejor funcionamiento del transporte público en su municipio, y

VI.- Las demás que les señalen la presente Ley y su Reglamento.

ARTICULO 19. Los Ayuntamientos, podrán emitir opinión al Programa Estatal de Desarrollo del Transporte, en lo que respecta al ámbito territorial de su competencia, llevándose a cabo en el inicio del sexenio o en su revisión.

ARTICULO 21. El Consejo Consultivo del Transporte, estará integrado por:

XV. A invitación expresa de la Secretaría de Gobierno, la autoridad municipal correspondiente [antes XIV]

Las disposiciones anteriores permiten apreciar que la Ley de Transporte del Estado de Morelos otorga el carácter de órgano auxiliar en materia de transporte a los Ayuntamientos del Estado y que menciona algunas actuaciones que los Ayuntamientos tienen a su cargo. La primera digna de ser comentada es la establecida en el artículo 10, según el cual el Poder Ejecutivo tiene la facultad de definir la política y los programas en materia de transporte “tomando en cuenta la propuesta de los Ayuntamientos en lo que corresponda al ámbito territorial de los municipios respectivos”. Por otro lado, el artículo 14 prevé atribuciones expresas diversas a favor de los Ayuntamientos: emitir su opinión para la formulación de los programas en materia de transporte cuando se afecte su ámbito territorial, celebrar convenios de coordinación con el Estado, para la mejor prestación de los servicios de transporte público en el ámbito del territorio de su Municipio; estudiar y discutir los problemas del transporte público en el ámbito de su jurisdicción territorial, emitiendo al efecto las recomendaciones en materia de planeación para su mejoramiento; como órgano auxiliar, emitir opinión respecto a la modificación de itinerarios, establecimiento de paradas, sitios y bases; y coadyuvar a la formulación de programas, convenios y planeación para el mejor funcionamiento del transporte público en su Municipio.

El artículo 19, por su parte, prevé que los Ayuntamientos podrán emitir opinión al Programa Estatal de Desarrollo del Transporte que, según el artículo 17, el Secretario de Gobierno debe someter a la probación del Poder Ejecutivo. Según la ley esta opinión será en lo que respecta al ámbito territorial de su competencia y debe “[llevarse] a cabo en el inicio del sexenio o en su revisión”. Finalmente, el artículo 21 contempla una eventual participación de los Ayuntamientos (en términos literales, la autoridad municipal correspondiente) en el Consejo Consultivo de Transporte —un “órgano auxiliar de opinión, consulta y concertación”, según dispone el artículo 20 de la Ley, encargado de estudiar y analizar la problemática en materia de transporte y emitir las recomendaciones para su mejoramiento—, siempre que reciban una invitación expresa a tal efecto por parte del Secretario de Gobierno del Estado; se trata de una participación, según establece el penúltimo párrafo del artículo 21, con voz pero sin voto.

Lo primero que debe dejarse sentado, por lo tanto, es que la Ley de Transporte del Estado contempla la participación de los Municipios en lo relativo a la formulación de los programas de transporte público de pasajeros.

Sin embargo, es claro que éste no es el único dato que necesitamos para resolver sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas. En los términos de la Constitución Federal, el Municipio debe poder “intervenir” tanto en la “formulación” como en la “aplicación” de los programas de transporte público de pasajeros en lo que afecte o se relacione con su ámbito territorial. La competencia que nos ocupa está prevista en la fracción V del artículo 115, la cual otorga atribuciones expresas a los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas”. La constitución es clara, entonces, en que se trata de una materia que debe ser regulada en leyes federales o estatales, pero también es claro que a continuación establece límites expresos al contenido de estas leyes estatales o federales. La ley debe autorizar a los municipios para “intervenir en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial de competencia. La Constitución no permite, por consiguiente, que la Ley contemple tipos de participación municipal en cualquier modalidad posible, sino que deben existir razones para concluir que las disposiciones legales habilitan al Municipio para tener la intervención *efectiva* en la formulación y aplicación de programas constitucionalmente prevista.

Para analizar si estamos o no ante previsiones que superen las anteriores condiciones es preciso analizar entonces más de cerca el tipo de facultad de que gozan los municipios.

Lo primero que hay que subrayar, desde esta perspectiva, es que el artículo 9 de la ley impugnada califica a los Municipios de autoridades “auxiliares”, junto con la Dirección General de Control Vehicular, y en contraposición al Gobernador del Estado, el Secretario de Gobierno y El Director General de Transportes, a quienes se califica de “autoridades” en la materia. Esta clasificación de entrada no parece muy congruente con el tipo de mención que se hace a los Municipios como titulares de atribuciones constitucionales relevantes en la materia en los términos del apartado h) de la fracción V del artículo 115, pero en sí misma no puede ser determinante, puesto que cualquier conclusión sustantiva en la materia debe derivar de las atribuciones y obligaciones que la ley atribuya a ese cargo y no a la mayor o menor coherencia de la denominación o etiquetaje inicial de una determinada posición jurídica.

¿Cuál es, entonces, la entidad de la participación municipal, en los términos concretos de los artículos analizados? Sin ninguna duda, el artículo que parece más coherente con el esquema constitucional que prevé una intervención en la es el artículo 10, fracción II, según el cual “[s]on facultades del titular del Poder Ejecutivo (...) II.- Definir la política y los programas en materia de transporte, tomando en cuenta la propuesta de los Ayuntamientos en lo que corresponda al ámbito territorial de los municipios respectivos”.

El tenor literal de otros preceptos, en cambio, plantea muchísimas más dudas. El artículo 14, que es el que más centralmente se dedica a enumerar la intervención municipal, les otorga facultades que realmente no puede decirse que garanticen que tenga una intervención sustantiva en la toma de decisiones cuando las autoridades estatales no desean que la tengan. La primera fracción incluso entra un poco en contradicción con las disposiciones del artículo 10, ya vistos, porque dispone que el Municipio podrá “emitir opinión” (en lugar de presentar propuesta, como afirma el artículo 10) en la formulación de los programas en materia de transporte cuando afecte su ámbito territorial.

Las demás atribuciones listadas en el artículo 14 no parecen ser de suficiente entidad como para poder considerarlas una “intervención” en la “formulación” y “aplicación” de los programas en materia de transporte público de pasajeros: “emitir opinión”, “estudiar y discutir los problemas del transporte público” en su jurisdicción”, “emitir recomendaciones”, “coadyuvar en la formulación de programas, convenios y planeación para el mejor”, son atribuciones que le permiten al Municipio ayudar, hacer unilateralmente cosas que nunca estarán de más, pero definitivamente no son atribuciones que le garanticen una incidencia real en el proceso de toma y aplicación de decisiones. Tampoco lo es, a juicio de este Pleno, la facultad de celebrar convenios, porque la posición de partida de las distintas autoridades a la hora de decidir formar o no un convenio, o de firmarlo en un sentido o en otro, depende de cuáles sean las competencias que tiene atribuidas —firmar convenios es más, en otras palabras, una manera de ejercer las atribuciones que ya se tienen que una de adquisición de atribuciones o competencias públicas nuevas—.

De igual modo, no puede afirmarse que sea una gran ventana de intervención la posibilidad, prevista en el artículo 19 de la Ley, de que el Municipio emita (siempre sólo en lo que afecte al ámbito territorial de su competencia) una opinión sobre el Plan Estatal de Transporte cada seis años o cuando se plantee su revisión. Teniendo en cuenta que el período en que las autoridades municipales están en su cargo, ello significa que un cabildo en particular puede no tener nunca (antes de que sus integrantes cesen en el ejercicio de sus cargos) de emitir una opinión en la materia.

Finalmente, este Pleno no puede sino destacar el hecho de que la participación de los Ayuntamientos no está asegurada ni siquiera en el Consejo Consultivo del Transporte. El artículo 21 de la Ley, que regula el Consejo Consultivo del Transporte y lo diseña como un órgano con una responsabilidad fundamental en la creación y desarrollo de los programas en materia de transporte público de pasajeros, no considera a los Ayuntamientos integrantes de pleno derecho del mismo. De acuerdo su tenor literal, las autoridades municipales únicamente podrán integrarse al mismo cuando reciban una invitación expresa al respecto del Secretario de Gobierno del Estado. Se trata de un esquema que subordina y condiciona entonces la posibilidad de las autoridades municipales de intervenir en la toma de decisiones básicas en la materia que nos ocupa a la libre voluntad de un funcionario estatal a quien no se le dan, por otro lado, directrices o estándares acerca de qué es lo que debe guiar sus decisiones al respecto en casos concretos; además, el penúltimo párrafo del artículo 21 no contempla a los (eventuales) representantes municipales dentro del listado de miembros del Consejo que tienen derecho a voto (ni siquiera cuando se trate de cuestiones que afecten exclusiva o preponderantemente a su ámbito territorial).

A la vista de lo anterior, parece inevitable concluir que los argumentos del actor son esencialmente fundados. Los artículos impugnados muestran que la práctica totalidad de las decisiones importantes sobre las cuestiones de transporte público de pasajeros que se aplicaran en el Municipio actor las pueden tomar en exclusiva las autoridades del Poder Ejecutivo estatal y este hecho no viene compensado por la previsión de la intervención de los Municipios en otros artículos (distintos a los impugnados) porque la Ley no establece en modo alguno los alcances que tienen las opiniones, propuestas, estudios y discusiones de los Ayuntamientos, ni impone obligación alguna a las autoridades competentes estatales en cuanto al tipo de consideración que debe darles. La Ley de Transporte bloquea su intervención efectiva en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros que afecten su ámbito territorial porque las facultades que se le confieren —en calidad de Municipio— están vertidas en términos que permiten reducirlas en concesiones graciosas del Ejecutivo estatal, sin garantía de que será de algún modo relevante la voz de autoridades municipales que pueden tener una visión distinta acerca del tipo de programas de transporte que resultan más deseables atendiendo a su perspectiva política y su entendimiento de las necesidades de los habitantes que se verán afectados por ellos.

