

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 18/2008, promovida por el Municipio de Zacatepec de Hidalgo, 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

18/2008

**ACTOR: MUNICIPIO DE ZACATEPEC DE HIDALGO,
ESTADO DE MORELOS**

MINISTRO PONENTE: 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 **dieciocho de enero de dos mil once**.

VISTOS

para resolver los autos correspondientes
a la controversia constitucional 18/2008, 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, Bulmaro Paredes Ocampo, Síndico del Ayuntamiento de Zacatepec, Estado de Morelos, promovió controversia constitucional en representación de ese Municipio contra el Estado de Morelos, a través de su Poder Ejecutivo y de su Poder Legislativo.

Los actos impugnados son los siguientes:

- La omisión legislativa del Congreso del Estado al no expedir la ley que en materia municipal sirva de base para que el Municipio actor pueda emitir la normatividad que regule y organice integralmente la prestación del servicio público de tránsito municipal.
- Los artículos 3, 5, fracción IV, 10, fracción X, 11, fracción III, 12, fracción V, 13, fracciones I y III, 22, fracción III, inciso a), 26, fracciones I, IV y VI, 29 fracciones I y II, 33, fracciones I, II, III y V, 35, 48, 61, fracción II, 62, fracciones II y V, 69 fracciones I, IV, V, VII, IX y XII, así como los artículos primero, quinto y décimo transitorios de la Ley de Transporte del Estado de Morelos.
- El reintegro de las cantidades que el poder ejecutivo haya recaudado y continúe recaudando durante el ejercicio fiscal del año 2008, al ejercer inconstitucionalmente la prestación de servicios de tránsito municipal, incluidos los aprovechamientos por la recaudación de multas derivadas del mismo tránsito, así como de los ingresos provenientes de la autorización de publicidad en el transporte público; el cobro del impuesto adicional que se cause, más los intereses legales que correspondan.
- Por extensión se demanda la invalidez de los artículos 1, 2, 3 y 4 en sus fracciones I, VIII, IX, X y XV de la Ley de Tránsito del Estado de Morelos (antes llamada Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Morelos); el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos; el artículo 19, fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos; el artículo 25, fracciones VI, VII y XVI del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación 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 el Secretario de Gobierno del Estado.

SEGUNDO. Antecedentes. El Municipio actor manifestó como antecedentes los que a continuación se sintetizan:

a) El Municipio actor reconoce que antes de la reforma del año mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal, el servicio público de tránsito era una materia de competencia exclusiva de las autoridades estatales. A su parecer, lo anterior se ve confirmado en varios artículos que aún se encuentran vigentes de la Ley de Tránsito del Estado de Morelos, publicada en el periódico oficial del Estado el ocho de febrero de mil novecientos ochenta y nueve.

Dichos artículos confieren atribuciones en la materia al Gobernador del Estado, entre las cuales se encuentran las siguientes: prestar el servicio de tránsito en las vías públicas abiertas a la circulación en el Estado, incluyendo las jurisdicciones territoriales de los Municipios, salvo aquellas que sean de competencia federal (artículo 1); definir el concepto de vía pública (artículo 2); reglamentar, dirigir y vigilar todo lo relativo al tránsito en vías públicas del Estado, así como expedir permisos de circulación de vehículos de servicio particular, incrementar el servicio público otorgando extensiones de ruta o variaciones de frecuencias, autorizar extensiones de base de sitios de automóviles de alquiler, fijar y aplicar las sanciones por los actos u omisiones en que incurran los conductores (artículo 4); expedir licencias y obligar a los particulares a que se registren en las oficinas de tránsito estatal (artículos 5, 6 y 7). Además, el actor señala que la aplicación de dicha Ley y de su Reglamento corresponde en exclusiva al Ejecutivo estatal.

También advierte que la competencia de los Municipios en la materia está dada por la posibilidad de que dicha Ley les otorgue ciertas facultades; sin embargo, se duele, ni la Ley ni el Reglamento le otorgan facultad alguna. Finalmente, el Municipio actor considera que tanto el Reglamento de la Ley publicado el veinticinco de octubre de mil novecientos ochenta y nueve en el periódico oficial del Estado como el Reglamento publicado el veinte de mayo de mil novecientos noventa y ocho exceden con mucho el contenido de las disposiciones de la Ley de la que se supone que emanan, por lo que no se justifican sus normas.

b) El actor explica asimismo que la mencionada reforma al artículo 115 constitucional permite a los gobiernos municipales prestar el servicio público de tránsito en sus respectivas jurisdicciones territoriales y obliga a las legislaturas locales a dictar leyes en el ámbito municipal que sirvan de base para emitir su normatividad interna para organizar su administración pública, sus funciones y la prestación de los servicios públicos de su competencia.

Derivado de lo anterior, señala, el Ejecutivo estatal ordenó la transferencia de recursos humanos a los Ayuntamientos para que los mismos pudieran prestar dicho servicio de manera directa, con la estructura orgánica necesaria para ello. El Municipio actor enlista las acciones que conforman el servicio público de tránsito municipal y advierte que, a pesar de que tanto la Constitución como la Ley Orgánica Municipal de ese Estado reconocen que la prestación del servicio público de tránsito corresponde a los gobiernos municipales, no existe ningún cuerpo legal que regule la prestación de dicho servicio ni ninguno que delimite las competencias de las autoridades municipales y estatales.

El actor asevera que esta imprecisión y oscuridad ha sido aprovechada para invadir la esfera competencial del Municipio. En este contexto los municipios prestan un servicio público sin normatividad alguna que les sirva de sustento, lo cual ha orillado a los Ayuntamientos a tener que impulsar algunos conceptos al respecto en los ordenamientos tributarios que emite el Congreso estatal de Morelos.

c) El Municipio actor recuerda que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos —publicada el veintinueve de septiembre del año dos mil en el periódico oficial del Estado— otorga a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado facultades para regular y controlar —administrativa y financieramente— todo lo relacionado con los trámites de licencia de conducción y sus actualizaciones, así como la elaboración, organización, integración y actualización del registro estatal vehicular. Asimismo, faculta a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado para planear, organizar, regular y vigilar los sistemas de vialidad y tránsito en el Estado tomando en cuenta la opinión de los ayuntamientos en el ámbito de su competencia conforme a las disposiciones legales aplicables. Por otra parte, el actor menciona las reformas al Código Civil de la entidad de catorce de agosto de dos mil dos, que confieren al Secretario de Finanzas y Planeación la atribución de llevar el registro estatal de vehículos y automotores para inscribir en ese registro el cambio en la titularidad de dichos bienes.

El actor hace adicionalmente alusión al Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación porque considera que va más allá de lo autorizado por el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, ya que en su artículo 25 se otorgan facultades a la Dirección General de Control Vehicular que son inherentes al tránsito municipal. También considera ilegal el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública porque el artículo 19, fracción I, faculta a la Dirección de Área de la Policía Estatal de Caminos y Auxilio Turístico para planear, organizar, regular y vigilar los sistemas de vialidad y tránsito en el Estado, tomando en cuenta la opinión de los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia para una mejor coordinación.

A su parecer, todas estas normas son el resultado de un marco legal impreciso que permite que se invadan las facultades del Municipio.

d) Finalmente, el Municipio actor hace alusión a la Ley de Transporte del Estado de Morelos, publicada el doce de diciembre de dos mil siete en el periódico oficial de la entidad. Dicha Ley, señala, otorga facultades al Gobernador del Estado en materia de tránsito municipal, por ejemplo permitiéndole imponer sanciones que son inherentes a esa materia como son suspender y cancelar licencias y permisos de conducir de uso particular; resguardar las placas metálicas y tarjetas de circulación; determinar y modificar rutas, horarios, desplazamientos y enlaces de pasajeros de carga; e imponer sanciones por conductas de los conductores, operadores o chóferes del servicio público de transporte.

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

En el **primer concepto de invalidez** se arguye fundamentalmente que las actuaciones de las autoridades demandadas vulneran en perjuicio del Municipio los artículos 14, 16 y 115, fracciones II y III, inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En primer término advierte que los artículos 14 y 16 obligan a las autoridades a actuar de manera fundada y motivada, respetando el ámbito de competencia y atribuciones de las demás autoridades. En segundo lugar, afirma que el artículo 115 obliga a las autoridades locales a expedir las leyes que en materia municipal sirvan de apoyo o fundamento para emitir los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública municipal y regulen las materias, funciones y servicios públicos de su competencia.

En este marco, el Municipio actor se duele específicamente de la vulneración de sus competencias relacionadas con la prestación del servicio público de tránsito. Explica que a pesar de que los artículos 114 bis, fracción VIII de la Constitución Política del Estado de Morelos y los artículos 24, fracción II, inciso h), 75, 123, fracción XI, 132, párrafo primero, 133, párrafo primero y 138, párrafo segundo de la Ley Orgánica Municipal de Morelos reconocen que el servicio público de tránsito es un servicio público municipal, la prestación del mismo no goza de una base normativa expedida por el Congreso del Estado de Morelos. Dicha normatividad le resulta necesaria para poder prestar el servicio de manera homogénea, uniforme, continua y regular en toda la entidad.

El Municipio actor lamenta que la única disposición legislativa que existe sobre la materia sea la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatepec para el Ejercicio Fiscal dos mil ocho. Esta Ley, señala, le otorga competencia al Municipio para determinar las infracciones e imponer las sanciones en materia de tránsito municipal y lo autoriza para el cobro de las mismas. Sin embargo, señala, dicha previsión en un ordenamiento tributario no agota la necesidad de un marco normativo que regule y organice la prestación del servicio de tránsito municipal: se requieren normas que permitan que el Municipio emita la normativa interior disponiendo el modo y los términos de la prestación del servicio.

Esta ausencia de legislación, advierte también, no ha impedido que el Municipio actor ejerza de hecho diversas acciones relacionadas con el tránsito municipal. Entre las acciones ejercidas por el Municipio están: vigilar, conducir y controlar el tránsito de peatones, animales y vehículos; determinar zonas de estacionamiento; instalar, ampliar, mejorar y mantener la infraestructura inherente al tránsito municipal; determinar zonas de ascenso y descenso de pasajeros y vehículos de carga; determinar el sentido de circulación, así como los límites de velocidad permitidos, y determinar el cierre total o parcial de alguna vía de comunicación terrestre. En virtud de lo anterior, alega el actor, existe una inconstitucionalidad por omisión que vuelve vulnerable la prestación del servicio que presta el Ayuntamiento en su circunscripción territorial. También considera que la Legislatura local, además de incumplir con su obligación constitucional de legislar en materia de servicios públicos, ha trasladado inconstitucionalmente tales funciones al Ejecutivo del Estado.

Por otra parte, con respecto al procedimiento previsto en los artículos 64 de la Ley Orgánica Municipal de Morelos y 26, fracción XXII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, advierte que para que el reglamento que emite el Ayuntamiento para regular la prestación del servicio público de tránsito tenga vigencia, debe ser remitido al Ejecutivo del Estado para que éste a su vez lo publique en el periódico oficial de la entidad. Considera que lo anterior lo perjudica claramente, pues es precisamente el Gobernador del Estado quien ha llevado a cabo acciones tendientes a marginar su participación en la materia.

Por lo expuesto, el actor solicita que se obligue a la Legislatura local a expedir dentro de un determinado plazo la normatividad necesaria en materia de tránsito municipal.

En el **segundo concepto de invalidez**, el Municipio actor argumenta que los artículos 3, 5, fracción IV, 10, fracción X, 11, fracción III, 12, fracción V, 22, fracción III, inciso a), 26, fracciones I, IV y VI, 29, fracciones I y II, 33, fracciones I, II, III y V, 35, 48 y primero, quinto y décimo transitorios de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y por extensión los artículos 1, 2, 3 y 4, fracciones I, VIII, IX, X y XV de la Ley de Tránsito del Estado de Morelos, violan los artículos 14, 16 y 115, fracción III, inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Municipio actor reclama que los artículos mencionados por una parte desconocen al Ayuntamiento actor como autoridad en materia de tránsito municipal y, por otra, facultan al Gobernador para que, a través del Secretario de Gobernación, dicte las disposiciones legales y administrativas en materia de tránsito municipal de conformidad con el artículo 77, fracción III de la Ley de Transporte del Estado de Morelos.

Por otra parte se le otorga al Poder Ejecutivo del Estado la facultad de fijar itinerarios, rutas, horarios, frecuencias, distancia o tablas de distancia, paradas, paraderos, sitios, terminales, bases, desplazamientos, enlaces y enrolamientos y se le da incorrectamente el poder de autorizar unilateralmente la conurbación de municipios.

Es en virtud de lo anterior que se le concede al Ejecutivo la atribución de prestar el servicio público de tránsito en el Estado de Morelos, lo cual incluye el ámbito territorial del Municipio actor. La Ley de Transporte de Morelos no reconoce que la prestación del servicio en el Estado incluye necesariamente a los territorios municipales, ya que al hacer mención de las vías terrestres de jurisdicción estatal, lo hace en oposición a las vías de comunicación federales, pero comprendiendo en todo momento a las vías municipales. Lo anterior desemboca, a su parecer, en una invasión de las competencias que otorga el artículo 115, fracción III, inciso h) de la Constitución Federal. Dadas las facultades que se conceden al Ejecutivo local, arguye, quedan en entredicho las atribuciones del Municipio para planear, programar, dirigir, controlar y vigilar este servicio, pues en cualquier momento el Ejecutivo puede inutilizar el ejercicio que el Ayuntamiento haga de dichas atribuciones. A su juicio, en este escenario resulta imposible para el Municipio utilizar sus recursos financieros, humanos y materiales para evitar la irritación social y el caos vial.