Aunque la Constitución otorga la competencia global en la materia al Estado, la misma prevé simultáneamente que la misma contemple una muy particular “intervención” municipal, que no puede correlacionarse, cuando se trata de decisiones que afectan al ámbito territorial de un determinado municipio, con una simple obligación del Estado de escuchar cordialmente la opinión del Ayuntamiento. Debe ser, por el contrario, una intervención en el proceso efectiva y activa en la formulación de programas en cuya aplicación debe igualmente intervenir que no puede afirmarse sino con muchas dudas que el contenido de la Ley de Transporte bajo análisis lo garantice.

Arribados a la anterior conclusión, este Pleno estima imprescindible hacer una precisión específica sobre el efecto que el juicio de constitucionalidad puede tener en el contexto de la vía de la controversia constitucional, entendida como un medio de control de regularidad constitucional de los actos de ciertos poderes públicos con reglas que la hacen distinta de las restantes, en el caso de que sea interpuesta por un Municipio. Y es necesario porque nuestras conclusiones apuntan a la existencia de un estado de inconstitucionalidad que no parece adecuado abordar por la vía tradicional de una declaración de invalidez relativa de la Ley impugnada, que la haga inaplicable al ámbito territorial del Municipio actor.

Lo que parece claro, por el contrario, es que el déficit de constitucionalidad de la ley impugnada quedaría superado de la mejor manera mediante la reforma integral de la Ley de Transporte en el sentido que dejan ver los razonamientos anteriores de esta Corte. Pero la Corte no puede ordenar en estos casos, a instancias de uno solo de los Municipios del Estado, una reforma legislativa que daría efectos generales a nuestro pronunciamiento. La solución de la inaplicación, por su parte, tampoco parece satisfactoria en el presente caso, porque dejaría sin una importantísima parte de la legislación sobre transporte público al Municipio, en perjuicio de muchos derechos e intereses públicos distintos a los que han sido considerados en el contexto de la presente controversia, y porque de algún modo el contenido de la Ley no es defectuoso en sentido estricto por lo que dice o deja de decir, sino por lo que dice *mal*, porque dando algunas atribuciones a los Municipios en materia de transporte, no puede concluirse que las mismas satisfagan el estándar muy claramente expresado en el artículo 115, fracción V, apartado h) de la Constitución.

Por ello, esta Corte concluye que lo más adecuado en este caso es concluir que los artículos 9, 10, 11, 12, 14, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 37 y 39 de la Ley de Transporte del Estado, en las fracciones impugnadas y en su momento transcritas mantienen su validez siempre y cuando se interpreten las atribuciones municipales (previstas en ellos y en otros artículos de la Ley) de la manera más robusta posible, en lo que concierne a la participación del Municipio de Xochitepec.

En particular, debe entenderse que la propuesta municipal a la que se refiere al artículo 10, fracción II de la Ley es una previsión, por lo que concierne al *transporte público de pasajeros*, determinante en contexto normativo de la Ley para efectos de su aplicación al Municipio de Xochitepec. Cuando este precepto dice que son facultades del Poder Ejecutivo [...] definir la política y programas en materia de transporte, tomando en cuenta la propuesta de los Ayuntamientos en lo que corresponde al ámbito territorial de los municipios respectivos", debe entenderse que se trata de una propuesta que debe recabarse obligatoriamente, que debe ser analizada y discutida integralmente, y cuyo rechazo o modificación total o parcial exige la expresión puntual de las razones al respecto por parte del titular del Poder Ejecutivo del Estado. Dado que el precepto a que nos referimos se proyecta sobre la definición de "programas" y "políticas" de transporte (recordemos que la declaración interpretativa de este Corte se proyecta no sobre todos los programas de transporte sino sólo sobre programas de transporte público de pasajeros, o sobre la parte de los programas que se refieran al mismo, en los términos constitucionalmente previstos), es de esperar que la necesidad de potenciar esta intervención global compense o mitigue la debilidad del resto de participaciones municipales legalmente previstas.

Además, deberá específicamente interpretarse que, respecto de la discusión de todas las cuestiones que conciernan su ámbito territorial y que tengan que ver, naturalmente, con transporte *público de pasajeros*, la invitación a integrar el Consejo Consultivo del Transporte prevista en la fracción XV [antes XIV] del artículo 21 de la Ley es, respecto del Municipio de Xochitepec, una invitación obligada y no sujeta a la voluntad discrecional del Gobierno del Estado; la participación debe darse, además, en pie de igualdad con el resto de los integrantes gubernamentales que tienen derecho a voto y no sólo a voz.

Sentado lo anterior, hay que decir que no le asiste, en cambio, la razón al Municipio, cuando identifica como un motivo adicional de inconstitucionalidad de las normas impugnadas el hecho de que la participación que le reconoce la Ley de Transporte esté limitada a aquellos asuntos que afecten su extensión territorial, sin extenderse a las cuestiones de índole regional que puedan concernirle. Consideramos que en este punto la posición del actor parte de un entendimiento inexacto. Contrario lo que se sugiere, la Ley no excluye la participación de los Municipios en los asuntos regionales *siempre que estos afecten también su ámbito territorial*. No consideramos incorrecto que la Ley no señale expresamente esta posibilidad, y por el contrario nos parece fácil concluir que le da perfecta cabida: no hay razón para suponer que la participación municipal se prevé únicamente para aquellos asuntos que afecten de manera particular a un Municipio y no para aquellos en los que haya más de un Municipio involucrado y puedan en ese sentido calificarse de algún modo de "regionales". Nada de ello convalida, sin embargo, y como dejamos sentado con anterioridad, la ausencia de garantías en el texto de la ley de que dicha participación tendría posibilidades de ser real.

Tampoco parece necesario modificar o ampliar las conclusiones a las que hemos arribado por razones vinculadas al contenido de los artículos 34, 50 y sexto transitorio de la ley, también impugnados en el concepto de invalidez que estamos examinando y que en su momento quedaron transcritos. El artículo 34, establece por un lado reglas que deben cumplir los concesionarios que como tales no tiene relación con el tipo de argumento de invasión de esferas que el primer concepto de invalidez plantea, y por otro reconoce al Municipio la titularidad de competencias (uso de suelo, impacto vial), que no se relacionan con la materia competencial a la que aluden su primer concepto. Lo mismo puede afirmarse respecto del artículo 50, que establece condiciones para la circulación de los vehículos de transporte público. Y el artículo sexto transitorio otorga un plazo improrrogable de doce meses a partir de la entrada en vigor de la Ley bajo análisis para la emisión del Programa Estatal de Desarrollo del Transporte, lo cual tampoco puede ser en absoluto objeto de reproche desde la perspectiva destacada por el actor.

Intervención del Municipio en la formulación y aplicación de la política de transporte público de carga y transporte privado

A juicio de este Pleno los argumentos encaminados a solicitar la invalidez de los artículos 27 y 29 son infundados.

En efecto, estos preceptos tienen por objeto la regulación de diferentes aspectos del transporte público de *carga* y del transporte *privado*, que son materias distintas a la competencia sobre servicio de transporte público de pasajeros que el actor toma como base para sus impugnaciones. En nada afectan, por consiguiente, la facultad municipal que el artículo 115, fracción V, inciso h) de la Carta Magna cuya infracción se denuncia.

El régimen patrimonial de las concesiones en la Ley de Transporte del Estado de Morelos.

En otro orden de ideas, el Municipio actor estima que los artículos 43, 44 y 46 de la Ley de Transporte, al disponer que las concesiones otorgadas a personas físicas se consideran patrimonio familiar, vulneran el artículo 27 constitucional. Además, señala, las citadas previsiones vuelven nulo el concurso público previsto en el artículo 52 de la Ley, afectando a los usuarios del servicio, discriminando a los terceros que resultan idóneos para prestar dichos servicios y creando un desorden en el sector que afecta al ejercicio de sus atribuciones constitucionales. Los artículos mencionados son del tenor literal siguiente:

ARTICULO 43. Las concesiones otorgadas a personas físicas, se consideran como patrimonio familiar del concesionario, por lo que el titular, sólo en vida, podrá ceder los derechos de la concesión a título gratuito, a sus familiares consanguíneos directos hasta en tercer grado, observando el procedimiento establecido en el Reglamento.

Al obtenerse la concesión, el concesionario podrá designar un beneficiario, que no cuente con ninguna concesión a su favor y que reúna los requisitos exigidos para el otorgamiento de la concesión, para el caso de que el primero no pueda prestar el servicio, ya sea por causa de muerte o incapacidad física o mental.

En caso de muerte del concesionario, el titular del Poder Ejecutivo, en los términos del Reglamento, emitirá el acuerdo de transferencia, a favor de quien aparezca en el Registro Estatal de Concesionarios y Permisos; a falta de esta o cuando estén imposibilitados, los derechos de la Concesión se transmitirán de acuerdo con el siguiente orden de preferencia:

- I. Al cónyuge;
- II. A la concubina o concubino;
- III. A uno de los hijos del concesionario;
- IV. A uno de sus ascendientes; y
- V. A cualquier otra persona de las que dependan económicamente de él.

En los casos a que se refieren las fracciones III, IV y V, si al fallecimiento del concesionario resultan dos o más personas con derecho a heredar, estas gozarán de treinta días a partir de la muerte del concesionario para decidir quién, de entre ellos, conservará los derechos de explotación de la Concesión. En caso de que no se pusieran de acuerdo, el titular del Poder Ejecutivo emitirá la convocatoria correspondiente para su concurso.

Si el titular de la concesión es demandado por alimentos, la autoridad judicial, sólo podrá decretar medida cautelar, sobre el producto de los derechos de explotación y no sobre la concesión.

ARTICULO 44. Las concesiones para explotar el servicio de transporte público podrán transmitirse únicamente por las siguientes causas:

- I. En el caso de personas físicas, por causa de muerte o incapacidad física o mental, a favor de la persona que aparezca como beneficiario en el título concesión designado por su titular, y
- II.- Cesión de derechos, autorizada por el titular del Poder Ejecutivo, según corresponda o por el titular de la dependencia en quien delegue esa facultad; el concesionario que ceda los derechos de la concesión, quedará imposibilitado para obtener otra en forma definitiva. El procedimiento y requisitos para la transmisión de concesiones se establecerán en el reglamento correspondiente. Toda transmisión, formará parte de la concesión originalmente otorgada, quedando sujeta al plazo de vigencia y a las demás condiciones en ella estipuladas, por lo que el nuevo titular será responsable del cumplimiento de todas las obligaciones inherentes a la misma.

ARTICULO 46. Las personas físicas titulares de concesión, podrán constituir sociedades mercantiles de las permitidas por las leyes mexicanas, con la aportación en goce o en titularidad de sus concesiones. Sin que ello conlleve a la pérdida de la titularidad como concesionario; la disolución de la Asociación se realizará de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Sociedades Mercantiles.

ARTICULO 52. El otorgamiento de concesiones, para el servicio de transporte público que refiere el artículo 26 de esta Ley, se realizará a través de un concurso público, atendiendo a los estudios técnicos que demanden las necesidades del servicio, el cual deberá celebrarse conforme a las siguientes bases:

- I.- El titular del Poder Ejecutivo convocará a concurso, mediante una publicación en el Periódico Oficial del Estado, y por lo menos en uno de los diarios de mayor circulación de la localidad de que se trate, o en su defecto, de la capital del Estado; dicha publicación se hará por lo menos con cuarenta y cinco días hábiles anteriores a la fecha fijada para la celebración del concurso;
- II.- La convocatoria deberá contener:
 - a) La declaratoria de necesidades;
 - b) La modalidad del servicio de transporte público de que se trate;
 - c) Los términos y condiciones en que se otorgará la concesión;

- d) Los requisitos para obtener la concesión, y la forma de cumplimentarlos;
- e) Plazo para la presentación de propuestas y entrega de documentos;
- f) En su caso, señalará los requisitos de instalación de terminales, bodegas, paradas intermedias, paraderos, talleres u otros similares, relativos a brindar calidad en la prestación del servicio;
- g) Características técnicas que deben tener los vehículos para cubrir el servicio que se concursa;
- h) Garantías que se deban cubrir; y

Lo referente a los incisos "c" y "d" no deberá contravenir lo establecido en la presente Ley. Se dará preferencia a los trabajadores que acrediten como forma de subsistencia la actividad del servicio del transporte público.

III.- Dentro del plazo, que se establezca en la convocatoria, el interesado deberá inscribirse al concurso, mediante solicitud por escrito, a la que acompañará la documentación que acrediten los requisitos establecidos en el artículo 40 de esta ley.

IV.- En la fecha establecida para el concurso, se calificará la procedencia de las solicitudes inscritas y se emitirá el fallo atendiendo a los criterios establecidos en el artículo 41 de esta ley, dentro de los tres días posteriores a la fecha establecida para el concurso; debiéndose publicar el resultado del fallo, en los siguientes cinco días hábiles, en los (sic) en el periódico oficial del Estado y en uno de los diarios de mayor circulación de la Entidad o la localidad de que se trate.

V.- Posterior a la publicación referida en la fracción que antecede, en los siguientes treinta días, el titular del Poder Ejecutivo, expedirá por conducto de la Secretaría de Gobierno y previo el pago de los derechos correspondientes, el título de concesión, que contendrá los establecido en el artículo 47 de este ordenamiento.

A juicio de este Pleno, para abordar el estudio de las anteriores previsiones legales es necesario haber concluido con anterioridad que se cumplan los prerequisites procesales y legales necesarios para ello y, por las razones que enseguida pasaremos a exponer, no quedan satisfechos en esta ocasión.

Como refleja la siguiente tesis, es necesario que exista una afectación a las competencias municipales para que sea posible interponer una controversia constitucional. Las tesis que transcribimos a continuación son ilustrativas del tipo de cuestiones que se han debatido en torno a este punto y del tipo de conclusión a que se ha llegado:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EXISTE INTERES LEGITIMO PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCION CUANDO SE ACTUALIZA UNA AFECTACION A LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LAS ENTIDADES, PODERES U ORGANOS LEGITIMADOS, A SU ESFERA JURIDICA, O SOLAMENTE UN PRINCIPIO DE AFECTACION. En materia de controversias constitucionales la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del interés legítimo, ha hecho algunas diferenciaciones que, aunque sutiles, deben tenerse presentes: 1. En la controversia constitucional 9/2000 consideró que el interés legítimo se traduce en la afectación que las entidades, poderes u órganos resienten en su esfera de atribuciones, y se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada pueda causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en que se encuentra; 2. En la controversia constitucional 328/2001 sostuvo que el interés legítimo se traducía en la afectación a la esfera jurídica del poder que estuviera promoviendo; 3. En la controversia constitucional 5/2001 determinó que si bien es cierto que la controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado, y que debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución, quedando las transgresiones invocadas sujetas a dicho medio de control constitucional, también lo es que no se abrogó, por decirlo de alguna manera, lo relativo al interés legítimo para la procedencia de la acción, sino que se matizó considerando que era necesario un principio de afectación; y, 4. En la controversia constitucional 33/2002 se retomó el principio de afectación para efectos del interés legítimo, y estableció un criterio para determinar cuándo y cómo debe estudiarse ese principio. Así, puede entenderse que se colmará el requisito relativo al interés legítimo cuando exista una afectación a la esfera de atribuciones de las entidades, poderes u órganos legitimados, a su esfera jurídica, o solamente un principio de afectación.¹³

¹³ Tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, número 2a. XVI/2008, tomo XXVII, página 1897 (Novena época, febrero de 2008). Controversia constitucional 46/2007. Municipio de Amanalco, Estado de México y otros. 23 de enero de 2008. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco García Sandoval.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERES LEGITIMO PARA PROMOVERLA. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la tesis número P./J. 71/2000, visible en la página novecientos sesenta y cinco del Tomo XII, agosto de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL", que en la promoción de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; sin embargo, dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁴

Como puede apreciarse, la Suprema Corte ha manejado criterios flexibles y notablemente abstractos a la hora de evaluar si un poder público determinado está en la posición requerida para acudir y solicitar la activación de la vía de las controversias constitucionales: "afectación que las entidades, poderes u órganos resienten en su esfera de atribuciones"; "[que] la conducta de la autoridad demandada pueda causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en que se encuentra", "afectación a la esfera jurídica del poder que estuviera promoviendo", "preserva[ción] la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución" [necesariamente concatenado sin embargo con] un principio de afectación" son todos estándares que, siendo útiles, son indudablemente abstractos, no siempre pasibles de aplicación. Y cuando el resultado de su aplicación plantea dudas, es necesario proporcionar las razones que apoyan la opción finalmente favorecida.

A juicio de este Pleno la segunda de las tesis transcritas da dos guías muy importantes para orientar los ejercicios de aplicación: en primer lugar habla de la "*especial situación frente al acto que consideren lesivo*" del poder público involucrado y en segundo lugar, alude a las diferencias que existen entre las distintas vías de control de la regularidad constitucional.

La idea es, entonces, que no cualquier vía sirve para impugnar cualquier irregularidad, sino que existen diferencias legítimas y con sentido en los sistemas de reglas que hacen distinguible una controversia de un amparo, o una controversia de una acción de inconstitucionalidad, y que otorgan una lógica y una plausibilidad a la relación entre actos, normas, autoridades y ocasiones de impugnación que cada uno de ellos pone en relación. Como es sabido, esta Corte ha admitido que en la Controversia no hay límites de entrada al tipo de artículo constitucional cuya vulneración puede alegarse. Pero estas alegaciones tienen que tener sentido siempre desde la perspectiva que marca el propósito central del juicio de controversia: controlar la regularidad de la Constitución en lo referente a la distribución de competencias que la propia norma fundamental ha determinado. Esto es: las alegaciones en controversia, pudiendo ir más allá del artículo 115 y demás directamente dedicados a otorgar competencias a los Municipios, tienen que poder referirse en todo caso al ámbito de definición y reparto de poderes entre autoridades, o a este ámbito en conexión con principios generales de regularidad constitucional, pero no a cuestiones que afecten centralmente a los intereses de ciudadanos o poderes públicos que no son parte en la controversia.