Finalmente, el actor solicita el reintegro de todos los ingresos que el Ejecutivo local haya recibido por la prestación de los citados servicios que a su juicio le corresponden en exclusiva. Asimismo, pide que se declare la inconstitucionalidad del artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos y del artículo 19, fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública por las facultades que le confieren a algunos órganos del Estado.

En el **tercer concepto de invalidez** se señala que los artículos 13, fracción I y III, 61, fracción II, 62, fracciones II y V, 69, fracciones I, IV, V, VII, IX y X, 70, fracción II, 71, fracción III, 105, 106, último párrafo, 108, primer párrafo, 111, fracciones I, II, III, V, IX, X, XI y XII y primero transitorio de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y, por efectos, el artículo 4, fracción XV de la Ley de Tránsito del Estado de Morelos, violan los artículos 14, 16 y 115, fracción III, inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En primer lugar, el actor se inconforma ante la autorización que el artículo 13, fracciones I y II de la Ley de Transporte de la entidad hace al Director General de Control Vehicular para, por un lado, suspender y cancelar licencias y permisos de conducir y, por otro, resguardar las placas, tarjetas de circulación, permisos y licencias de conducir. A su parecer, estas facultades son inconstitucionales porque implican la operación del servicio de tránsito municipal y le permiten determinar infracciones, imponer sanciones y recaudar contribuciones municipales. Considera además que únicamente quien opera el servicio de tránsito municipal es capaz de descubrir las infracciones por violaciones a las normas que regulan dicho servicio. De este modo se vulnera el artículo 115, fracción III, inciso h) y fracción IV, inciso a) de la Constitución Federal [en realidad se trata del primer párrafo de esa fracción, no del inciso a)], que le permite al Municipio recaudar las contribuciones y otros ingresos que la legislatura estatal establezca en su favor. En este caso, este extremo

se encuentra establecido en la Ley de Ingresos del Ayuntamiento actor, que le autoriza a imponer sanciones y a recaudar los aprovechamientos derivados de las mismas por infracciones de tránsito en su circunscripción territorial. Asimismo considera inconstitucional lo dispuesto en sus artículos quinto y décimo transitorios ya que autorizan al ejecutivo local para emitir reglamentos que afectan el tránsito en la circunscripción territorial del Municipio actor.

Finalmente, considera que por las razones antes mencionadas debe declararse inconstitucional el artículo 25, fracciones VI, VII y XVI del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Morelos. Junto con ello se reclama el reintegro de las cantidades que por tales conceptos esté recaudando el poder ejecutivo local, así como los intereses legales que se hayan causado.

En el **cuarto concepto de invalidez** se denuncia la violación a los artículos 14, 16 y 115, fracción III, inciso i) y fracción IV, primer párrafo de la Constitución Federal. El actor asocia la violación a esos preceptos constitucionales al hecho de que la Ley de Ingresos del Municipio actor le otorga la potestad al Ayuntamiento de autorizar los anuncios o publicidad que se inserte o instale en los vehículos de transporte público y recaudar los derechos derivados de tales conceptos, mientras que en la Ley de Transporte del Estado, en sus artículos 86 a 95, otorgan esa misma facultad a la Dirección General de Transportes del Estado.

CUARTO. Preceptos cuya violación se denuncia. Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman violados son el 14, el 16 y el 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 18/2008 y designó al Ministro José Ramón Cossío Díaz como instructor.

Por auto de catorce de febrero de dos mil ocho, el Ministro instructor reconoció la personalidad del promovente y admitió a trámite la demanda. También reconoció con el carácter de demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos. En el mismo acuerdo ordenó emplazarlos 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 de la demanda. Sintetizamos a continuación lo aducido en las tres contestaciones a la demanda integradas al expediente.

1. Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. Por escrito presentado el ocho de abril 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 demanda en representación del Poder Ejecutivo local en los términos que siguen.

En primer lugar, el Gobernador afirma que se actualizan las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en los artículos 19, fracción VII y 20, fracción II de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El plazo para la interposición de la demanda cuando se impugnan normas generales, explica, es de treinta días a partir de la fecha de su publicación o a partir del día siguiente a aquel en el cual se produzca el primer acto de aplicación de la norma impugnada. Dado que con respecto a la Ley de Tránsito del Estado de Morelos —antes denominada Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Morelos—, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y al Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos no se impugnaron actos concretos de aplicación, el plazo para interponer la controversia debe ser computado a partir del día de su publicación. Y tras analizar la fecha de publicación de los ordenamientos antes precisados, sostiene que es evidente que el plazo para interponer la presente controversia fue excedido. Por esa razón solicita que esta Corte sobresea respecto de los citados ordenamientos.

Por otra parte, el Gobernador estima que el Municipio carece de legitimación activa en la causa, toda vez que no tiene la titularidad de los derechos que pretende hacer valer en la presente controversia constitucional. Además, apunta, el Poder Ejecutivo —cuya titularidad ostenta— no ha realizado acto alguno que invada la órbita competencial del Municipio. Para apoyar lo anterior, cita la tesis de jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de rubro “LEGITIMACION PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO”. Además, considera que ante la falta de realización de dichos actos, también carece de legitimación pasiva el Poder Ejecutivo estatal en la presente controversia.

Por lo que hace, ya sobre cuestiones del fondo, al primer concepto de invalidez formulado por el Municipio actor, en el que se duele de la no expedición de una ley o de un marco normativo que regule el servicio público de tránsito, el Gobernador estima que se trata de una omisión legislativa respecto de la cual el Poder Ejecutivo estatal no cuenta con legitimación pasiva, porque cuando se reclama una omisión no resulta necesario ni obligatorio llamar a juicio a la autoridad que debió llevar a cabo la promulgación de una ley que no existe. Su argumentación se apoya en la tesis del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de rubro "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VIA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMANDADOS TANTO AL ORGANO QUE LA EXPIDIO COMO AL QUE LA PROMULGO, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISION LEGISLATIVA".

Por otra parte, el titular del Ejecutivo estatal niega que la Legislatura local haya trasladado inconstitucionalmente funciones en materia de servicios públicos en favor del Ejecutivo, destacando que el Municipio actor no hace referencia explícita de los servicios de que se trataría. Advierte además que el deber que tiene el titular del Poder Ejecutivo de publicar los reglamentos municipales en el periódico oficial de la entidad de ninguna manera tiene un carácter potestativo, sino que constituye una obligación de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política del Estado y en la Ley Orgánica Municipal del Estado.

En segundo lugar, el Gobernador considera falsa y errónea la argumentación del Municipio según la cual quedaría vulnerada la facultad municipal para prestar el servicio público de tránsito prevista en el artículo 115, fracción III, inciso h) de la Constitución Federal debido a lo dispuesto en los artículos 3, 5, fracción IV, 10, fracción X, 11, fracción III, 12, fracción V, 22, fracción III, inciso a), 26, fracciones I, IV y VI, 29, fracciones I y II, 33, fracciones I, II, III y V, 35, 48 y primero, quinto y décimo transitorios de la Ley de Transporte del Estado de Morelos. Después de transcribir tales artículos, explica que todos ellos hacen referencia al servicio público de transporte, que es una materia completamente distinta a la de servicio público de tránsito, tal y como lo ha determinado este Alto Tribunal al resolver las controversias constitucionales 2/1998 y 93/2003 —cuya parte considerativa transcribe—. El Gobernador destaca que las normas impugnadas, al regular el servicio público de transporte, no violan de ninguna manera las facultades constitucionales del servicio público de tránsito del Municipio actor. Además, afirma, dichas normas no devienen inconstitucionales por no mencionar al Municipio como una autoridad en la materia, pues éste no es un órgano competente en materia de transporte y por tanto no requiere ser mencionado en la citada Ley.

En ese mismo sentido considera que tampoco es cierto que dichas normas otorguen al Ejecutivo estatal y al Secretario de Gobierno de la entidad facultades legales y administrativas en materia de tránsito municipal, toda vez que solamente se refieren al servicio público de transporte. Además, la facultad de fijar y determinar itinerarios, rutas, horarios, frecuencias, distancias, paradas, paraderos, sitios, terminales, bases, desplazamientos, enlaces y enrolamientos, la conurbación de municipios, el libre ascenso y descenso de pasajeros, entre otras, se encuentran relacionadas con el servicio de transporte público y por lo tanto son competencia de las autoridades estatales, no de los Municipios.

Por otra parte, señala que le parece lógico que las facultades en materia de servicio público de transporte sean ejercidas sobre los territorios de los Municipios, toda vez que los distintos ámbitos de gobierno subsisten y tienen vigencia en un mismo territorio, ejerciendo de manera simultánea sus respectivas facultades. Por lo tanto, es falso que se violen las facultades de las autoridades municipales cuando las autoridades estatales ejercen sus atribuciones en materia de transporte sobre el territorio del Municipio. Lo anterior también es aplicable a los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 de la Ley de Tránsito del Estado de Morelos, en tanto son disposiciones referidas al ámbito competencial que les corresponde a las autoridades estatales en materia de servicio público de tránsito.

Además, es igualmente infundada, a su parecer, la impugnación a la emisión de las disposiciones reglamentarias por parte del titular del Poder Ejecutivo, ya que dicha facultad se deriva de los artículos quinto y décimo transitorios de la mencionada Ley de Transporte. Además, resulta oscura la demanda del Municipio actor en tanto que pide el reintegro de las cantidades "que por tales conceptos" esté recaudando el Poder Ejecutivo local, sin explicar a qué conceptos hace referencia. Sin embargo, aclara que si el Municipio se refiere a las contribuciones derivadas de la prestación del servicio público de transporte, carecería de sustento su reclamación porque su percepción corresponde a la autoridad estatal. Finalmente, con respecto a la invalidez demandada del artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y 19, fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública de la entidad, advierte que se refieren a las competencias que tiene la autoridad estatal de manera concurrente para regular el servicio público de tránsito.

En tercer lugar, el Gobernador niega la invalidez aducida por el Municipio actor por considerar que es falso que los artículos 13, fracciones I y III, 61, fracción II y V, 69, fracciones I, IV, V, VII, IX y X, 70, fracción II, 71, fracción III, 105, 106, último párrafo, 108, primer párrafo, 111, fracciones I, II, III, V, IX, X, XI, XII y primero transitorio de la Ley de Transporte del Estado de Morelos resulten violatorios de los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución. Lo anterior es así, dice, porque el Municipio no plantea sus impugnaciones de manera específica y concreta respecto de cada una de las disposiciones legales, sino que se limita a afirmar que la mencionada ley determina infracciones e impone sanciones en materia de servicio público de transporte que se “traslapan” con las mismas determinaciones que el Ayuntamiento decide aplicar en materia de tránsito municipal. Por otra parte, explica que la Ley no le permite al Ejecutivo imponer sanciones “derivadas” del servicio de transporte público, pues dichas sanciones se encuentran más bien estrechamente relacionadas con la prestación del servicio que corresponde a las autoridades estatales. Es por ello que, argumenta, las infracciones y sanciones no invaden de ninguna manera las facultades del Municipio en materia de tránsito, toda vez que las mismas se refieren a las causas de cancelación y revocación de concesiones, a la cancelación y renovación de gafetes de identificación de los operadores del servicio público de transporte, a la suspensión de los operadores del servicio público de transporte, a la constitución de garantías de pago de multas por violaciones a la Ley, de las sanciones aplicables por prestar el servicio sin contar con concesión o permiso, entre otras, que son de competencia exclusiva de las autoridades estatales.

Además, el artículo 115 de la Constitución federal, explica, no otorga de manera exclusiva a los municipios la prestación del servicio público de tránsito. Por ello, es infundada la impugnación que hace el Municipio actor del artículo 13, fracciones I, II y III de la Ley de Transporte estatal. El Gobernador afirma que de acuerdo con esta Suprema Corte, la distribución de facultades que hace la Constitución Federal de ninguna manera significa que las legislaturas de los Estados estén impedidas para legislar en materia de servicio público de tránsito ya que las mismas pueden legislar en materia de vías de comunicación —lo que comprende al servicio de tránsito que de conformidad con el sistema de distribución de competencias constitucional debe ser regulado por los tres niveles de gobierno—.

En ese mismo sentido, afirma, a las autoridades estatales les corresponde emitir y aplicar las normas que regulen el servicio público de tránsito con el fin de uniformar la prestación de dicho servicio en todo el Estado a través de un marco normativo homogéneo. A su parecer, dicho marco comprende el registro y control de vehículos, la autorización de su circulación, la emisión de las placas correspondientes, la emisión de calcomanías y hologramas de identificación vehicular, la expedición de licencias de conducir, así como la normativa general a la que deben de sujetarse los conductores y peatones, entre otras. Mientras que a los Municipios les corresponde la emisión de normas que regulen la administración, organización, planeación y operación del servicio a fin de que se preste de manera continua, uniforme permanente y regular. Sostiene que lo anterior ha sido establecido por esta Suprema Corte en la tesis de jurisprudencia 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, NO INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO DE JUAREZ”.