Considerada la lógica global y los equilibrios a que quiere atender la vía de las controversias, este Pleno concluye que en el presente caso no existe la afectación a la esfera competencial del Municipio actor necesaria para impugnar el régimen jurídico de las concesiones de transporte público. En efecto, en el presente caso al entrar a examinar si los artículos mencionados diseñan un sistema de concesiones que choca frontalmente con la lógica del "servicio público" o evaluar la relación entre la patrimonialización o privatización de las concesiones y artículo 27 constitucional, con ser claramente puntos del máximo interés, podría llevarnos a adoptar decisiones con un tremendo impacto para ciudadanos (titulares o de otro modo relacionados con concesiones de servicio público de transporte de pasajeros) que no son parte en esta controversia y no han tenido por tanto oportunidad de hacer valer sus puntos de vista al respecto. Los argumentos de impugnación no muestran a un Municipio que esté respecto de ellos en esa "especial posición" o bajo la específica "afectación" que abre la posibilidad de impugnarlos.

¹⁴ Tesis visible en el semanario Judicial de la federación y su Gaceta, número P./J. 83/2001, tomo XIV, página 875 (Novena época, julio de 2001). Controversia constitucional 9/2000. Ayuntamiento del Municipio de Nativitas, Estado de Tlaxcala. 18 de junio de 2001. Mayoría de diez votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

En la medida en que, en adición a los argumentos anteriores el Municipio actor denuncia que el régimen legal referido entorpece el ejercicio de sus competencias en materia de transporte, sus alegatos son infundados. Existe una conexión patentemente débil entre los motivos por los que se impugnan los artículos 43, 44, 46 y 52 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y las facultades de intervención en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros que afecten su circunscripción territorial y otros títulos competenciales del actor.

Régimen transitorio de la Ley de Transporte y Ley de Tránsito del Estado de Morelos.

El Municipio actor desarrolla también alegatos según los cuales que el artículo primero transitorio haya dejado vigentes los artículos de la Ley de Tránsito y Transporte del Estado —hoy Ley de Tránsito— resulta inconstitucional porque las disposiciones subsistentes no mencionan a los Municipios, y por tanto no les reconocen la intervención que les corresponde de conformidad con el artículo 115, fracción V, inciso h) de la Constitución Federal. En ese mismo sentido el actor señala que los transitorios cuarto, quinto y décimo transitorios de la Ley de Transporte tampoco encuentran justificación y resultan contradictorios. Los transitorios citados disponen textualmente lo siguiente:

PRIMERO. Se derogan los artículos 8, 9, 10. 11. 12 de la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Morelos órgano de difusión del gobierno del Estado con fecha ocho de febrero de mil novecientos ochenta y nueve, así como las demás disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que se opongan a la presente ley, quedando vigentes los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 13, relativos únicamente a la materia de tránsito. De igual forma se cambia la denominación de la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Morelos, para quedar como Ley de Tránsito del Estado de Morelos.

CUARTO. Las personas físicas o morales que al entrar en vigor esta Ley, tengan solicitudes de concesiones, permisos o autorizaciones en trámite, se resolverán en los términos previstos en las disposiciones vigentes.

QUINTO. Se establece un plazo de treinta días naturales para que las autoridades del Poder Ejecutivo, emitan o modifiquen los reglamentos respectivos sobre las disposiciones de la presente Ley.

DECIMO. El titular del Ejecutivo dispondrá de un plazo de noventa días naturales contado a partir de la publicación de esta Ley, para la emisión del Reglamento correspondiente.

Además, estima que debe declararse la invalidez de los siguientes artículos de la Ley de Tránsito del Estado, por extensión y efectos:

ARTICULO 1. El Transporte de personas y de carga, así como el Tránsito en las vías públicas abiertas a la Circulación en el Estado, que no sean de competencia federal, se regirán por las disposiciones de esta Ley y su reglamento, que se declaran de interés público.

ARTICULO 4. Son atribuciones del Titular del Poder Ejecutivo:

I.- Reglamentar, dirigir y vigilar todo lo relativo al Tránsito y Transporte en las vías públicas del Estado;

[...]

IV.- Prestar originariamente el servicio público local de transporte, y en su caso concesionado;

V.- Otorgar concesiones y permisos del Servicio público de transporte de personas y de carga así como fijar las modalidades en la prestación del mismo en sus diferentes ramas;

[...]

VIII.- Autorizar y en su caso ordenar, temporal o definitivamente, enlaces, combinación de equipos, enrolamiento o fusión del Servicio de diferentes concesionarios cuando lo justifique la necesidad pública o tienda a mejorar el servicio en las diferentes ramas del Transporte;

IX.- Incrementar el servicio público, mediante el otorgamiento de extensiones de rutas o variaciones de frecuencias;

X.- Autorizar extensiones de base de sitio de automóviles de alquiler;

Por lo que se refiere al argumento que denuncia que el artículo primero transitorio haya dejado en vigor determinados artículos de la Ley de Tránsito y Transporte, ahora bajo la denominación "Ley de Tránsito", hay que puntualizar que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo primero transitorio de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, claramente estas previsiones mantienen su vigencia sólo por lo que se refiere al tránsito.

En modo alguno, entonces, puede considerarse que los artículos anteriores forman parte del ordenamiento jurídico vigente en materia de transporte. El Municipio actor puede por consiguiente no tomarlos como integrantes del ordenamiento jurídico vinculante en ese ámbito pero, en la medida que su objeto es regular cuestiones que caen fuera de la litis de la presente controversia, no corresponde emitir juicio sobre las mismas, y menos para precisar si deben declararse inválidas por extensión y efectos de otras eventuales declaraciones de inconstitucionalidad.

Por lo que se refiere a los artículos quinto y décimo transitorios, cuyo contenido normativo el Municipio actor estima contradictorio, hay que precisar que, como anunciábamos en el considerando correspondiente, se actualiza la causal de cesación de sus efectos. En efecto, el primero otorga, como hemos visto, un plazo de treinta días naturales para que las autoridades del Poder Ejecutivo emitan o modifiquen los reglamentos respectivos sobre las disposiciones de la Ley bajo análisis, mientras que el segundo establece que el titular del Ejecutivo dispondrá de un plazo de noventa días naturales contado a partir de la publicación de esta Ley, para la emisión del Reglamento correspondiente. Con independencia de lo que esta Corte pudiera concluir respecto de la superposición parcial del contenido normativo de los dos preceptos, no se dan las condiciones para entrar al estudio de la inconstitucionalidad que se denuncia porque ambos preceptos han agotado ya sus efectos: los plazos para la emisión de los reglamentos correspondientes ya se ha agotado.

En nada obliga a alterar el razonamiento anterior el contenido del cuarto transitorio, que dispone a las personas físicas o morales que al entrar en vigor la Ley tengan solicitudes de concesiones, permisos o autorizaciones en trámite, se resolverán en los términos previstos en las disposiciones vigentes, pues ni se parecía contradictoria con el hecho de que ciertas autoridades tuvieran que dictar ciertas normas de desarrollo ni esta Corte advierte por lo demás que esa sola circunstancia obstaculice el ejercicio de las competencias municipales.

El Municipio actor estima, por último, que es inadecuada la intervención jurisdiccional prevista en el artículo noveno transitorio de la Ley de Transporte, porque nada tienen que decir, a su parecer, dichos órganos en temas que en realidad son competencia del Municipio. El contenido de dicho artículo es el siguiente:

NOVENO. Las concesiones y permisos otorgados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, surtirán sus efectos legales correspondientes y se respetará su fecha de vencimiento, por lo que una vez que entre en vigor la presente ley, su regulación y renovación deberá de sujetarse en los términos que resuelvan los Organos Jurisdiccionales competentes.

A juicio de este Pleno, el problema de este precepto legal es, de nuevo, el estar aquejado de una factura técnica extraña —más extraña todavía que los transitorios que establecen plazos, examinados con anterioridad—. En realidad este precepto lo que dispone es que las concesiones y permisos otorgados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley verán respetado su período de vencimiento y surtirán los efectos legales que corresponden según la normativa vigente con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley, y que una vez se haya producido esta entrada en vigor, su regulación y renovación se regirá por sus disposiciones. La mención a que las mismas deberán atender a lo que resuelvan las autoridades judiciales competentes no añade contenido normativo relevante, puesto que naturalmente las autoridades judiciales están llamadas por sus funciones constitucionales a resolver los conflictos que se planteen en relación con las concesiones y permisos, tanto los que se rijan por la antigua ley como los que queden disciplinados por la más reciente —y ello es así, naturalmente, aunque ninguna ley estatal de transportes lo afirme—. Siendo, pues, un artículo transitorio confuso y sorprendente (el Municipio actor lo tilda de “absurdo”), su contenido normativo real no lo hace inconstitucional.

La última referencia del argumento del actor respecto de este artículo transitorio —que las competencias respecto de permisos y concesiones no corresponden a los jueces sino a las autoridades municipales— hace referencia al tema troncal que articula el primer concepto de violación de la demanda, y por tanto constituye simplemente una alusión sintética a cuestiones que, o han sido ya abordadas, o lo serán en un momento posterior de nuestras consideraciones jurídicas.

Violaciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos a los incisos a), d), f) y h) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución.

Finalmente, el Municipio actor considera inconstitucionales ciertas autorizaciones que hace la Ley a los reglamentos en los artículos 3, 26, fracciones II, III y VI, 14, fracción V, 28, 35, 38, 58 y 102. El artículo 3 por ejemplo, señala, deja en manos del Director General de Transporte la fijación de los itinerarios, tarifas, horarios, sitios, terminales, bases o cualquier otro asunto inherente al transporte público, de conformidad con lo que disponga el Reglamento. Estima lo anterior violatorio del artículo 115, fracción V, incisos a), d), f) y h) de la Constitución federal porque no le permite al Municipio tomar decisiones sobre el servicio público de transporte, invadiendo así la esfera de atribuciones que le corresponden en materia de desarrollo urbano, uso de suelo y construcciones.

Por esas mismas razones denuncia el contenido del artículo 26, primer párrafo y fracciones II, III y VI de la Ley. Además, aduce, el artículo 14, fracción V de la Ley deja que las "atribuciones" de los gobiernos municipales en la materia sean definidas por el ejecutivo local cuando el Gobernador no es ni autoridad legislativa ni superior jerárquico de los gobiernos municipales. En ese mismo sentido, explica que el artículo 28 establece que el servicio público de transporte de carga se prestará en un lugar fijo, bajo las condiciones y con los vehículos que defina el reglamento, disposición que no da cuenta de que los espacios físicos en donde se estacionen los vehículos requiere la autorización del Ayuntamiento por hacer uso del suelo. Extiende las anteriores consideraciones a los artículos 34, 35, 38, 58 y 102 de la Ley de Transporte del Estado.

El contenido de dichos artículos se reproduce a continuación:

ARTICULO 3. La Dirección General de Transportes previo acuerdo con el Secretario de Gobierno, atendiendo al interés público, fijará los itinerarios y las tarifas, así como, autorizará horarios, sitios, terminales, bases, desplazamiento, enlaces, enrolamientos, fusiones o cualquier otra especificación para la operación y explotación de las concesiones y permisos de los servicios público y privado de transporte y sus servicios auxiliares, de conformidad con lo establecido por esta Ley y su Reglamento.

ARTICULO 14. Son atribuciones de los Ayuntamientos:

[...]

V.- Coadyuvar a la formulación de programas, convenios y planeación para el mejor funcionamiento del transporte público en su municipio, y

VI.- Las demás que les señalen la presente Ley y su Reglamento.

ARTICULO 26. El servicio de transporte público de pasajeros, es el que se presta en una o varias rutas, en caminos y vialidades de jurisdicción del Estado, en las condiciones y con los vehículos que se determinen en esta Ley y en su Reglamento y puede ser prestado bajo las siguientes modalidades:

[...]

II.- Sin itinerario fijo.- Es el que se presta sin sujeción a ruta, circunscrito a un ámbito territorial, con tarifas autorizadas, en las condiciones y con los vehículos que se determinen en el Reglamento.

III.- Urbano.- Es el destinado a las zonas y áreas, que integran un centro de población, en las condiciones y con los vehículos que se determinen en el Reglamento.

[...]

VI (SIC).- Mixto.- El que se presta fuera de circunscripción urbana o interurbana, dentro del territorio estatal, con itinerario fijo entre una comunidad rural y otra o la vía de entronque por donde circulen servicios colectivos urbanos, interurbanos o foráneos; debiendo prestarse en vehículos adaptados con compartimentos específicos para el transporte de pasaje y de carga, de conformidad con las condiciones y vehículos que se determinen en el Reglamento.

ARTICULO 28. El servicio de transporte público de carga especializada, es el que se presta sin sujeción a ruta y en caminos de jurisdicción del Estado, para la movilización de bienes propiedad de terceros, que por sus características físicas y químicas, requieren de un manejo especial o implica riesgo su traslado, mediante el pago de una tarifa autorizada; ubicados en un lugar fijo denominado base de servicio, obligados a iniciar o concluir su servicio dentro del Municipio donde tengan establecida su base, en las condiciones y con los vehículos que se determinen en el Reglamento y se clasifica en:

I.- Transporte de materiales para construcción.- Es el que se ofrece al público y que comprende el transporte de piedra, arena, grava, confitillo, cemento, tabique, ladrillo, varilla y toda clase de materiales en bruto o aquellos cuya elaboración es necesaria para la construcción, desde los lugares de producción o distribución a los depósitos o lugares donde se esté llevando a cabo una obra dentro del Estado y de ésta hacia los lugares donde se depositen los sobrantes de la misma.

II.- Transporte de agua en pipas. Es el que se presta para el transporte de agua potable para consumo, humano, en vehículos que reúnan las condiciones de higiene y salubridad que determinen las autoridades del ramo correspondiente; no estará sujeto a itinerario ni horario determinado, pero sí a tarifa. El transporte de agua para fines distintos, no estará sujeto a tarifa.

III.- Servicio de Grúas.- Es el que se presta en vehículos equipados con elevador y plataforma, o equipados con mecanismo de remolque, para el transporte o arrastre de cualquier vehículo, sin sujetarse a itinerario fijo, pero si a tarifa autorizada en los términos de esta Ley y su Reglamento, prohíbe establecer cobros del lugar en que se encuentra la grúa, al lugar en que inicie el servicio. Formará parte de la concesión de este servicio el salvamento y rescate.

Se entenderá por arrastre: La acción de trasladar un vehículo de un lugar a otro sobre sus propias ruedas o sobre plataforma de grúa, por calles, caminos y puentes de jurisdicción estatal, incluyendo las maniobras necesarias e indispensables para engancharlo de forma segura a la grúa. Tratándose de grúas tipo plataforma incluirá las maniobras de cargarlo y asegurarlo a la misma.

Se entenderá por arrastre y salvamento: El conjunto de maniobras necesarias para poner sobre el camino a los vehículos accidentados, sus partes o su carga, y así efectuar la acción propia del arrastre. Para la operación de servicio de arrastre y salvamento se deberá contar con el tipo de grúa que para cada caso señale el reglamento respectivo.

ARTICULO 35. La operación y explotación de terminales o en su caso, de bases, talleres de mantenimiento y encierro, paraderos, paradas intermedias o sitios, para el ascenso y descenso de pasajeros se llevará a cabo conforme a los términos del Reglamento.

ARTICULO 38. El titular del Poder Ejecutivo otorgará las concesiones mediante concurso público siguiendo el procedimiento establecido en la presente Ley y su Reglamento; a excepción de las referidas en los artículos 28 de esta ley, las que podrá otorgar directamente sin someterse a concurso; siempre y cuando se cumplan los requisitos que marca este ordenamiento.

ARTICULO 58. El titular del Poder Ejecutivo a través de la Dirección General de Transportes, expedirá permisos a los transportistas del servicio público federal de pasajeros, turismo y carga cuando así lo requieran para transitar en caminos de jurisdicción estatal en complemento a las rutas federales en que operan, de conformidad a lo establecido en esta Ley y su Reglamento.

ARTICULO 102. Corresponde a la Secretaría de Gobierno, a través de la Dirección General de Transportes, controlar, regular y vigilar la prestación de los servicios de transporte en cualquiera de sus modalidades, mediante los operativos en vía pública y las visitas de verificación domiciliarias que estime convenientes en los términos de esta Ley y su Reglamento, así como de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos.

Los artículos mencionados en el párrafo anterior tienen un contenido similar en tanto que reenvían la regulación de distintos aspectos del servicio de transporte público al Reglamento de la Ley. El artículo 3 le otorga a la Dirección General de Transportes la facultad de fijar itinerarios y tarifas, autorizar horarios, sitios, terminales, bases, desplazamientos, enlaces, enrolamientos y fusiones, entre otros, de conformidad con lo que establece la Ley y su Reglamento. El artículo 14, fracción VI establece que los Ayuntamientos tendrán las demás atribuciones que señale la Ley y su reglamento. El artículo 26, define el servicio público de pasajeros y remite al Reglamento de la Ley la regulación de las condiciones y modalidades del servicio. El artículo 28 también lo hace en relación con el servicio de transporte público de carga especializada. Por su parte, los artículos 35, 38, 58 y 102 de la Ley también se refieren al Reglamento para regular otros asuntos de la materia.

El Municipio actor considera que los artículos referidos son violatorios del artículo 115, fracción V, incisos a), d), f) y h), que establecen lo siguiente:

Art. 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

[...]

V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

[...]

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

[...]

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

[...]

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

[...]

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

El Municipio actor afirma que los artículos impugnados se contradicen o anulan las facultades que los incisos constitucionales transcritos establecen a su favor. Así, señala que las atribuciones que la Ley y el Reglamento de Transporte otorgan a las autoridades estatales no toman en cuenta que para fijar las rutas, itinerarios, sitios, terminales y bases, entre otros, es necesario que el Ayuntamiento, de acuerdo con sus planes de desarrollo urbano municipal, apruebe el uso de suelo y otorgue permisos y licencias de construcción, para lo cual debe respetarse su intervención en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros.

A nuestro juicio, y por lo que respecta a la infracción de lo dispuesto en los apartados a), d) y f), los argumentos anteriores son infundados. El razonamiento del Municipio actor deriva consecuencias precipitadas respecto de la interacción entre las competencias estatales en materia de transporte público de pasajeros y las competencias municipales para formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal, para controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales, y para otorgar licencias y permisos para construcciones, en los términos de las leyes federales y estatales respectivas.

El hecho de que la Ley de Transporte llame reiteradamente al auxilio del Reglamento no significa que desaparezcan las facultades municipales que pueden estar llamadas a influir respecto del mismo tipo de decisiones que regulan ley y reglamento en materia de transporte. Que los artículos impugnados no mencionen expresamente estas facultades, que se tienen *ex constitutione*, no los hace inconstitucionales. Competencias distintas de distintos poderes públicos están naturalmente destinadas a ejercerse simultáneamente respecto de tipos de acciones, sectores de la realidad y espacios geográficos; que se dé esta superposición de ejercicio (total o parcial) no anula o daña por sí misma la titularidad de la competencia.

De modo que el hecho de que la Ley identifique a unas determinadas autoridades como las facultadas para tomar ciertas decisiones o realizar ciertas actividades en materia de transporte no elimina la necesidad de obtener el consentimiento del Municipio competente para emitir autorizaciones municipales en otras materias: aprobación del uso de suelo en su territorio, permisos de construcción. Igualmente será necesario armonizar las competencias estatales en materia de transporte con las atribuciones municipales en materia de desarrollo urbano.