Por otra parte, destaca que este Alto Tribunal, al resolver la controversia constitucional 6/2001 determinó que disposiciones como el artículo 13, fracciones I, II y III de la Ley de Transporte del Estado de Morelos no invaden el ámbito de competencia municipal, sino que regulan la prestación del servicio de tránsito con el fin de darle uniformidad al servicio en todo el Estado. Apoyado en la transcripción parcial de la mencionada resolución, el Gobernador explica que la Ley que se impugnaba reconocía a las autoridades estatales ciertas facultades en el servicio público de tránsito —tales como la emisión de placas metálicas, tarjetas de circulación, calcomanías u hologramas y demás signos de identificación, la operación y actualización del padrón vehicular estatal, la recaudación de las contribuciones del orden federal o local que deban ser cubiertas en relación con el tránsito, propiedad y posesión de vehículos, así como la expedición de licencias para conducir y la suspensión de las mismas—. Además, en ese mismo caso, esta Suprema Corte determinó que dicha Ley no establecía normas que invadieran el ámbito de competencia municipal, sino disposiciones que regulaban la prestación del servicio público de tránsito con el fin de uniformarlo en todo el Estado.

Finalmente, el Gobernador estima que los argumentos anteriores deben hacerse extensivos para declarar infundados los argumentos vertidos contra los artículos quinto y décimo transitorios de la Ley de Transporte del Estado, que imponen al Poder Ejecutivo la obligación de emitir las disposiciones reglamentarias en la materia. Por las mismas razones estima que debe considerarse carente de fundamento legal la impugnación del artículo 25 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Morelos. Por último, destaca que el Municipio actor se abstuvo de formular alegatos para impugnar la invalidez del artículo 4, fracción XV de la Ley de Tránsito del Estado.

En cuarto lugar, el Gobernador arguye que, contrario a lo afirmado por el Municipio actor, los artículos 86 al 95 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos no violan los artículos 14, 16 y 115, fracción III, inciso i) y fracción IV, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, explica, porque las disposiciones se refieren a la regulación del tipo y contenido de la publicidad que puede portarse en el transporte público de pasajeros y carga, cuya aplicación corresponde a la Dirección General de Transportes del Gobierno del Estado de Morelos, lo cual no viola el artículo 115, fracción III, inciso i), toda vez que no se advierte que el Congreso del Estado le haya concedido esa función reguladora a los Municipios. Además, dichas disposiciones tampoco violan la facultad municipal de recibir las contribuciones que se establezcan en la Ley de Ingresos, pues considera evidente que se trata de dos aspectos jurídicos distintos.

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 respectivo escrito de contestación.

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

En primer lugar, la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos se refiere a la legislación federal, estatal y municipal con el fin de evidenciar la improcedencia de los conceptos de invalidez. En específico, cita el artículo 124 de la Constitución Federal, según el cual las facultades que no estén expresamente concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados. En ese mismo sentido, sostiene, si un servicio público no está otorgado expresamente a la Federación o a los Municipios, se encuentra implícitamente conferido a las entidades federativas.

Asimismo hace mención del artículo 40, fracciones II, VI y XV de la Constitución local, que determina que es facultad del Congreso expedir, aclarar, reformar, derogar o aprobar las leyes, decretos y acuerdos para el gobierno y administración interior del Estado, legislar sobre todo aquello que no es competencia del Gobierno federal y expedir las leyes en materia municipal de conformidad con los artículos 115 y 116 de la Constitución Federal.

Por otra parte, afirma que el artículo 114-bis de la Constitución local contiene el listado de funciones y servicios públicos que tienen a su cargo los Ayuntamientos, entre los cuales se contempla el de tránsito. Además, advierte que el Congreso local ha cumplido con su obligación de expedir las leyes que sirven para la organización de la administración pública municipal a partir de la expedición de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

Finalmente, la Presidenta de la Mesa Directiva analiza los artículos de la Ley de Transporte del Estado impugnados por el Municipio actor en el primer y segundo conceptos de invalidez y llega a la conclusión de que las mismas regulan exclusivamente lo relativo al servicio de transporte, no de tránsito, en el que legalmente sí tiene atribuciones conforme a los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 114 bis, fracción VIII de la Constitución Política del Estado de Morelos, e incluso el artículo 3 de la Ley de Tránsito local impugnada.

Por lo que hace a los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ley de Tránsito del Estado de Morelos (antes denominada Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Morelos), sostiene que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, considera que el artículo 3 de esa Ley le permite al Municipio actor aplicar directamente la Ley en los casos en que esa misma se lo permita, o su Reglamento u otras disposiciones legales así lo dispongan, lo cual, a su parecer, evidencia que no se invade de ninguna manera la esfera competencial del Municipio.

La Presidenta advierte que la Ley de Tránsito fue publicada el ocho de febrero de mil novecientos ochenta y nueve, y que la publicación que derogó los artículos 8 a 12 de la Ley, dejando vigentes el resto, no renueva la vigencia de la norma por lo que no es posible demandar la invalidez de los mismos, toda vez que los artículos que permanecen en vigor no cambiaron su contenido. Para sostener lo anterior cita las tesis emitidas

por el 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 TRIBUTO FUE CONSENTIDO EXPRESAMENTE".

Es por ello que a su parecer resulta procedente sobreseer la presente controversia respecto de los artículos 1, 2, 3 y 4, fracciones I, VIII, IX, X y XV de la Ley de Tránsito del Estado de Morelos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20, fracción II de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución. Ello es así pues ha transcurrido en exceso el término de treinta días a partir de su publicación, sin que se enderece reclamo alguno de la invalidez derivado de un primer acto de aplicación. Además, la autoridad afirma que, por lo que hace al artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, resultan de aplicación los mismos preceptos de la normativa procedimental, toda vez que la misma fue publicada el veintisiete de septiembre de dos mil. Finalmente, concluye que, derivado de lo anterior, la controversia únicamente debe versar sobre los reclamos de invalidez de los artículos de la Ley de Transporte del Estado, el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

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 qué servicios públicos quedan a cargo de los Municipios atendiendo a las condiciones de los mismos; a su capacidad administrativa y financiera. En el desempeño de sus funciones o prestación de sus servicios los Municipios deben observar lo dispuesto en las leyes federales y estatales sin perjuicio de su competencia.

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

Al resolver el mencionado precedente 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. Otra característica es que es un servicio de gestión pública, pues implica el ejercicio de autoridad y está a cargo directamente de la administración pública centralizada tanto en el ámbito federal como en el estatal y en el municipal.

Finalmente llega a la conclusión de que la facultad de tránsito que sí tiene el Municipio no incorpora o incluye a la de transporte. Cita la tesis de jurisprudencia P./J. 137/2001 del Pleno de la 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 INVADIR LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO DE JUAREZ".

De ello se desprende a su juicio que 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; los municipios, por su parte, podrán en sus respectivas jurisdicciones emitir 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 éstos únicamente se encuentra el de tránsito, no el de transporte, pues no existe norma que le otorgue dicha facultad y su participación en esa materia se circunscribe a lo dispuesto por las leyes estatales y la reglamentación de las mismas.

Es por ello que a su juicio los artículos impugnados de la Ley de Transporte del Estado de Morelos no contravienen lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Federal y resultan consiguientemente infundados los conceptos de invalidez del actor. Finaliza su escrito solicitando que se declaren válidos todos los artículos impugnados en la demanda de la presente controversia constitucional.

SEPTIMO. Ampliación a la demanda. Por escrito presentado el seis de mayo de dos mil ocho, Bulmaro Paredes Ocampo, Síndico del Ayuntamiento del Municipio de Zacatepec, amplió la demanda motivo de la presente controversia constitucional por considerar que existían en el caso hechos nuevos. La ampliación fue admitida en por auto de trece de mayo de dos mil ocho. En ella se señalan como actos impugnados los siguientes:

- El Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Legislación y de Tránsito, Transporte y Vías de Comunicación del Congreso del Estado de Morelos, de veintitrés de octubre de dos mil siete que contiene el proyecto de Ley de Transporte del Estado de Morelos, que deroga la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Morelos publicada el ocho de febrero de mil novecientos ochenta y nueve.
- 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".
- La expedición, promulgación y publicación de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, publicada en el periódico oficial del Estado "Tierra y Libertad" el doce de diciembre de dos mil siete por lo que hace a los artículos 3, 5, fracción IV, 10, fracción X, 11, fracción III, 12, fracción V, 13, fracciones I y III, 22, fracción III, inciso a), 26, fracciones I, IV y VI, 29, fracciones I y II, 33, fracciones I, II, III y V, 35, 48, 61, fracción II, 62, fracciones II y V, 69, fracciones I, IV, V, VII, IX y X, 70, fracción II, 71, fracción III, 86 a 95, 105, 106, 108, 111, fracciones I, II, III, V, IX, X, XI, y XII, primero, quinto y décimo transitorios por vicios formales al procedimiento legislativo que trascienden de manera fundamental a la norma.

El Municipio actor narra como antecedentes los siguientes.

a) En primer lugar, el Municipio actor informa que 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, 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 Municipio actor recuerda que 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) Por otra parte, el actor explica que el veinticuatro 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 las que aparecen las constancias del proceso legislativo que dio origen a la Ley que impugna. 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 segundo juego de copias, explica, se advierte que no medió iniciativa para activar el proceso legislativo. Además, 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 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 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.

OCTAVO. Opinión del Procurador. El Procurador General de la República, en oficio PGR/629/2008 presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el veinticinco de septiembre 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 Zacatepec tiene legitimación para promover en nombre de dicho Municipio el presente juicio.

c) La demanda y la ampliación de la demanda fueron presentadas oportunamente.

d) No se actualiza ninguna causal de improcedencia en el presente caso.

e) El Procurador General de la República analiza en primer término el concepto de invalidez desarrollado por el Municipio actor en la ampliación de la demanda, por considerar importante privilegiar el estudio de las impugnaciones al proceso legislativo que condujo a la aprobación de la Ley de Transporte del Estado de Morelos. 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, 42, 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 de persona facultada; el turno a las comisiones legislativas correspondientes para su estudio y análisis sin el cual no puede ser discutido 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 constata con las constancias que obran en autos y otras que se encuentran en el "Semanaario de Debates" del Congreso del Estado consultable en Internet llega 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 para el 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 de la demanda, por lo que de ninguna forma se acredita la vulneración de los artículos 14 y 16 constitucionales. Finalmente, el Procurador advierte que el actor omitió esgrimir argumentos para sostener la violación que alega a los artículos 115 y 116 de la Constitución Federal.

En primer lugar, el Procurador aborda los conceptos de invalidez en los que se señala que existiría una violación de los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Federal como resultado de la omisión legislativa en la que habría incurrido el Congreso del Estado de Morelos al no haber expedido las bases normativas en materia municipal que sirvan de base para que los Municipios estén en condiciones de regular y prestar el servicio de tránsito.

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. Finalmente, el artículo 115 comprende lo relativo al funcionamiento y a las prerrogativas del Municipio. En su fracción II, párrafo segundo, se señala que los Ayuntamientos tienen facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes expedidas por las legislaturas de los Estados en materia municipal, una serie de normas que organicen la administración y regulen los servicios públicos.

De lo anterior se colige, destaca, que las legislaturas estatales tienen la obligación de expedir las leyes que sirvan de fundamento para que el Municipio expida la normativa que regule la prestación de los servicios públicos dentro de su ámbito territorial. Lo anterior lo sustenta en las tesis de jurisprudencia del Pleno de este Alto tribunal de rubro "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL" y "LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTICULO 115, FRACCION II, SEGUNDO PARRAFO, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".

Con el fin de calificar la omisión alegada por el Municipio actor, el Procurador transcribe una parte de la exposición de motivos de la reforma constitucional al artículo 115 de doce de diciembre de mil novecientos noventa y nueve. De la misma se advierte, según entiende, que la intención de la reforma fue lograr la consolidación de los municipios a través del fortalecimiento de su autonomía y de su capacidad para tomar decisiones dentro de su ámbito competencial. En ese momento se dotó al Municipio de un marco jurídico más amplio con el fin de llevar a cabo funciones económicas y sociales a partir de las bases administrativas establecidas por las legislaturas estatal.

Por todo lo anterior, concluye, y contrario a lo alegado por el Municipio actor, debe sostenerse que el Congreso de Morelos cumplió con las finalidades previstas en la Constitución, pues incorporó —tanto en la Constitución local como en las leyes secundarias— las bases normativas que permiten a los Ayuntamientos reglamentar los servicios públicos de su competencia, entre los que se encuentra el servicio de tránsito municipal. Para demostrar lo anterior el Procurador transcribe los artículos relevantes de la Constitución local y de la Ley Orgánica Municipal, de los cuales se desprende con claridad, explica, que el legislador local no ha sido omiso en su obligación de sentar las bases normativas requeridas por la Constitución Federal. Por ejemplo, se modificó la Ley Orgánica Municipal para que los Ayuntamientos pudieran emitir bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general para prestar los servicios públicos que tienen encomendados.

El Procurador concluye que la legislatura local no ha sido omisa ante el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales. En ese sentido, advierte que sí existe el marco normativo estatal que permite que los Municipios regulen y presten los servicios públicos a su cargo. En todo caso, quien ha sido omiso a su parecer, es el propio Municipio actor. Por todo lo anterior, el Procurador opina que debe declararse infundado el reclamo del Municipio actor.