La dinámica de interacción o superposición competencial a que nos referimos es explícitamente reconocido en algunas previsiones específicas de la Ley de Transportes, que en su artículo 34 dispone que los concesionarios del servicio de transporte público de pasajeros con itinerario fijo tienen la obligación de exhibir la autorización del uso de suelo y el estudio de impacto vial que emitan las autoridades municipales correspondientes.

Pero las autoridades en materia de transporte están obligadas a respetar el orden jurídico municipal, que tiene una entidad propia dentro del diseño constitucional, en todos los casos, con independencia de lo que disponga la Ley de la materia, razón por la cual no cabe sino declarar infundados los argumentos analizados.

En cuanto a la violación del apartado h) de la fracción V del artículo 115 constitucional, que como sabemos prevé que los Municipios tendrán intervención en la formulación y aplicación de los servicios de transporte público de pasajeros, este Pleno estima que no hay nada que añadir a los razonamientos ya vertidos respecto del tratamiento en la ley de las competencias respectivas de Estado y Municipios en materia de transporte público: los problemas de la regulación desde una perspectiva centrada en evaluar la garantía de la intervención municipal ya han sido subrayados; sin embargo, los argumentos de invalidez que nos ocupan ahora no apuntan a problemas adicionales y son en ese sentido infundados.

En efecto: desde la perspectiva constitucional, que la ley remita a un reglamento emitido por las autoridades estatales para el detalle de determinados aspectos y tomas de decisiones no plantea por sí mismo problemas de inconstitucionalidad desde la perspectiva del inciso h) de la fracción V del artículo 115. El Estado tiene competencia para dictar leyes y reglamentos en materia de transporte, a diferencia de lo que pasaría si estuviéramos en el contexto de la fracción III, donde el espacio normativo que está garantizado que ocupe un norma de raigambre exclusivamente municipal, innovador y no de mero desarrollo, el reglamento municipal. Pero respecto de las atribuciones de la fracción V, lo único que la Constitución es que las normas

estatales garanticen la adecuada *intervención* de los municipios (quien no tiene prohibido emitir después, de conformidad con ellos, reglamentos de desarrollo y ejecución). De manera que, desde la perspectiva en la que nos sitúa los argumentos de invalidez que estamos analizando, el problema de constitucionalidad puede venir en todo caso del *contenido* del reglamento en materia de transporte que pueda dictarse (reglamento que es totalmente ajeno a la litis de la presente controversia), no del hecho mismo de que la ley remita a un determinado tipo de fuente del derecho y prevea su emisión por parte de ciertas autoridades ejecutivas estatales.

SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ DE LA DEMANDA

Las atribuciones municipales en materia de desarrollo urbano, uso de suelo y construcción.

El Municipio actor reclama en el segundo concepto de invalidez la violación de los artículos 14, 16 y 115, fracción V, incisos a), d) y f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A esta violación la hace derivar de lo previsto en los artículos 1, 3, 5, fracciones IV y VII, 10, fracción XII, 11, fracción III, 12, fracción VI, 33, 34 y 53 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, porque otorgan atribuciones a distintas autoridades del Poder Ejecutivo local que no pueden ejercerse ni determinarse unilateralmente porque interfieren con el desarrollo urbano de los Municipios, el uso de suelo y la autorización para construir bases, sitios, terminales, paraderos, depósitos, todo lo cual requiere de la autorización del Municipio por ser materias de su competencia.

El Municipio señala en síntesis que la Ley lo agravia porque otorga atribuciones unilaterales al Poder Ejecutivo sin considerar que dichas atribuciones en realidad consisten en una serie de actos complejos que requieren de la colaboración de varios órdenes de gobierno. Se duele específicamente de que el Director General de Transportes tiene facultades para otorgar permisos sobre los servicios auxiliares de transporte —requiriendo la opinión del Ayuntamiento sobre los solicitantes— y sobre el depósito de vehículos —sin requerir la opinión de gobierno municipal— lo cual estima violatorio del artículo 115 de la Constitución, porque son los Ayuntamientos quienes tienen el encargo de autorizar, controlar y vigilar el uso de suelo en su circunscripción territorial. Dicha facultad permite que los Ayuntamientos eviten que se destine un predio a un fin que afecte el desarrollo urbano, el medio ambiente y la seguridad o tranquilidad de los vecinos.

El actor también estima contradictorio que el artículo 34 disponga que los concesionarios de transporte de pasajeros con itinerarios fijos —aquellos que ya se encuentren prestando el servicio— tengan la obligación de contar con terminales de origen y destino o con bases según lo disponga el Reglamento. Añade que esa obligación se tiene sin perjuicio de exhibir la autorización de uso de suelo y el estudio de impacto vial que emitan las autoridades municipales competentes. De esta disposición se aprecia la necesidad práctica del Municipio en su participación en la formulación y aplicación de los programas relativos al transporte público, no sólo en cuanto a la obligación de los concesionarios una vez que ya prestan el servicio sino desde un momento anterior al otorgamiento de la concesión.

La violación, como hemos dicho, se genera al parecer del Municipio por el contenido de los siguientes artículos de la Ley de Transportes del Estado:

ARTICULO 1. Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés general y tienen por objeto regular la prestación de los servicios de transporte público y privado; sus servicios auxiliares en el Estado de Morelos, que no sean de competencia federal; así como establecer las bases para la protección y la seguridad de la población en la materia.

ARTICULO 3. La Dirección General de Transportes previo a acuerdo con el Secretario de Gobierno, atendiendo al interés público, fijará los itinerarios y las tarifas, así como, autorizará horarios, sitios, terminales, bases, desplazamiento, enlaces, enrolamientos, fusiones o cualquier otra especificación para la operación y explotación de las concesiones y permisos de los servicios público y privado de transporte y sus servicios auxiliares, de conformidad con lo establecido por esta Ley y su Reglamento.

ARTICULO 5. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

[...]

IV.- Horario: Documento autorizado por la Dirección General de Transportes, que tiene como objeto regular las frecuencias en la operación del servicio de transporte público;

[...]

VII.- Permiso: Autorización que otorga la Dirección General de Transportes para operar servicios de transporte como son de carga, turismo, estudiantil, de personal y de arrastre, así como los servicios auxiliares del servicio de transporte público.

ARTICULO 10. Son facultades del titular del Poder Ejecutivo:

[...]

XII.- Convocar a concurso público para el otorgamiento de concesiones para la prestación del servicio de transporte público, en cualquiera de sus modalidades, así como los servicios auxiliares del mismo, que correspondan;

ARTICULO 11. El titular de la Secretaría de Gobierno, además de las facultades que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, tendrá las siguientes:

[...]

III.- Autorizar y revisar, previo acuerdo con el titular del Poder Ejecutivo, las tarifas, horarios, itinerarios, tablas de distancia, terminales, paraderos y todo aquello relacionado con la operación eficiente del servicio de transporte público en las vialidades de jurisdicción estatal;

ARTICULO 12. Son atribuciones del Director General de Transportes:

[...]

VI.- Elaborar el Programa Estatal de Desarrollo del Transporte y someterlo a la consideración del Secretario de Gobierno para la aprobación correspondiente;

ARTICULO 33. Los permisos que en los términos de esta Ley otorgue la Dirección General de Transportes para la autorización de servicios auxiliares del transporte público, serán los siguientes:

I.- Terminales de pasajeros;

II.- Paraderos;

III.- Sitios;

IV.- Talleres de mantenimiento y encierro;

V.- Bases;

VI.- Depósito de vehículos.

Para la expedición de los permisos a que se refiere este artículo, a excepción de la fracción VI, deberá contarse previamente con la opinión que al efecto emita el Ayuntamiento del Municipio que corresponda.

ARTICULO 34. Para la prestación del servicio de transporte público de pasajeros con itinerario fijo, los concesionarios deberán contar con terminales de origen y destino, o en su caso con bases, conforme al Reglamento de esta Ley.

Lo anterior sin perjuicio de la obligación que tiene el concesionario de exhibir la autorización del uso de suelo y el estudio de impacto vial que emitan las autoridades municipales correspondientes.

ARTICULO 53. Para efectos de la presente Ley se entenderá por permiso, el acto administrativo del titular del Poder Ejecutivo a través de la Dirección General de Transportes, para autorizar a persona física o moral, la prestación del servicio de transporte privado así como sus servicios auxiliares, que refieren los artículos 29 y 33 de este ordenamiento, por un período no mayor de un año ni menor de treinta días.

Los servicios permisionados serán específicos, quedando prohibida la operación de servicios distintos a los autorizados.

A juicio de este Pleno, los alegatos que denuncian la violación de las competencias municipales enumeradas en los incisos constitucionales referidos —garantía en las leyes federales y estatales de sus facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; y otorgar licencias y permisos para construcciones— son infundados por motivos del todo análogos a los que hemos apuntado con anterioridad al analizar, por los mismos motivos, otra serie larga de preceptos de la Ley de Transportes estatal.

Los señalamientos del Municipio actor ignoran que se dará sobre el terreno una interacción entre las competencias estatales en materia de transporte público de pasajeros y las competencias municipales para formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal, para controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales, y para otorgar licencias y permisos para construcciones, en los términos de las leyes federales y estatales respectivas. Nada en los artículos transcritos hace desaparecer las facultades municipales que pueden estar llamadas a influir respecto del mismo tipo de decisiones que regulan ley y reglamento en materia de transporte. Competencias distintas titularidad de poderes públicos distintos se ejercerán simultáneamente respecto de los tipos de acciones y de espacios que lo requieran, y el Municipio podrá influir en muchas de las cuestiones que regulan los artículos examinados a través de sus facultades para emitir autorizaciones municipales en otras materias: aprobación del uso de suelo en su territorio, permisos de construcción, desarrollo urbano.

TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ DE LA DEMANDA — PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ DE LA AMPLIACION DE LA DEMANDA**Acceso al Registro Estatal de Concesionarios y Permisionarios del Servicio Público de Transporte**

En el tercer concepto de invalidez, el actor denuncia la inconstitucionalidad de los artículos 73, segundo párrafo y 75 de la Ley de Transporte del Estado porque le niegan al Municipio la posibilidad de tener acceso a los datos y documentos inherentes al Registro Estatal de Concesionarios y Permisionarios del Servicio de Transporte Público y sólo permite su consulta cuando se acredite el interés jurídico, medie mandato judicial o lo autorice la autoridad administrativa competente. Explica que acceder a esta base de datos es un requisito indispensable para que ejerza su atribución constitucional de intervenir en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros.

El artículo 73, segundo párrafo, establecía, en la versión vigente al momento de la interposición de la presente controversia, lo siguiente:

ARTICULO 73. El titular de la Dirección General de Transportes será el responsable del Registro Estatal de Concesionarios y Permisionarios del Servicio de Transporte Público y el depositario de los documentos que sirvan de respaldo para su integración en el Estado, pudiendo emitir, previo pago de los derechos correspondientes y acreditación del interés jurídico, constancias de los documentos bajo su resguardo, por sí o a través del funcionario en el que delegue esta función, previa acreditación del interés jurídico.

Asimismo el titular de la Dirección General de Transportes será responsable de la confidencialidad, guarda y reserva de los registros e información contenida en el Registro Estatal de Concesionarios y Permisionarios del Servicio de Transporte Público a excepción de mandato expreso e informe solicitado a cargo de la autoridad judicial o administrativa competente.

Este artículo fue adicionado por reforma publicada el veintinueve de octubre del año dos mil ocho con el siguiente párrafo, que ahora se encuentra entre los dos anteriores:

La Secretaría de Seguridad Pública, a través de las áreas que para tal efecto designe, remitirá a la Dirección General de Transportes la información a que se refiere la fracción VI del artículo 74 de esta ley, y tendrá acceso al Registro Estatal de Concesionarios y Permisionarios del Servicio de Transporte Público para poder ejercer debidamente la supervisión, el control y la vigilancia del transporte¹⁵.

El tercer párrafo, por su parte, ha sido derogado por reforma de dos de junio de dos mil diez.

Dado que se trata de un artículo cuyo contenido normativo ha sido alterado por una reforma, habiendo sido sustituido por nueva versión que no fue objeto de impugnación, de conformidad con los criterios sostenidos por esta Suprema Corte y atento a los establecido en el artículo 20, fracción II, en relación con el artículo 19, fracción V de la Ley reglamentaria de la materia, lo procedente —como ha quedado establecido en el considerando correspondiente— es sobreseer el juicio respecto del mismo.

El artículo 75, también objeto de impugnación, fue reformado en marzo del dos mil ocho y respecto del mismo la controversia ha sido sobreseída, pero la nueva versión de su texto fue impugnado en la primera ampliación de la demanda el texto vigente del mismo. El texto del artículo reformado se transcribe a continuación:

ARTICULO 75. Se permitirá el acceso a los datos relacionados en el Registro Estatal de Concesionarios y Permisionarios del Servicio de Transporte Público a toda persona que lo solicite por escrito o por vía electrónica en los términos que prevé la ley de la materia, así como a la autoridad competente que funde y motive la necesidad de la información, y estrictamente en cuanto a información que no involucre cuestiones personales, en los términos de las leyes respectivas.

¹⁵ El texto del artículo 74 establece lo siguiente:

ARTICULO 74. El Registro Estatal de Concesionarios y Permisionarios del Servicio de Transporte Público se integrará por:

I.- Concesiones y concesionarios;

II.- Permisos y permisionarios;

III.- Operadores de transporte público;

IV.- Sociedades, representantes legales, mandatarios y apoderados de personas morales concesionarias o permisionarias del servicio de transporte público de pasajeros y de carga;

V.- Vehículos de los servicios de transporte matriculados en el Estado;

VI.- Infracciones, sanciones y delitos; y

VII.- Las demás que sean necesarias a juicio de la Secretaría de Gobierno.

El Municipio actor considera que la Ley, al requerirle que funde y motive la necesidad de la información que solicite al Registro Estatal de Concesionarios y Permisionarios del Servicio de Transporte Público, viola los artículos 14, 16 y 115, fracción V, inciso h) de la Constitución federal, pues le impide participar en la formulación de los programas de transporte con información periódica y actualizada.

A juicio de este Pleno, el argumento anterior es esencialmente fundado. La necesidad de fundar y motivar los motivos por los cuales las autoridades municipales están interesadas en acceder a la información contenida en el Registro Estatal de Concesionarios y Permisionarios del Servicio de Transporte Público impacta directamente las condiciones de ejercicio de sus competencias en materia de transporte público de pasajeros y erosiona las posibilidades de intervenir con eficacia en la formulación y aplicación de los programas relativos. Sin información, los estudios, opiniones, ni las propuestas ni las modificaciones pueden hacerse correctamente. Es clara la afectación a las competencias que constitucional e incluso legalmente tiene atribuidas.

Con independencia de lo que pudiera afirmarse respecto de las disposiciones citadas desde la lógica del acceso y la transparentación pública de información relevante preponderantemente desde la perspectiva de los ciudadanos, lo que no podemos sino subrayar en esta resolución es que la exigencia citada constituye un obstáculo irrazonable para el correcto ejercicio de las competencias que el artículo 115 reconoce al Municipio actor, sin que en nada afecte la conclusión anterior el argumento —apuntado por las autoridades demandadas— según el cual las condiciones del artículo 75 son inocuas porque en todos los casos las autoridades públicas tienen que fundar y motivar sus actos. Las autoridades demandadas olvidan que la obligación de fundamentación y motivación se aplica respecto de los actos de autoridad, de los actos de imperio, aquellos en los que suponen el ejercicio de poderes públicos sobre los ciudadanos. Es claro que la hipótesis examinada está referida a un ámbito muy distinto: el ámbito de relaciones entre autoridades y además respecto de datos que, con las excepciones derivadas de las reglas aplicables en materia de información pública, claro está, están a disposición de cualquiera.

Por lo anterior este Pleno declara la invalidez (relativa, respecto del Municipio actor) del siguiente fragmento del artículo 75 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos: “que funde y motive la necesidad de la información”.

CUARTO CONCEPTO DE INVALIDEZ DE LA DEMANDA

Afectación a la seguridad jurídica y certeza de los usuarios del servicio público de transporte.

Finalmente, en el cuarto concepto de invalidez, el Municipio actor estima que los artículos de la Ley de Transporte que se transcriben a continuación vulneran las garantías de seguridad jurídica y certeza de los usuarios del transporte público al permitirle al Gobernador y al Secretario de Gobierno determinar las tarifas, las reglas generales de regulación tarifaria, descuentos y exenciones del transporte público de pasajeros:

ARTICULO 3. La Dirección General de Transportes previo a acuerdo con el Secretario de Gobierno, atendiendo al interés público, fijará los itinerarios y las tarifas, así como, autorizará horarios, sitios, terminales, bases, desplazamiento, enlaces, enrolamientos, fusiones o cualquier otra especificación para la operación y explotación de las concesiones y permisos de los servicios público y privado de transporte y sus servicios auxiliares, de conformidad con lo establecido por esta Ley y su Reglamento.

ARTICULO 10. Son facultades del titular del Poder Ejecutivo:

[...]

V.- Establecer las bases generales de regulación tarifaria;

ARTICULO 11. El titular de la Secretaría de Gobierno, además de las facultades que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, tendrá las siguientes:

[...]

III.- Autorizar y revisar, previo acuerdo con el titular del Poder Ejecutivo, las tarifas, horarios, itinerarios, tablas de distancia, terminales, paraderos y todo aquello relacionado con la operación eficiente del servicio de transporte público en las vialidades de jurisdicción estatal;

ARTICULO 82. Las tarifas y sus reglas de aplicación serán determinadas por el titular del Poder Ejecutivo, por sí o a través del Secretario de Gobierno, de acuerdo a la clase de servicio, rutas e itinerarios del transporte público en sus distintas modalidades, atendiendo a la necesidad y rentabilidad del servicio, al interés público y la capacidad de pago de los usuarios, teniendo la obligación de revisarlas anualmente, tomándose en consideración la opinión del Consejo Consultivo del Transporte.

Las tarifas se publicarán en el Periódico Oficial del Estado y en dos de los diarios de mayor circulación en la Entidad, para conocimiento de los usuarios, cuando menos con tres días de anticipación a su entrada en vigor. Los prestadores del servicio deberán exhibir en forma permanente y en lugares visibles de sus vehículos, terminales, bases y demás infraestructura con acceso a los usuarios, la tarifa autorizada del servicio de que se trate.

En la publicación y exhibición permanente de la tarifa autorizada, deberá incluirse la exención del pago a los niños menores de tres años, así como a personas adultas mayores o en su caso el descuento del cincuenta por ciento del pago a estas últimas.