Por otra parte, el Procurador se refiere a los conceptos de invalidez en los que el Municipio actor reclama la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley de Transporte del Estado de Morelos por violar los artículos 14, 16, 115, fracciones III, incisos h) e i) y IV, primer párrafo de la Constitución Federal.

Para desarrollar su opinión sobre este punto el Procurador analiza en primer lugar la violación a las fracciones III y IV del artículo 115 constitucional. Dicha porción normativa alude al funcionamiento y a las prerrogativas del Municipio Libre, a través de un Ayuntamiento que debe ser autónomo para manejar su patrimonio y organizar la administración pública municipal. Así en el inciso h) se establece que una de las funciones de los Municipios es la prestación del servicio público de seguridad pública a través de la policía preventiva y tránsito. Mientras tanto, en el inciso i) se subordina al Municipio a prestar los servicios públicos que las legislaturas determinen, según sus condiciones territoriales y socio-económicas. En la fracción IV del citado artículo se establece el principio de libre administración hacendaria, la cual se forma de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan y de otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

El Municipio actor alega en concreto, destaca, que la Legislatura estatal le sigue confiriendo facultades al Poder Ejecutivo del Estado para que regule el servicio público de transporte de personas y de carga, lo que a su juicio es violatorio del artículo 115 constitucional al formar parte del servicio de tránsito municipal. Para pronunciarse sobre lo alegado, el Procurador estima necesario precisar los conceptos de "transporte" y "tránsito". Para ello, recuerda que este Alto Tribunal, al resolver la Controversia Constitucional 2/98 determinó que el servicio público de tránsito es la actividad técnica, realizada directamente por la administración pública, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de seguridad vial, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, animales y vehículos cuyo cumplimiento uniforme y continuo debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes. Por su parte, 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. Así, se concluye que son dos servicios distintos y que la materia de transporte y las actividades accesorias a ella no se encuentran reservadas por la Constitución Federal a los municipios, por lo que no son atribuciones del Ayuntamiento.

Ni de la Constitución local, ni de las leyes secundarias se advierte que la Legislatura local haya cedido la prestación de este servicio público a los Municipios. Únicamente se reiteran las atribuciones establecidas en la Constitución Federal, por lo que no se les faculta a los Municipios en materia de transporte. Por lo tanto, no es una competencia del Ayuntamiento como de manera infundada lo afirma el Municipio actor.

Finalmente, el Procurador afirma que los artículos impugnados de la Ley de Transporte del Estado de Morelos aluden a: diversas facultades del Poder Ejecutivo local y de otras autoridades estatales para la operación eficiente del servicio de transporte en vías de jurisdicción estatal; la facultad de la Dirección General de Transportes para fijar los itinerarios, tarifas, horarios, sitios, terminales, bases, desplazamientos, enlaces, enrolamientos, fusiones y explotación de las concesiones y permisos para la prestación de los servicios públicos y privados de transporte; la facultad de la Dirección General de Control Vehicular para expedir, controlar y resguardar las placas metálicas, tarjetas de circulación, calcomanías, autorizaciones, permisos y licencias de conducir; las modalidades en que puede prestarse el servicio de transporte público de pasajeros y la clase de permisos que pueden otorgarse para la prestación de servicios auxiliares de transporte público; las causas de cancelación y revocación de las concesiones para la prestación del servicio público de transporte; las características que debe cubrir la publicidad en el transporte público de pasajeros y de carga, y; la atribución de las autoridades estatales para imponer sanciones por las infracciones en las que incurran los concesionarios o prestadores del servicio público de transporte.

En conclusión, el Procurador sostiene que todas las disposiciones impugnadas regulan cuestiones relativas al servicio público y privado de transporte y que no se advierte la intención del Legislador local de regular cuestiones relativas a las atribuciones que competen a los Municipios en materia de tránsito. Por lo tanto, resulta infundada la violación alegada por el Municipio actor pues nunca se le desconoce como autoridad en materia de tránsito dentro de su territorio y los artículos impugnados de ningún modo infringen su esfera jurídica. Es decir, el servicio de transporte y las contribuciones que resulten por la prestación de dicho servicio corresponden a las autoridades estatales, no a los Municipios.

NOVENO. Audiencia pública y alegatos. El veinticinco de septiembre 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.

DECIMO. Desistimiento. El veintiuno de octubre de dos mil ocho, el Síndico del Ayuntamiento de Zacatepec presentó un escrito ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación por medio del cual pretendía desistirse “[v]oluntaria e incondicionalmente de la presente Controversia Constitucional en la que se actúa (foja 1047).” El veintidós de octubre de ese año, el Ministro instructor requirió al promovente para que en el plazo de tres días ratificara su escrito de desistimiento ante notario público, o bien, por comparecencia ante esta Suprema Corte de Justicia.

Según consta en autos, el actor fue notificado por oficio el veinticuatro de ese mismo mes y año del acuerdo antes mencionado. Finalmente, el veintiuno de noviembre de dos mil ocho, el Síndico del Ayuntamiento compareció ante esta Suprema Corte para ratificar el desistimiento. Sin embargo, este Pleno advierte que de conformidad con el artículo 20, fracción I de la Ley reglamentaria del presente juicio no es posible desistirse de las normas generales impugnadas en la demanda y por lo tanto, no es el caso de reconocer tales efectos.

y

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 Zacatepec de esa entidad federativa.

SEGUNDO. Precisión de normas reclamadas y oportunidad. A continuación procedemos a estudiar la oportunidad de las diversas impugnaciones del actor, tanto las contenidas en la demanda como las contenidas en la ampliación de la misma.

Demanda

a) Omisión del Poder Legislativo del Estado de Morelos de expedir la ley que, en materia municipal, sirva de base para que emita la normatividad y organice íntegramente la prestación del servicio de tránsito municipal.

Como es sabido, los órganos jurisdiccionales deben interpretar la demanda como un todo e identificar los actos reclamados tras una consideración integral de lo expresado en la misma. Así lo dispone además de modo explícito el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las dos primeras fracciones del artículo 105 constitucional, según el cual “[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”.

Bajo estas premisas es necesario advertir que, aunque el Municipio actor denuncia de que el Estado de Morelos no ha dictado la normativa que estaba obligado a dictar para que el Municipio actor pueda desplegar normalmente sus competencias en materia de servicio público de tránsito y presenta este alegato como la denuncia de una “omisión” de las autoridades demandadas, sus argumentos muestran con claridad que lo realmente impugnado es el contenido de ciertas normas legales, no la impugnación de un “no hacer”: el Municipio se duele de que la nueva Ley destinada a sustituir la ley de Tránsito y Transporte del Estado de Morelos contiene normas que, destinadas a regular el transporte, inciden y mantienen la vigencia de normas sobre tránsito que estima inconstitucionales, y que de manera similar ocurre con la parte de la Ley de Tránsito que mantiene la vigencia, sin que sea posible considerarlas una normativa de carácter básico apta para servir de base al ejercicio de sus competencias en materia de tránsito.

De manera que, con independencia de los criterios que la Corte mantiene acerca de la procedencia de las controversias en casos de *no actuar* de las autoridades públicas, es claro que no es esa exactamente la hipótesis que nos ocupa en el contexto de la demanda que analizamos, porque en la misma se impugna un *actuar* normativo, tanto por lo que las normas *contienen* como por lo *no contienen* desde la perspectiva de los contenidos constitucionales que se estiman relevantes.

Cabe señalar, por otro lado, que existen una serie de preceptos legales que el Municipio actor no lista como reclamados en la demanda pero que están materialmente impugnados en los conceptos de invalidez desarrollados por el actor, de manera que, de nuevo sobre la base de lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de la materia, procede declararlos incorporados a la litis.

Analizamos a continuación si las normas impugnadas han sido impugnadas oportunamente.

b) Artículos 3; 5, fracción IV; 10, fracción X; 11, fracción III; 12, fracción V; 13, fracciones I y III; 22, fracción III, inciso a); 26, fracciones I, IV y VI; 35; 48; 61, fracción II; 62, fracciones II y V; 69, fracciones I, IV, V, VII, IX y XII, así como los artículos primero, quinto y décimo transitorios de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, publicada en el diario oficial del Estado de Morelos el doce de diciembre de dos mil siete.

Estas normas son normas de carácter general, respecto de las cuales resultan aplicables las reglas contenidas 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 la misma con motivo de ningún acto de aplicación, el cómputo del plazo debe iniciar al día siguiente a la fecha de publicación.

Siendo esta fecha el doce de diciembre de dos mil siete, el plazo transcurre desde el día (hábil) siguiente al mencionado, el trece de ese mismo mes, hasta el doce de febrero del dos mil ocho, habiéndose descontado del mismo 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 del 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 4 y 5 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 once de febrero de dos mil ocho, es claro que la misma es oportuna respecto de las normas impugnadas de la Ley de Transportes del Estado de Morelos.

b) Artículos 26, fracción XXII y 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, artículo 64 de la Ley Orgánica Municipal de Morelos; artículo 19, fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos; 25, fracciones VI, VII y XVI del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos; y artículos 1 y 4 fracciones I, IV, V, VIII, IX y X de la Ley de Tránsito y Transportes del Estado Morelos, cuya invalidez se solicita por extensión y efectos.

El actor solicita la invalidez de los preceptos legales mencionados en el rubro del apartado, pero no de forma autónoma: el Municipio actor solicita su invalidez invocando expresamente el efecto de extensión de la declaratoria de invalidez que pueda hacerse del resto de las normas combatidas, extremo sobre el cual esta Corte podría pronunciarse, por lo tanto, al emitir el juicio de constitucionalidad sobre las normas generales impugnadas y se determine 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, que establece que 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.

c) Reintegro de cantidades recaudadas y que continúe recaudando el Ejecutivo estatal durante el ejercicio fiscal de 2008, al ejercer la prestación del servicio de tránsito municipal.

Respecto a este último rubro de la demanda, tampoco puede considerarse que se trata de actos impugnados en sentido estricto, respecto de los cuales resulte procedente hacer un cómputo de oportunidad. Se trata más bien de algo relacionado con las *pretensiones* del actor, no de actos cuya existencia material o fecha de emisión venga acreditada en autos. Por tanto —y sin perjuicio como siempre de lo que pudiera esta Corte determinar al fijar los efectos de su pronunciamiento— no procede examinarlos a la luz de los conceptos de invalidez formulados por la parte actora.

Oportunidad de la ampliación de la demanda

Como ha quedado relatado en antecedentes, el actor combate en ampliación de demanda constancias emitidas en el proceso de creación de la Ley de Transporte del Estado de Morelos. El Municipio actor argumenta que la ampliación de la demanda se interpone sobre la base de hechos nuevos.

En efecto, el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las dos primeras fracciones del artículo 105 de la Constitución Federal 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. Como hemos tenido la oportunidad de destacar en el pasado, 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”. La relevancia de distinguir entre ellos a efectos de oportunidad de impugnación queda reflejada en 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.

El municipio sostiene que los actos impugnados en la ampliación de la demanda se generan a partir de hechos nuevos. Se trata de actuaciones realizadas en el proceso legislativo que culminó con la emisión de la Ley de Transporte del Estado de las cuales tuvo conocimiento, señala, una vez las autoridades demandadas dieron contestación a la demanda y acompañaron a la misma diversas documentales que daban constancia de dicho procedimiento. Se señala específicamente que “el gobierno municipal que represento, ignoraba hasta ese 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”.

Sin embargo, este tribunal Pleno estima que las actuaciones y constancias 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.

¹ Tesis de jurisprudencia plenaria P./J. 139/2000, visible en la página 994 del tomo XII (diciembre de 2000) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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”.

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 el Síndico del Ayuntamiento del Municipio de Zacatepec, carácter que acredita con un ejemplar del periódico oficial Tierra y Libertad número 4473, de doce de julio de dos mil seis en el que aparece publicada la lista de integración de los miembros del Ayuntamiento de Zacatepec Morelos y copia certificada del acta de sesión del cabildo celebrada el cuatro de enero de dos mil ocho por medio del cual se autoriza la interposición de la presente controversia constitucional.

El artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la 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 doce 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 federativa², participación legal en el proceso de creación de las normas generales impugnadas, en la etapa referida al refrendo de las mismas. Es

² 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.

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 legislativos³. En nada influye, por otro lado, el hecho de que este funcionario no esté seguro acerca de cuál sería su papel en el caso de un eventual estimación, por parte de esta Corte, de los conceptos contra la omisión que se reclama; para reconocerle legitimación pasiva es suficiente que se haya producido una intervención respecto de las normas impugnadas junto con la citada omisión.

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.

Finalmente, quien suscribe la contestación de la demanda en nombre del Poder Legislativo del Estado de Morelos es Martha Patricia Franco Gutiérrez, Diputada Presidenta 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.

³ 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 CONTROVERSIAS 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."

SEXTO. Causales de improcedencia. A continuación abordaremos el estudio de las causales de improcedencia invocadas por las partes demandadas.

En primer lugar, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos afirma que en el presente caso se actualiza 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 impugnaciones ha sido abordada en el segundo considerando de esta resolución, nos remitimos al mismo para su contestación.

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 combatirlas por esta vía: “a partir del día siguiente a la fecha de su publicación”.

En contraste, esta Corte advierte de oficio que es necesario sobreseer por dos de los preceptos que aparecen como impugnados en los argumentos desarrollados por el actor: el 89 y el 108, párrafo primero, de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, porque fueron reformados por decreto de doce de junio de dos mil diez y de 12 de marzo de dos mil ocho, respectivamente, lo cual hace que se actualice la cesación de efectos que insta a sobreseer el juicio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19, fracción V de la Ley reglamentaria en relación con la fracción II de su artículo 20.

Además, es necesario sobreseer, también por haber cesado sus efectos, respecto de los artículos quinto y décimo transitorios, cuyo contenido es el siguiente:

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.

No apreciando la existencia de otras causales de improcedencia distintas a las estrictamente ligadas a cuestiones que corresponda conocer en el estudio de fondo, este Pleno se avocará al estudio de los conceptos de invalidez.

SEPTIMO. Estudio de fondo. Violaciones a las previsiones constitucionales sobre régimen jurídico municipal. Entraremos ahora al estudio de los conceptos de invalidez que denuncian contradicciones entre las normas impugnadas y las previsiones constitucionales sobre régimen jurídico municipal.

Los planteamientos del actor instan a esta Suprema Corte a examinar el contenido de una inmensa cantidad de preceptos legales. Sin embargo, las previsiones de la Constitución Federal a las que se remiten todos los argumentos desarrollados en la demanda son en esencia las siguientes:

● El inciso h) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal, según el cual “los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes” [...] Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución, policía preventiva municipal y tránsito” —previsión que el actor, correctamente, relaciona con otros contenidos de ese mismo precepto constitucional que facultan a los Estados para emitir las leyes en materia municipal con respeto a las cuales los Ayuntamientos pueden aprobar después los

bandos y reglamentos que “regulen las materias, procedimientos y servicios públicos de su competencia” (fracción II del mismo artículo 115)—. Se trata de una apelación, entonces, a los preceptos constitucionales que disciplinan la regulación y prestación del servicio público de tránsito municipal y que determinan quienes son las autoridades competentes en esta materia.

● El primer párrafo y el inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, según los cuales la hacienda municipal se integrará por, entre otros rubros, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan su favor y por “los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo”. Se trata de una apelación a las previsiones constitucionales sobre fuentes de integración de recursos económicos a la hacienda municipal.

● El inciso i) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal, según el cual los municipios tienen su cargo no solamente las funciones y servicios públicos enumerados expresamente en los incisos correspondientes, sino también “los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas, así como su capacidad administrativa y financiera. En el seno del cuarto concepto de invalidez, la violación de este precepto se asocia también a la de la violación del primer párrafo de la fracción IV del artículo 115.

Para el estudio de las impugnaciones seguiremos el esquema que resulta de esta división básica. Es preciso aclarar que no serán objeto de análisis independiente los planteamientos que denuncian la violación de los artículos 14 y 16 constitucionales, en tanto el Municipio actor los convierte en apelaciones escuetas y abstractas a la falta de fundamentación y motivación de las normas reclamadas y se abstiene de formular argumentos que puedan considerarse de algún modo sustantivos e independientes de los que denuncian la violación de los distintos contenidos del artículo 115 de la Carta Magna.

● ARTICULO 115 FRACCION III INCISO H) DE LA CONSTITUCION

**REGULACION Y PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE TRANSITO EN LOS MUNICIPIOS:
REPARTO COMPETENCIAL ENTRE ESTADOS Y MUNICIPIOS.**

A juicio del actor, la normativa del Estado de Morelos en materia de servicio público de tránsito es inconstitucional por dos motivos estrechamente entrelazados o vinculados entre sí: uno, porque el Estado no ha emitido la normativa básica necesaria para que él pueda prestar adecuadamente el servicio público de tránsito, que es un servicio que considera incluido en su ámbito de competencia; y dos, porque la normativa que sí ha emitido (contenida en ciertos artículos de la Ley de Transporte del Estado y en la parte de la Ley de Tránsito de mil novecientos ochenta y nueve que la primera mantiene en vigor) invade sus competencias constitucionales en la materia, no siendo posible considerarla, en este sentido, una materialización o actualización constitucionalmente legítima de aquello que la Legislatura estatal tiene la obligación de regular en materia de tránsito. Recordemos con algo más de detalle, las dos vertientes de este argumento básico, que constituye, sin duda, el núcleo de las impugnaciones del actor.

El Municipio de Zacatepec denuncia por un lado una omisión constitucional que a su entender redundaría en una vulneración a las competencias que le otorga el artículo 115 de la Carta Magna. En su alegato subraya que el servicio público de tránsito es un servicio constitucionalmente reservado a los municipios por la Constitución Federal (como lo prevén también, señala, la Constitución del Estado de Morelos en sus artículos 114 bis, fracción VIII y la Ley Orgánica Municipal de la entidad en sus artículos 24, fracción II, inciso h), 75, 123, fracción XI, 132, párrafo primero, 133, párrafo primero y 138, párrafo segundo), y señala que su prestación debe hacerse en el marco o con respeto a lo dispuesto en las leyes estatales en materia municipal.

El artículo 115 constitucional, recalca, obliga a las autoridades estatales a expedir estas leyes —“las leyes que en materia municipal sirvan de apoyo o fundamento para emitir los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública municipal y regulen las materias, funciones y servicios públicos de su competencia”, en los términos literales de su fracción II—. El hecho de que el Estado no la haya emitido, aduce, le impide prestar el servicio adecuadamente. Esa normativa le resulta necesaria para poder prestar el servicio de manera homogénea, uniforme, continua y regular en toda la entidad.

El Municipio actor señala que, aunque las autoridades municipales no han dejado de desplegar alguna actividad en materia de tránsito municipal, sobre la base de lo dispuesto en la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatepec para el dos mil ocho (donde se otorga competencia al Municipio para determinar las infracciones e imponer las sanciones en materia de tránsito municipal y para cobrarlas), estas previsiones no pueden equipararse ni cumplen la función de marco normativo regulador y organizador de la prestación del servicio de tránsito municipal, que le permita emitir la normativa aplicable a su circunscripción disponiendo el modo y los términos de la prestación del servicio. Las acciones que de hecho despliega en la materia (vigilar, conducir y controlar el tránsito de peatones, animales y vehículos; determinar zonas de estacionamiento; instalar, ampliar, mejorar y mantener la infraestructura inherente al tránsito municipal; determinar zonas de ascenso y descenso de pasajeros y vehículos de carga; determinar el sentido de circulación, así como los límites de velocidad permitidos, y determinar el cierre total o parcial de alguna vía de comunicación terrestre) las ejerce, señala, en el contexto básico de lo que constituye una inconstitucionalidad por omisión que vuelve vulnerable la prestación de los mismos en su circunscripción territorial.

La segunda vertiente de su argumento es la que señala que, al tiempo que incumple con su obligación constitucional de emitir el tipo de normativa que se requiere, la Legislatura demandada ha trasladado inconstitucionalmente tales funciones al Ejecutivo del Estado y denuncia la inconstitucionalidad del contenido de una numerosa cantidad de normas dictadas y publicadas por la Legislatura demandada. Estas normas pueden clasificarse en tres grupos:

a) Normas cuya inconstitucionalidad se denuncia por estimar el actor que vulneran las reglas constitucionales sobre regulación, ordenación y prestación del servicio público de tránsito: los artículos 3, 5, fracción IV, 10, fracción X, 11, fracción III, 12, fracción V, 22, fracción III, inciso a), 26, fracciones I, IV y VI, 29, fracciones I y II, 33, fracciones I, II, III y V, 35, 48 y primero, quinto y décimo transitorios de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y, por extensión, los artículos 1, 2, 3 y 4, fracciones I, VIII, IX, X y XV de la Ley de Tránsito y Transportes del Estado de Morelos.

b) Normas cuya inconstitucionalidad se denuncia por estimar el actor que vulneran reglas constitucionales sobre control vehicular: los artículos 13, fracción I y III, 61, fracción II, 62, fracciones II y V, 69, fracciones I, IV, V, VII, IX y X, 70, fracción II, 71, fracción III, 105, 106, último párrafo, 108, primer párrafo, 111, fracciones I, II, III, V, IX, X, XI y XII y primero transitorio de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y, por efectos, el artículo 4, fracción XV de la Ley de Tránsito del Estado de Morelos.

Este Pleno pasará a analizar, entonces, la constitucionalidad de los preceptos enumerados, respectivamente, en los apartados a) y b). Examinaremos si las normas impugnadas caen dentro de la competencia atribuida a los Estados de la República para emitir leyes estatales en materia municipal que establezcan las bases generales para la prestación del servicio público de tránsito, o si invaden, por el contrario, el ámbito propio y exclusivo de los reglamentos municipales orientados a la prestación de dicho servicio y con ello simultáneamente sabremos si es o no fundado el señalamiento del Municipio actor según el cual el legislador local no ha expedido la normativa legal adecuada para poder desplegar las facultades que le corresponden constitucionalmente en materia de servicio público de tránsito.

a) Normas cuya inconstitucionalidad se denuncia por estimar el actor que vulneran las reglas constitucionales sobre regulación, ordenación y prestación del servicio municipal de tránsito.

Los artículos impugnados por este motivo son los artículos 3, 5, fracción IV, 10, fracción X, 11, fracción III, 12, fracción V, 22, fracción III, inciso a), 26, fracciones I, IV y VI, 29, fracciones I y II, 33, fracciones I, II, III y V, 35, 48 y primero, quinto y décimo transitorios de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y, por extensión, los artículos 1, 2, 3 y 4, fracciones I, VIII, IX, X y XV de la Ley de Tránsito (antes Ley de Tránsito y Transportes del Estado de Morelos). Su contenido es el siguiente:

LEY DE TRANSPORTE DEL ESTADO DE MORELOS

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 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;

ARTICULO 10. Son facultades del titular del Poder Ejecutivo:

[...]

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;

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:

[...]

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

[...]

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;

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:

I.- Con itinerario fijo.- Es el que se presta en una o varias rutas, con paradas intermedias, tarifa y horarios fijos.

El horario a que se sujetará el servicio, previa autorización por la Dirección General de Transportes, deberá contener como mínimo, nombre del concesionario, itinerario, horas de inicio y término del servicio, distancias, ubicación de los servicios auxiliares y firma del concesionario.

[...]

IV.- Interurbano.- Es el destinado a circulación dentro de dos o más poblaciones o zonas conurbadas sujeto a rutas regulares, con paradas, terminales y horarios fijos.

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 compartimientos específicos para el transporte de pasaje y de carga, de conformidad con las condiciones y 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.

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

I.- Terminales de pasajeros;

II.- Paraderos;

III.- Sitios;

[...]

V.-. Bases;

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 48. Las ampliaciones de itinerario o itinerarios pueden ser solicitadas al Secretario de Gobierno, por los usuarios o los concesionarios.

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 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.

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.

LEY DE TRANSITO DEL ESTADO DE MORELOS

ARTICULO 1o.- 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 2o.- Son vías públicas las calles, avenidas, pasajes, carreteras pavimentadas o revestidas, brechas o caminos vecinales, y en general todo terreno de dominio público y de uso común que por disposición de la Autoridad o en razón del servicio esté destinado al Tránsito de personas y vehículos.

ARTICULO 3o.- Corresponde al Gobernador del Estado directamente o por medio de las Dependencias competentes conforme a la organización interna del Poder Ejecutivo, la aplicación de esta Ley, en la forma y términos que establezca su reglamento, así como a las Autoridades Municipales en los casos en que este ordenamiento legal, el Reglamento respectivo u otras disposiciones legales les otorguen esas atribuciones.

ARTICULO 4o.- 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;

[...]

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;

[...]

XV.- Fijar y aplicar las sanciones por los actos u omisiones en que incurran los conductores, propietarios, permisionarios o empresas de transporte, en violación a las disposiciones de esta Ley y de su reglamento; y

El actor denuncia en esencia que los anteriores artículos desconocen al Ayuntamiento como autoridad en materia de tránsito municipal, facultando al Gobernador para que, a través del Secretario de Gobierno, dicte las disposiciones legales y administrativas en materia de tránsito municipal de conformidad con el artículo 77, fracción III de la Ley de Transporte del Estado de Morelos.

El actor denuncia que se le otorgue al Poder Ejecutivo del Estado la facultad de fijar itinerarios, rutas, horarios, frecuencias, distancia o tablas de distancia, paradas, paraderos, sitios, terminales, bases, desplazamientos, enlaces y enrolamientos, así como el poder de autorizar unilateralmente la conurbación de municipios. En virtud de lo anterior, recalca, se le concede al Ejecutivo la atribución de prestar el servicio público de tránsito en el Estado de Morelos, lo cual incluye el ámbito territorial del Municipio actor. La Ley de Transportes de Morelos, subraya el actor, no reconoce que la prestación del servicio en el Estado incluye necesariamente a los territorios municipales, ya que al hacer mención de las vías terrestres de jurisdicción estatal, lo hace en oposición a las vías de comunicación federales, pero comprendiendo en todo momento a las vías municipales.