ARTICULO 83. Para la propuesta de fijación o modificación de tarifas para el servicio de transporte público, la Secretaría de Gobierno, deberá considerar el tipo de servicio y el incremento al salario mínimo general vigente en la zona.

ARTICULO 84. La Secretaría de Gobierno, establecerá las reglas de aplicación para el cobro de tarifas del servicio de transporte público, incorporando en lo posible los avances tecnológicos existentes, las cuales deberán contener como mínimo:

I.- Dictamen de aplicación o no aplicación del incremento de tarifas;

II.- Tarifa mínima;

III.- Tarifa máxima;

IV.- Descuentos y exenciones aplicables; y

V.- Entrada en vigor.

ARTICULO 85. La Secretaría de Gobierno, podrá autorizar el establecimiento de tarifas especiales, previo estudio que soporte su aplicación.

A juicio de esta Suprema Corte y de conformidad con los criterios sobre las hipótesis en las que los Municipios padecen una afectación *prima facie* en su esfera jurídica debe concluirse que no procede entrar al estudio de constitucionalidad de las normas anteriores.

En efecto, el Municipio no denuncia en este punto el hecho de que sean unas determinadas autoridades estatales las encargadas de tomar ciertas decisiones acerca del monto de las tarifas, el modo en que deben hacerse públicas, el modo de modificarlas o el hecho de que puedan autorizar tarifas especiales; lo que denuncia es que las previsiones transcritas vulneran las garantías de seguridad jurídica y certeza de los ciudadanos, usuarios del transporte público. Es muy claro entonces que sus impugnaciones se articulan por motivos y en torno a contenidos que ninguna relación guardan con sus competencias o prerrogativas. Como hemos destacado arriba, la medida en que sea adecuado entrar o no al estudio de determinadas impugnaciones depende de una evaluación casuística de prevalencia de afectación, estándar que en este caso claramente apunta a la inexistencia de interés del Municipio al respecto, pues los efectos del régimen tarifario desde la perspectiva de la certeza y seguridad jurídica de los usuarios se relacionan exclusivamente con la esfera de intereses de los ciudadanos, no con la esfera de atribuciones del Municipio.

Por lo anterior y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 20, fracción II de la Ley reglamentaria de las dos primeras fracciones del artículo 105, en relación con lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 19, en relación con el propio contenido del artículo 105 de la Carta Magna, debe sobreseerse respecto de los artículos 3 —en la parte de su contenido normativo a que nos hemos referido en el presente subapartado—, la fracción V del artículo 10, la fracción III del artículo 11 y los artículos 82, 83, 84 y 85 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos. Valga la pena aclarar que los dos primeros párrafos de los artículos 10 y 11, al ser necesarios para integrar el contenido de las jurídicas contenidas en cada una de sus distintas fracciones, son impugnados en otros conceptos de invalidez por motivos que sí guardan relación con la materia propia de una controversia, y en esa medida resulta parcialmente bloqueada una calificación de sobreseimiento respecto de los mismos, siendo suficiente lo expresado en líneas anteriores sobre la improcedencia de entrar al examen de su constitucionalidad por los precisos motivos apuntados en el cuarto concepto de invalidez de la demanda.

SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ DE LA AMPLIACION DE LA DEMANDA. La sanción prevista en el artículo 108 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos.

En el segundo concepto de invalidez de la primera ampliación a la demanda, el Municipio actor impugna los párrafos segundo y tercero del artículo 108 de la Ley de Transporte del Estado porque a su parecer es violatorio de los artículos 14, 16 y 22 constitucionales, así como de los artículos 125, fracción III de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos y 116 a 160 del Código Fiscal del Estado de Morelos. El Municipio considera que lo dispuesto en el artículo impugnado altera el procedimiento económico coactivo previsto en el Código Fiscal del Estado y constituye una pena inusitada y trascendente.

El texto del artículo impugnado es el siguiente:

ARTICULO 108. Aquellos que presten el servicio en cualquiera de sus modalidades careciendo de concesión, permiso o con placas de identificación del servicio público de transporte en vehículo distinto al autorizado, se le impondrá multa de cien a quinientos días de salario mínimo vigente en el Estado de Morelos, en caso de reincidencia ésta ascenderá de doscientos a mil días de salario mínimo vigente en la Entidad.

Para garantizar el pago de esta sanción, la autoridad del transporte deberá retener en garantía el vehículo en el que se cometió la infracción.

Si en los treinta días siguientes no se ha pagado la infracción, se remitirá a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado para hacer efectivo su cobro, mediante el procedimiento administrativo de ejecución correspondiente.

Sin embargo, como anunciamos en el apartado dedicado al estudio de las causales de improcedencia y sobreseimiento, los párrafos impugnados han sido nuevamente reformados, siendo su versión vigente la siguiente:

[reformado el 12 de marzo de 2008]

ARTICULO 108. Aquellos que presten el servicio en cualquiera de sus modalidades careciendo de concesión, permiso o con placas de identificación del servicio público de transporte en vehículo distinto al autorizado, se le impondrá multa de cien a quinientos días de salario mínimo vigente en el Estado de Morelos, en caso de reincidencia ésta ascenderá de doscientos a mil días de salario mínimo vigente en la Entidad.

[reformado el 29 de octubre de 2008]

Para garantizar el pago de esta sanción, la autoridad competente del transporte deberá retener en garantía el vehículo en el que se cometió la infracción.

Si en los treinta días siguientes no se ha pagado la infracción, se remitirá a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado para hacer efectivo su cobro, mediante el procedimiento administrativo de ejecución correspondiente.

En cualquier caso, esta Corte considera que, de conformidad con la jurisprudencia relativa a las hipótesis en las que los Municipios gozan de interés legítimo para acudir a la vía de la controversia y por motivos análogos a los que concurrían respecto de las impugnaciones examinadas en el sub apartado anterior, no se darían las condiciones para entrar al estudio de constitucionalidad de las normas anteriores. El Municipio denuncia la violación de los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución por motivos y respecto de contenidos que no le conceden en ningún caso competencias o prerrogativas. Como hemos destacado con anterioridad, la medida en que sea adecuado entrar o no al estudio de determinadas impugnaciones depende de una evaluación casuística de prevalencia de afectación, estándar que en este caso claramente apunta a la inexistencia de un interés legítimo del Municipio, pues el tipo de sanción que el precepto impugnado prevé y los méritos y deméritos del modo en que se prevé su cobro son aspectos que se relacionan directamente con la esfera de intereses de los ciudadanos, no con la esfera de atribuciones del Municipio. Si se trata o no de un esquema de penas inusitadas y trascendentes a la luz del artículo 22 de la Carta Magna, y los méritos y deméritos del procedimiento de cobro a la luz de las garantías individuales del artículo 14 y 16 son aspectos que resultaría inadecuado explorar en el contexto procesal propio de la controversia constitucional.

Por lo anterior y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 20, fracción II de la Ley reglamentaria de las dos primeras fracciones del artículo 105, en relación con lo dispuesto en este mismo artículo de la Carta Magna, se sobresee respecto del artículo 108 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos.

OCTAVO. Precisión de los efectos de la invalidez. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley de la materia, la declaración de invalidez relativa realizada en el anterior considerando de la porción normativa del artículo 75 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos que señala: “que funde y motive la necesidad de la información” surtirá efectos una vez que se notifiquen por oficio de los puntos resolutive de este fallo al Congreso del Estado de Morelos.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO. Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional promovida por el Municipio de Xochitepec, Estado de Morelos.

SEGUNDO. Se desechan por extemporáneas la segunda y tercera ampliaciones de la demanda promovidas por el referido Municipio.

TERCERO. Se sobresee la presente controversia respecto de los artículos 26, fracción VII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos; 5, fracción VII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Morelos; 3, en lo conducente; 10; 11, fracción III, 21, fracción III, 73, párrafo segundo, 75 (vigente con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma de doce de marzo de dos mil siete), 82, 83, 84, 85, 102 y 108 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos; y transitorios quinto y décimo impugnados.

CUARTO. Se declara la invalidez de la porción normativa del artículo 75 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos que señala: “que funde y motive la necesidad de la información”, la que surtirá efectos una vez que se notifiquen por oficio los puntos resolutive de este fallo al Congreso del Estado de Morelos.

QUINTO. Se declara la validez de los artículos 1, 3, en lo conducente, 5, 10, fracción XII, 12, fracción VI, 26, 27, 28, 29, 33, 34, 35, 38, 43, 44, 46, 50, 52, 53 y 58; así como primero, cuarto, sexto, y noveno transitorios de la Ley de Transporte del Estado de Morelos.

SEXTO. Se declara la validez de los artículos 9, párrafo segundo, fracción II, 10, fracciones II, X, XI y XII, 11, fracciones VI y VII, 12, fracción V, 14, 17, 19, 20, 21, salvo su fracción III, 22, 23, 37 y 39 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, en los términos de la interpretación conforme plasmada en esta resolución.

SEPTIMO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos y en el Semanario Judicial de la Federación.

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

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales con reservas, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

Expresó reservas el señor Ministro Franco González Salas, en relación con las consideraciones relativas a la invalidez de la porción normativa del artículo 75 impugnado en relación con la exigencia de fundar y motivar la solicitud para acceder al Registro Estatal de Concesionarios.

Los señores Ministros Aguilar Morales y Franco González Salas reservaron su derecho para formular voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe

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

El Ministro Presidente: **Juan N. Silva Meza**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente: **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos: **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de setenta y dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del once de enero de dos mil once, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 21/2008, promovida por el Municipio de Xochitepec, Estado de Morelos. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintitrés de marzo de dos mil once.- Rúbrica.