Todo lo anterior desemboca, a su parecer, en una invasión de las competencias que le otorga el artículo 115, fracción III, inciso h) de la Constitución Federal. Dadas las facultades que se conceden al Ejecutivo local, arguye, quedan en entredicho las atribuciones del Municipio para planear, programar, dirigir, controlar y vigilar este servicio, pues en cualquier momento el Ejecutivo puede inutilizar el ejercicio que el Ayuntamiento haga de dichas atribuciones. A su juicio en este escenario resulta imposible para el Municipio utilizar sus recursos financieros, humanos y materiales para evitar la irritación social y el caos vial.

A juicio de este Pleno, para decidir sobre los méritos de los señalamientos anteriores, es necesario recordar en primer lugar cuáles son las previsiones constitucionales que disciplinan la prestación del servicio público de tránsito y, más específicamente, traer a colación lo dicho por esta Suprema Corte en precedentes que puedan resultar relevantes para la resolución del conflicto de atribuciones que nos ocupa.

El sentido de las disposiciones constitucionales que configuran el marco general del juicio de constitucionalidad relevante para la resolución de esta controversia fue sentado por el Pleno de esta Corte al resolver, el siete de julio de dos mil cinco, la controversia constitucional 14/2001, interpuesta por el Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo, y otras controversias que resolvieron alegaciones análogas⁴. En esa ocasión la Corte explicó, de manera muy completa, los rasgos característicos del régimen constitucional en materia municipal, e identificó los criterios mediante los cuales la Carta Magna busca armonizar y equilibrar las facultades legislativas de los Congresos estatales con las facultades reglamentarias de los municipios en una serie de ámbitos competenciales a ellos reservados en la fracción III del artículo 115 —ámbitos que el inciso i) de esa fracción permite ampliar, al prever que las legislaturas estatales pueden, de conformidad con las condiciones territoriales y socioeconómicas que tengan, así como su capacidad administrativa y financiera, transferirles la prestación de servicios públicos adicionales—.

Entre los puntos que es conveniente destacar, de lo dicho en la citada resolución, está en primer lugar el que subraya la necesidad de hablar, a partir de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, de la existencia de un orden jurídico municipal, independiente de los órdenes jurídicos estatal y federal, y no incluido en el primero, como ocurría en el entramado originalmente previsto en la Constitución de mil novecientos diecisiete. Este punto central quedó plasmado en la siguiente tesis:

MUNICIPIOS. EL ARTICULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCION FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURIDICO PROPIO. A partir de la reforma al citado precepto en mil novecientos ochenta y tres los Municipios han sido objeto de un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, como la de emitir su propia normatividad a través de bandos y reglamentos, aun cuando estaba limitada al mero desarrollo de las bases normativas establecidas por los Estados. Asimismo, como consecuencia de la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en mil novecientos noventa y cuatro, se otorgó al Municipio la potestad de acudir a un medio de control constitucional (la controversia constitucional), a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas. Por último, la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve trajo consigo la sustitución, en el primer párrafo de la fracción I del mencionado artículo 115, de la frase "cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa", por la de "cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa", lo que no es otra cosa sino el reconocimiento expreso de una evolución del Municipio, desde la primera y la segunda reformas enunciadas, y que permite concluir la existencia de un orden jurídico municipal⁵.

Esta conceptualización se asienta fundamentalmente en la previsión constitucional según la cual los ayuntamientos son órganos de gobierno, en el reconocimiento de que, en esa calidad, son titulares de la facultad reglamentaria, y en el hecho de que la Constitución les atribuye ahora un ámbito de competencias exclusivas, cuyo respeto pueden reivindicar a través del control constitucional ejercido por esta Suprema Corte.

Pero lo que resulta más relevante de cara a la resolución de la litis en la presente controversia es recordar, específicamente, la relación entre las leyes estatales en materia municipal, cuyo dictado está previsto en la fracción II del artículo 115 constitucional, con lo dispuesto en la fracción III de este mismo precepto, que garantiza a los Municipios la prestación de una serie de servicios públicos entre los cuales está el tránsito, ámbito que protagoniza el grueso de las diferencias entre el Municipio actor y las autoridades demandadas en el contexto de la presente controversia.

En efecto, en el presente caso, las autoridades demandadas estiman que la posición jurídica que defienden encuentra apoyo en el hecho que la fracción II del artículo 115 constitucional establezca que los municipios pueden aprobar normas reglamentarias de observancia general dentro de sus 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", pero que deben en todo caso

⁴ Las que llamamos controversias análogas a la de Pachuca de Soto son la controversia constitucional 25/2001, interpuesta por los Municipios de Querétaro, Corregidora y El Marqués (todos del Estado de Querétaro) y la controversia constitucional 12/2001, interpuesta por el Municipio de Tulancingo de Bravo (Estado de Hidalgo). Todas ellas fueron resueltas por el Pleno en la sesión pública de siete de julio de dos mil cinco.

⁵ Tesis jurisprudencial plenaria P./J. 134/2005, visible en la página 2070 del tomo XXII del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (novena época, octubre de 2005). Controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo. 7 de julio de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarías: Mariana Mureddu Gilabert y Carmina Cortés Rodríguez.

hacerlo “de acuerdo con las leyes en materia municipal que deben expedir las legislaturas de los Estados”. A su juicio, las normas impugnadas hacen parte de esas leyes estatales y pueden además vincularse con otras materias —transporte público— que la Constitución no considera servicio público titularidad del Municipio. El Municipio actor, por el contrario, apela centralmente a la parte de la fracción II del artículo 115 que enumera cuál debe ser el objeto de regulación en las mencionadas leyes estatales en materia municipal, y destaca que el de tránsito es uno de los servicios públicos expresamente reservado a la titularidad de los Municipios en el inciso h) de la fracción III del artículo 115.

Pues bien, al resolver la controversia 14/2001 y sus casos acompañantes, este Pleno destacó que el texto reformado de la Constitución utilizó el término “leyes estatales en materia municipal” con el fin de limitar la actuación de las legislaturas estatales: a partir de la entrada en vigor de las reformas al texto constitucional, las legislaturas locales sólo están facultadas para establecer, en normas con rango de ley, un catálogo de normas esenciales orientadas a proporcionar un marco normativo homogéneo que asegure el funcionamiento regular de los Ayuntamientos y de la adecuada prestación y satisfacción de los servicios y responsabilidades públicas a su cargo. Este acotamiento *ex constituitiōne*, destacamos, tiene por finalidad permitir a los Municipios definir normativamente cuestiones que les son propias y específicas. La descripción del objeto y fin de las leyes municipales en materia municipal queda ilustrada en la siguiente tesis —que como se verá se refiere, sin embargo, sólo a uno de sus posibles objetos: las bases generales de la administración pública municipal—:

LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL. La reforma al artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, sustituyó el concepto de “bases normativas” utilizado en el texto anterior, por el de “leyes en materia municipal”, modificación terminológica que atendió al propósito del Órgano Reformador de ampliar el ámbito competencial de los Municipios y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos. En consecuencia, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, “las bases generales de la administración pública municipal” sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas; las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos; las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los munícipes; las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal; el periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción; la rendición de informes por parte del Cabildo; la regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, entre otras. En ese tenor, se concluye que los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último⁶.

⁶ Tesis jurisprudencial plenaria P./J. 129/2005, visible en la página 2067 del tomo XXII del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (octubre de 2005). Controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo. 7 de julio de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarías: Mariana Mureddu Gilabert y Carmina Cortés Rodríguez.

La posición constitucional de los reglamentos municipales previstos en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, por su parte, es congruente con el entendimiento de las leyes estatales que acabamos de describir. Según subrayó este Pleno en las controversias citadas, desde la reforma constitucional citada existen dos tipos de reglamentos municipales: los reglamentos de mero *detalle de normas*, que deben limitarse a desarrollar, complementar o pormenorizar normas generales anteriores, de modo similar a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y los expedidos por los Gobernadores de los Estados, con extensión normativa y capacidad de innovación limitada, ligados a leyes precedentes por el principio de subordinación jerárquica y destinados sólo a desarrollarlas, complementarlas o pormenorizarlas, y los reglamentos *emanados de la fracción II del artículo 115 constitucional*, llamados a la innovación y a la mayor extensión normativa, donde los Municipios pueden regular más ampliamente aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias.

“Las normas reglamentarias derivadas de la fracción II, segundo párrafo del artículo 115 constitucional”, dijimos textualmente, tienen la característica de la expansión normativa, es decir, permiten a cada Municipio adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales urbanísticas, etcétera, respetando los términos de unas leyes estatales que deben limitarse a establecer los aspectos generales y fundamentales de la organización municipal y de la prestación de los servicios públicos a su cargo⁷.

Lo que la Constitución Federal persigue en este punto, en pocas palabras, es un esquema de equilibrio competencial que garantice a cada uno de los poderes públicos involucrados un espacio para ejercer competencias propias. Al Estado, dijimos, le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios —los elementos “indispensables” para asegurar el funcionamiento de los mismos— y a los municipios les corresponde dictar sus normas específicas. Estos últimos tienen un derecho derivado de la Constitución Federal a ser distintos en lo que les es propio, y el derecho a expresarlo mediante la facultad normativa exclusiva que les confiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional⁸. Este esquema debe habilitar un espacio real para el dictado de normas municipales que regulen los servicios públicos a cargo de los Municipios de conformidad con las especificidades de su contexto.

El Pleno destacó que para precisar la extensión normativa legítima de cada una de estas fuentes de derecho —reglamentos municipales de fundamento constitucional directo versus leyes estatales en materia municipal— deben tomarse en consideración los siguientes puntos:

- 1) La regulación de aspectos generales en las leyes estatales tendrá por objeto únicamente establecer un marco normativo homogéneo, adjetivo y sustantivo, a los Municipios de un Estado, que debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, pero únicamente en los aspectos que requieran dicha uniformidad.
- 2) La competencia reglamentaria del Municipio implica la facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo;
- 3) No es aceptable que con apoyo en la facultad legislativa con que cuenta el Estado para regular la materia municipal, intervenga en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que esto le está constitucionalmente reservado a éste. Esto es, las bases generales de la administración pública municipal, no pueden tener una extensión temática tal que anule la facultad del Municipio para reglamentar sus cuestiones específicas.
- 4) En consecuencia queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los ayuntamientos, lo relativo a policía y gobierno, su organización y funcionamiento interno, lo referente a la administración pública municipal, así como la facultad para emitir normas sustantivas y adjetivas en las materias de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que se refiera a las cuestiones específicas de cada Municipio.

⁷ La tesis que recogió estas conclusiones básicas lleva por rubro “MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA”. Tesis jurisprudencial plenaria P./J. 132/2005, visible en la página 2069 del tomo XXII del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (octubre de 2005), derivada de la controversia constitucional 14/2001.

⁸ Controversia constitucional 14/2001, pp. 185-186.

- 5) Las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, "las bases generales de la administración pública municipal", esencialmente comprenden aquellas normas indispensables para el funcionamiento regular del Municipio; del ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las normas relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos incluidos en la reforma, así como la regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado⁹.

En la controversia constitucional 146/2006, interpuesta por el Municipio de Reynosa, Tamaulipas, complementamos las tesis anteriores con una ulterior clarificación acerca del tipo de relación normativa entre normas estatales de contenidos básicos y reglamentos de fundamento constitucional independiente. En esa ocasión destacamos que el principio que rige las relaciones entre las dos fuentes del derecho llamadas a complementarse es el principio de competencia, no el de jerarquía¹⁰. Esto implica que los reglamentos municipales sobre servicios públicos no derivan su validez de las normas estatales (ni de las normas federales), sino que la validez de ambos tipos de normas deriva directa y exclusivamente de la Constitución. Asimismo, significa que los límites de contenido que dichos reglamentos deben respetar son los derivados de la interpretación de las fracciones II y II del artículo 115 constitucional, cuya extensión, en los casos en que ello resulte litigioso, definirá la Suprema Corte y no la voluntad ilimitada o discrecional de las legislaturas estatales al emitir las leyes estatales en materia municipal. Se trata de un esquema en cuyo contexto "un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno [tiene] las atribuciones que constitucionalmente le corresponden"¹¹. La Constitución atribuye la potestad de emitir la regulación sobre los distintos ámbitos materiales a entes u órganos de gobierno distintos, horizontalmente dispuestos bajo el manto constitucional.

Si la relación entre normas estatales y normas municipales —destacamos en la controversia 146/2006— no pudiera en algún punto o ámbito material describirse sobre la base del principio de competencia, y no del de jerarquía, la afirmación de que existe un "orden jurídico municipal", independiente y separado del orden estatal y del federal ningún sentido tendría afirmar que los municipios son, en el contexto constitucional actual, "órganos de gobierno", o afirmar que la fracción II del artículo 115 contempla a unos "reglamentos" que, lejos de ser asimilables a los reglamentos tradicionales de detalle de normas, están llamadas a la expansión normativa y a la innovación, sirviendo —dentro del respeto a las bases generales establecidas por las legislaturas— para regular con autonomía aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, y para adoptar las decisiones que las autoridades estiman más congruentes con las peculiaridades sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas del Municipio.

Recordado el marco general, veamos qué criterios ha emitido esta Suprema Corte más específicamente acerca de la extensión de las competencias municipales en materia de servicio público de tránsito y —todavía más particularmente— acerca de la distinción entre los conceptos "tránsito" y "transporte". Este último punto tiene una amplia resonancia en los alegatos de las autoridades demandadas, quienes señalan que el Municipio actor confunde esas dos materias, cuando únicamente la primera se refiere a un servicio público a cargo de los Municipios en los términos del artículo 115, fracción III, inciso h) de la Constitución.

⁹ Ibid., pp. 200-201.

¹⁰ Controversia constitucional 146/2006, interpuesta por el Municipio de Reynosa, Tamaulipas, fallada el Pleno de la Suprema Corte primero de abril de dos mil ocho, pp. 84-90.

¹¹ LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTICULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PARRAFO, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El Órgano Reformador de la Constitución en 1999 modificó el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un doble propósito: delimitar el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del Municipio en determinados aspectos, según se advierte del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en el cual se dispone que el contenido de las ahora denominadas "leyes estatales en materia municipal" debe orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno de ellos, lo que se traduce en que la competencia reglamentaria municipal abarque exclusivamente los aspectos fundamentales para su desarrollo. Esto es, al preverse que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, bandos de policía y gobierno, 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, se buscó establecer un equilibrio competencial en el que prevaleciera la regla de que un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las atribuciones que constitucionalmente le corresponden; de manera que al Estado compete sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos sus Municipios, y a éstos corresponde dictar sus normas específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales (Tesis P/J. 133/2005, visible en la página 2068 del tomo XXII del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, octubre de 2005).

Pues bien, al resolver la controversia constitucional 2/98 el veinte de octubre de mil novecientos noventa y ocho, interpuesta por el Estado de Oaxaca, este Pleno sostuvo que en el texto constitucional no existen elementos que determinen directamente la diferencia entre los conceptos de "tránsito" y "transporte", pero que es posible inferir que tanto el Constituyente como el Poder Reformador de la Constitución, al utilizarlos en diferentes preceptos, los consideraron conceptos distintos que se referían a servicios de naturaleza distinta, delimitables en alguna medida con la ayuda de criterios doctrinales¹².

El Pleno destacó en esa ocasión que el concepto de "tránsito" no siempre involucra necesariamente al de "transporte". Así, mientras el servicio "de tránsito es *uti universi*, esto es, 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 cotidiano"¹³. Además, se señaló, 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 a un mutable régimen jurídico de derecho público, para el cabal ejercicio del derecho de libertad de tránsito de toda persona"¹⁴.

Con respecto al transporte, el Pleno 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 mixto"¹⁵, actividad "realizada directa o indirectamente por la administración pública, con el 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"¹⁶.

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 Estado¹⁷.

Por otra parte, en la controversia constitucional 24/99, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, en contra del Estado de Oaxaca con motivo de la expedición del Decreto número 83 por el que se reformó y adicionó la Ley de Tránsito para el Estado de Oaxaca, se sostuvo, a partir de un análisis de la distribución de competencias prevista en los artículos 73, 115, 117, 118 y 124 de la Constitución Federal que el concepto de vías de comunicación permite incluir tanto al tránsito como al transporte, lo cual en materia estatal incluye la regulación de estos servicios dentro de las áreas geográficas no reservadas a la jurisdicción municipal. Las anteriores consideraciones dieron lugar a la tesis jurisprudencial P./J. 118/2000 que textualmente señala:

¹² La controversia se basó en este punto en el estudio realizado por Jorge Fernández Ruiz en la obra "Derecho Administrativo (Servicios Públicos)", Editorial Porrúa, México, 1995.

¹³ Controversia constitucional 2/98, p. 126.

¹⁴ Ibid., pp. 106-107.

¹⁵ Ibid., p.119.

¹⁶ Ibid., p. 120

¹⁷ 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.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL DECRETO NUMERO 83, POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY DE TRANSITO PARA EL ESTADO DE OAXACA, NO VIOLA EL ARTICULO 115, FRACCION III, DE LA CONSTITUCION FEDERAL, NI INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO DE OAXACA DE JUAREZ. Si bien es cierto que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, 116, fracción VIII, de la Ley Orgánica Municipal de la propia entidad federativa, y 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Federal, los Municipios de ese Estado tienen a su cargo el servicio público de tránsito, el cual puede ser prestado con el concurso del Estado, siempre y cuando sea necesario y lo determinen las leyes, también lo es que esa cuestión no implica que el Decreto Número 83, por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley de Tránsito para el Estado de Oaxaca, viole el citado precepto constitucional, ni que invada la esfera de competencias del Municipio de Oaxaca de Juárez. Ello es así porque, por un lado, las reformas y adiciones que se contienen en el mencionado decreto, corresponden a un cambio en la estructura orgánica de las autoridades de tránsito y transporte, sin modificar el ámbito competencial de sus actuaciones, pues según se desprende de la reforma establecida en el artículo 2o. de la ley en mención, la aplicación de ésta y de sus reglamentos será realizada sin menoscabo de las facultades y atribuciones de los Municipios en materia de tránsito; y, por otro lado, el contenido de las referidas reformas y adiciones corresponde justamente a las vías de comunicación que se refieren tanto al transporte como al tránsito en el ámbito de competencia estatal, el cual se encuentra integrado por facultades no reservadas expresamente a la Federación y dentro de las áreas geográficas no encomendadas en lo particular a la jurisdicción municipal, lo que se corrobora con el análisis integral de lo dispuesto en las fracciones XXXVI, LI y LIII del artículo 59 de la Constitución Local.¹⁸

Este último señalamiento guarda relación con algo ya puntado en la controversia constitucional 2/98, antes citada, donde se destacó que “el servicio público federal de tránsito se proporciona en los caminos y puentes de jurisdicción federal, el servicio público estatal de tránsito se proporciona en los caminos y puentes de jurisdicción estatal, así como en las zonas urbanas no atendidas por los municipios; y el servicio público municipal de tránsito se presta en las zonas urbanas, habida cuenta que, en términos generales, los caminos que comunican a unas zonas urbanas con otras de la misma clase son de jurisdicción federal o estatal”¹⁹.

Finalmente, en la controversia constitucional 6/2001, interpuesta por el Municipio de Juárez, Chihuahua, y resuelta por esta Corte el veinticinco de octubre de dos mil uno se concluyó —con apoyo en los precedentes citados— que la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal no cambió la regulación constitucional en materia de tránsito, que era una materia ya reservada con anterioridad al ámbito de las competencias municipales, pero sí precisó el objeto de las leyes que en materia municipal debían expedir las legislaturas locales, encargadas de establecer un marco homogéneo al que deben sujetarse los Ayuntamientos al ejercer su facultad de aprobar los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas.

En dicha controversia se subrayó que, en materia de tránsito, los municipios deben observar las leyes federales y estatales respectivas y sujetarse, tanto al hacer uso de su facultad de aprobación de reglamentos de tránsito, como al prestar el servicio de tránsito, a la normativa consignada en dichas leyes, las cuales, desde luego, no pueden desvirtuar la competencia del Municipio para regular las cuestiones específicas de tránsito aplicables a su ámbito de jurisdicción territorial, ni hacer inefectiva su facultad primigenia de prestar el servicio, salvo que así lo haya decidido el Ayuntamiento respectivo.

El Pleno concluyó en la controversia señalada que para “delimitar la competencia estatal y municipal en la regulación de tránsito debe atenderse, por una parte, al espacio geográfico materia de regulación, es decir corresponderá a la legislatura estatal el establecer la normativa correspondiente a las vías de comunicación estatal y a los municipios las de las vías ubicadas dentro de su jurisdicción; y, por la otra, a la materia propia de tránsito objeto de regulación, correspondiendo a la legislatura estatal dar la normatividad general que debe

¹⁸ Tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, página 971 (Novena Epoca, octubre de 2000), derivado de la controversia constitucional 24/99. (Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez, Estado de Oaxaca. 8 de agosto de 2000. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Rogelio Alberto Montoya Rodríguez).

¹⁹ Controversia constitucional 2/98, pp. 111-112.

regir en el Estado a fin de dar homogeneidad al marco normativo de tránsito en el Estado, esto es, corresponderá a la legislatura estatal emitir las normas sobre las cuales debe prestarse el servicio público y a los ayuntamientos la reglamentación de las cuestiones de tránsito específicas de sus municipios que, por tanto, no afectan ni trascienden en la unidad y coherencia normativa que deba existir en todo el territorio del Estado por referirse a las peculiaridades y necesidades propias de sus respectivos ámbitos de jurisdicción territorial, como lo son las normas y criterios para administrar, organizar, planear y operar el servicio de tránsito a su cargo²⁰.

Las consideraciones que fundamentaron la resolución de dicha controversia, junto con algunos ejemplos que contribuyen a ilustrar el alcance de los criterios destacados, quedan plasmadas en la tesis de jurisprudencia plenaria 137/2001, que transcribimos a continuación:

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 INVADIR LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO DE JUAREZ. Si bien el artículo 115, fracción III, inciso h), constitucional reserva al tránsito como una de las funciones y servicios públicos a cargo de los Municipios, ello no significa que las Legislaturas de los Estados estén impedidas para legislar en esa materia, porque tienen facultades para legislar en materia de vías de comunicación, lo que comprende al tránsito y, conforme al sistema de distribución de competencias establecido en nuestra Constitución Federal, tal servicio debe ser regulado en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. La interpretación congruente y relacionada del artículo 115, fracciones II, segundo párrafo, y III, penúltimo párrafo, que establecen las facultades de los Ayuntamientos para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas, los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas dentro de sus respectivas jurisdicciones y la sujeción de los Municipios en el desempeño de las funciones y la prestación de los servicios públicos a su cargo conforme a lo dispuesto por las leyes federales y estatales, junto con la voluntad del Órgano Reformador de la Constitución Federal manifestada en los dictámenes de las Cámaras de Origen y Revisora del proyecto de reformas del año de 1999 a dicho dispositivo, permiten concluir que corresponderá 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 normativo homogéneo (lo que implica el registro y control de vehículos, la autorización de su circulación, la emisión de las placas correspondientes, la emisión de las calcomanías y hologramas de identificación vehicular, la expedición de licencias de conducir, así como la normativa general a que deben sujetarse los conductores y peatones, las conductas que constituirán infracciones, las sanciones aplicables, etcétera), y a los Municipios, en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, 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 (como lo son las normas relativas al sentido de circulación en las avenidas y calles, a las señales y dispositivos para el control de tránsito, a la seguridad vial, al horario para la prestación de los servicios administrativos y a la distribución de facultades entre las diversas autoridades de tránsito municipales, entre otras). Atento a lo anterior, la Ley de Tránsito del Estado de Chihuahua no quebranta el artículo 115, fracciones II y III, inciso h), de la Constitución Federal, ni invade la esfera competencial del Municipio de Juárez, pues fue expedida por el Congreso del Estado en uso de sus facultades legislativas en la materia y en las disposiciones que comprende no se consignan normas cuya emisión corresponde a los Municipios, sino que claramente se precisa en su artículo 5o. que la prestación del servicio público de tránsito estará a cargo de los Municipios; en su numeral 7o. que la aplicación de la ley corresponderá a las autoridades estatales y municipales en sus respectivas áreas de competencia y en el artículo cuarto transitorio que los Municipios deberán expedir sus respectivos reglamentos en materia de tránsito²¹.

²⁰ Controversia constitucional 6/2001, p. 129.

²¹ Tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XV, página 1044, (Novena Época, enero de 2002), derivado de la controversia constitucional 6/2001. (Ayuntamiento del Municipio de Juárez, Chihuahua. 25 de octubre de 2001. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot).

Vistas las normas impugnadas bajo los estándares anteriores (que nos guían tanto respecto del trazado de la línea entre competencias estatales y municipales en materia de tránsito como respecto la que separa la regulación en materia de tránsito y la regulación en materia de transporte) este Pleno considera que los argumentos analizados en este apartado son fundados en un parte e infundados en el resto.

Como mostraremos a continuación, aunque la mayor parte de las normas de la Ley de Transporte impugnadas se refieren a cuestiones que no afectan las competencias del Municipio en materia de prestación de servicio de tránsito, sino que regulan aspectos relativos al transporte (materia ajena a las previsiones constitucionales cuya vulneración se analiza), existen unas pocas disposiciones que sí interfieren con el adecuado ejercicio de las primeras.

Veremos, además, que si se interpreta el artículo primero transitorio de la Ley de Transportes —como es preceptivo— como una declaración del legislador estatal destinada a otorgar a las normas de la Ley de Tránsito y Transporte que deja vigente (bajo la denominación de “Ley de Tránsito del Estado de Morelos”) la calidad de normas mínimas comunes en los términos de la fracción II del artículo 115 de la Constitución (leyes estatales en materia municipal), no puede concluirse que esas normas se adecuen completamente a tales estándares constitucionales.

Lo anterior no permite, sin embargo, concluir que el Estado haya omitido dictar normas básicas en materia de tránsito de manera que el Municipio no esté por ello en posibilidades de ejercer sus competencias en la materia. Es cierto, como veremos, que la normativa es imperfecta y en los puntos que señalaremos inadecuada. Sin embargo, como este Pleno señalará, este estado de cosas no justifica (con la excepción de las declaraciones de invalidez que quedarán fijadas en breve) la declaración de inconstitucionalidad de las normas impugnadas, sino que implica simplemente que el Municipio encuentra hoy por hoy pocos límites legales a su capacidad de reglamentar el servicio público de tránsito en su jurisdicción de conformidad con sus necesidades y peculiaridades.

Pasemos a desarrollar, entonces, de manera sucesiva, todas y cada una de las apreciaciones anteriores.

● De todas las normas de la Ley de Transporte del Estado de Morelos cuya incompatibilidad con el reparto competencial en materia de tránsito (establecido en las fracciones II y III del artículo 115 de la Constitución) denuncia el Municipio actor, este Pleno estima problemático únicamente lo establecido por los artículos 3; 11, fracción III; 12, fracción V; 33, fracciones I, II, III y V; y 48. Estos artículos establecen textualmente lo siguiente:

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 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:

[...]

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

I.- Terminales de pasajeros;

II.- Paraderos;

III.- Sitios;

[...]

V.- Bases;

[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 48. Las ampliaciones de itinerario o itinerarios pueden ser solicitadas al Secretario de Gobierno, por los usuarios o los concesionarios.

Como puede observarse, las normas anteriores otorgan a las autoridades estatales (Dirección General de Transportes, Secretario de Gobierno del Estado) la posibilidad de fijar o autorizar, entre otros elementos, itinerarios, horarios, sitios, terminales, bases, desplazamiento, enlaces, enrolamientos, fusiones y 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 la Ley de Transporte y el Reglamento de Transporte cuyo dictado prevé la primera.

A nuestro juicio es claro que estas previsiones legales, relacionándose de algún modo con la actividad de *transporte*, entendida como la “consistente en llevar a personas o cosas de un punto a otro”²², también lo están indudablemente con el ámbito material que identificamos como servicio de *tránsito*, esto 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”²³, en garantía del “cabal ejercicio de la libertad de tránsito de toda persona”²⁴. Parece, en efecto, poco dudoso que quien pueda decidir acerca del itinerario de los vehículos de transporte público y privado, y quien pueda determinar cuáles serán sus horarios, sitios, terminales y puntos de enlace, enrolamiento y fusión, tendrá efectivamente la posibilidad de determinar en gran parte cómo podrá discurrir la circulación de peatones, animales, vehículos y en qué condiciones podrán estacionarse en la vía pública, nociones que describen precisamente lo que es la regulación del tránsito en un determinado espacio físico. Y ello es así tanto si estas decisiones se toman directamente como si se hace mediante la determinación de las condiciones que respecto de terminales, paraderos, sitios y bases, horarios, convenios o enrolamientos deben observar permisionarios y concesionarios.

La ordenación del tránsito (que tiene además amplia incidencia en el desarrollo de muchas actividades colectivas y en las condiciones de cumplimiento de funciones, servicios y responsabilidades municipales que quedan fuera de la litis de este juicio) está destinada a ser muy poco efectiva si puede referirse solamente a los vehículos de los particulares y a la conducta de los peatones. La disciplina del uso del espacio en un Municipio desde la perspectiva de la circulación y estacionamiento de personas y vehículos pasa estrechamente por disciplinar el impacto externo o espacial del transporte público. Y los artículos señalados son normas que, a pesar de tomar como objeto inmediato de regulación los vehículos, lo que en realidad regulan son aspectos que inciden centralmente en la *circulación* y el *estacionamiento* de esos vehículos por las vías públicas —y no otros aspectos de los vehículos de transporte o de las personas que los manejan que no se traslapan con las cuestiones de tránsito (como no se traslapan, por poner un ejemplo, las normas sobre requisitos técnicos o apariencia externa de los vehículos, o el tipo de capacitación técnica que deben evidenciar sus conductores)—.

²² Controversia constitucional 2/98, p. 119.

²³ Ibid., pp. 106-107

²⁴ Ibid.

Ahora bien, alcanzada la conclusión anterior (esto es: que las normas impugnadas que hemos calificado de problemáticas no son sólo normas sobre transporte, sino también normas de *tránsito*), es preciso pasar a analizar si pudiera afirmarse que las autoridades estatales demandadas tendrían competencia constitucional para dictarlas en ejercicio de sus atribuciones para emitir, precisamente, las *normas básicas y generales en materia de tránsito*, que deban ser respetadas por los Municipios al emitir los reglamentos que disciplinen en servicio en su ámbito territorial (artículo 115, fracción II en relación con la fracción III, apartado h).

Pues bien, en opinión de este Pleno resulta difícil concluir que se trata de normas *básicas*, en el entendimiento constitucional de las mismas que ha quedado desarrollado con anterioridad, de conformidad con lo determinado en la controversia 14/2001 y acompañantes. Ello es así porque, como hemos subrayado, las normas que las Legislaturas Estatales deben emitir para la prestación del servicio de tránsito deben limitarse a dar un marco normativo homogéneo que otorgue cierta uniformidad a su prestación en todo el Estado, mediante normas —hemos dicho en el pasado— como por ejemplo las reglas sobre registro y control de vehículos, autorización de su circulación, emisión de las placas, emisión de las calcomanías y hologramas de identificación vehicular, expedición de licencias de conducir, reglas generales a que deben sujetarse los conductores y peatones, conductas que constituyen infracciones, sanciones aplicables, etcétera.

Sin embargo, los artículos 3; 11, fracción III; 12, fracción V; 33, fracciones I, II, III y V y 48 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos no contienen este tipo de regulación general, que deje a los Municipios un espacio de para la adopción de normas de concreción y ejecución en sus ámbitos de jurisdicción y les permita ejercer su “derecho derivado de la Constitución Federal a ser distintos en lo que les es propio, y el derecho a expresarlo mediante la facultad normativa exclusiva que les confiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional”²⁵.

Los artículos referidos no prevén *reglas generales* a las que deberá sujetarse la fijación de itinerarios, sitios, horarios, terminales, bases o sitios, sino que directamente prevén que *esas decisiones serán tomadas por ciertas autoridades estatales*, con independencia de que las mismas afecten al ámbito de jurisdicción municipal (puesto que las normas impugnadas contemplan los territorios de los municipios dentro de su ámbito espacial de aplicación).

Como ha subrayado esta Corte en los precedentes sobre la materia, la titularidad del servicio público de tránsito municipal implica que los municipios deben poder determinar en su ámbito territorial 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, como lo son las normas relativas al sentido de circulación en las avenidas y calles, a las señales y dispositivos para el control de tránsito, a la seguridad vial, al horario para la prestación de los servicios administrativos y a la distribución de facultades entre las diversas autoridades de tránsito municipales, entre otras”²⁶ y éstos son aspectos que las normas impugnadas dejan *en todo caso* en manos de las autoridades estatales. El esquema normativo estatal debe habilitar un espacio real para el dictado de normas municipales que regulen los servicios públicos a cargo de los Municipios de conformidad con las especificidades de su contexto, y esta es una conclusión que no puede alcanzarse respecto de las normas referidas.

El hecho de que el artículo 3 remita a lo dispuesto por los reglamentos *estatales* de desarrollo de la Ley, sin mención alguna a los reglamentos *municipales*, y la ausencia de la más mínima delimitación especial en las fracciones impugnadas de los artículos 12 y 13 o en el artículo 48 marcan una diferencia con la Ley de Tránsito del Estado de Chihuahua que en la controversia 6/2001 fue muy importante para que esta Corte le reconociera validez.

Igualmente digno de mención es lo dispuesto por el artículo 33, según el cual “los permisos que en los términos de esta Ley otorgue la Dirección General Transportes para la autorización de servicios auxiliares del transporte público, serán los siguientes: I.- Terminales de pasajeros; II.- Paraderos; [...] III.- Sitios; [...] V.- Bases”, estableciendo el segundo párrafo que “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 el efecto emita el Ayuntamiento del Municipio que corresponda”. Se trata de un precepto que incorpora incondicionalmente al ámbito de decisión de las autoridades estatales lo que en realidad son aspectos muy concretos y muy específicos que hacen parte de la regulación y prestación del servicio público de tránsito en cada Municipio. La fijación de la ubicación espacial de terminales, sitios y bases es una cuestión que debe poder determinar el

²⁵ Controversia constitucional 14/2001, pp. 185-186.

²⁶ Véase la tesis P./J. 137/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XV, página 1044 (Novena Época, enero de 2002), derivada de la controversia constitucional 6/2001.

Municipio como titular de la competencia en materia de servicio público de tránsito, y sin embargo el último párrafo del artículo 33 le da al Municipio la simple posibilidad de emitir una opinión, cuyo estatus jurídico frente al Estado la ley no precisa. Lo mismo habría que decir, por vía de consecuencia, extensión y efectos, de un precepto como el artículo 14, en su fracción IV, de la Ley bajo análisis, que declara que son atribuciones del Ayuntamientos “[c]omo órgano Auxiliar emitir opinión respecto a la modificación de itinerarios, establecimiento de paradas, sitios y bases”, lo cual es del todo insuficiente para garantizarle el espacio de decisión que le corresponde en materias cuya determinación afecta centralmente al ámbito de sus competencias en materia de *tránsito* —y con independencia, desde luego, de lo que pudiera reprocharse a las mismas desde la perspectiva del inciso h) de la fracción V del artículo 115 de la Carta Magna, que otorga a los municipios la competencia para participar en la formulación y aplicación de la política de *transporte*, participación que debe darse en términos que aseguren su efectividad—.

Ciertamente, hay algunos aspectos, como por ejemplo las decisiones acerca de las tarifas aplicables por los concesionarios del transporte en el artículo 3 y en la fracción III del artículo 11 de la Ley, que parecería que quedan fuera de lo problemático —siendo cuestiones que aluden fundamentalmente a una relación entre autoridades, concesionarios y permisionarios y ciudadanos que queda fuera del ámbito material del “tránsito”—. Del mismo modo, parece también claro que las competentes para imponer ciertas obligaciones y condiciones a los concesionarios y permisionarios del transporte son las autoridades estatales, en su calidad de autoridades encargadas de regularlos y disciplinarlos. Sin embargo, cuando algunas de estas obligaciones y condiciones inciden en ámbitos de decisión que son de titularidad municipal por disposición constitucional, las autoridades estatales deben reconocer que la competencia para determinarlas es municipal, y respetar que la decisión sobre estos puntos debe emanar de lo dispuesto por otras autoridades. Por poner otro ejemplo: el artículo 3 otorga a las autoridades estatales la posibilidad de fijar “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”; pues bien, es claro por un lado, que las autoridades estatales deben poder imponer a la operación y explotación de las concesiones de transporte las condiciones que sean necesarias para asegurar su legal y correcto funcionamiento, pero, por otro, también lo es que deben respetar escrupulosamente la competencia municipal para tomar las decisiones que, por constituir parte de la regulación de la circulación y estacionamiento de personas y vehículos en su territorio, quedan incluidas dentro de sus competencias en materia de prestación de servicio público de tránsito. En estos puntos las normas estatales deben remitir o prever la aplicación de las normas municipales correspondientes.

La regulación examinada, en conclusión, tiene un carácter multidimensional que soslaya que, lo que el Estado puede imponer a los concesionarios y permisionarios, no lo puede imponer automáticamente a los Municipios, y que la mayoría de las cuestiones materialmente involucradas en la regulación contenida en los artículos identificados de la Ley de Transporte son, en realidad, cuestiones que invaden la materia de “tránsito”. No corresponde a este Tribunal hacer una decantación precisa y detallada de cuáles de los aspectos mencionados o involucrados en los citados artículos son de competencia estatal y cuáles son de competencia municipal —hacerlo, además, implica partir de una consideración detallada de los significados técnicos de cada uno de los términos y conceptos utilizados—. Desde la perspectiva que preside el razonamiento de constitucionalidad de esta Corte basta con decir que los preceptos examinados deben ser declarados inválidos porque *no reconocen que esas distinciones son necesarias*. Los artículos antes identificados de Ley de Transporte de Morelos no respetan la “lógica constitucional” en la materia, que consiste en otorgar a las autoridades estatales las competencias en materia de transporte, pero con la participación de los municipios en cuanto a la formulación y aplicación de las políticas respectivas, y a las autoridades municipales la competencia para prestar el servicio público de tránsito, en el marco, materialmente acotado y limitado, de lo que pueda disponer una normativa básica estatal que en ningún caso debe inmiscuirse en cuestiones particulares de cada municipio. Y los preceptos examinados son claramente defectuosos a la luz de este estándar de constitucionalidad.

En conclusión: los artículos 3; 11, fracción III; 12, fracción V; 14, fracción IV (por vía de extensión y efectos); 33, fracciones I, II, III y V; y 48 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos van más allá de lo que el Estado de Morelos está constitucionalmente habilitado para determinar en materia de tránsito, invadiendo las competencias municipales en este ámbito al regular cuestiones que no pueden calificarse de normas generales y básicas. Además, en la medida en que tienen una dimensión reguladora del transporte, no otorgan al Municipio la participación efectiva que la Constitución le garantiza en los términos del inciso h) de la fracción V de su artículo 115.

Por ello y sin perjuicio de su aplicabilidad en ámbitos *estatales* de jurisdicción y de su eventual aplicabilidad supletoria en el Municipio actor (en los términos del inciso e) de la fracción II del artículo 115 constitucional) cuando el Municipio no cuente con los bandos o reglamentos de tránsito correspondientes, este Pleno declara su invalidez relativa con efectos de *inaplicación* respecto del *ámbito territorial propio del Municipio actor* a partir del momento en que esta resolución sea notificada al Congreso del Estado de Morelos. El Municipio puede no tenerlas en cuenta a los efectos de poder incluir en sus reglamentos municipales sobre prestación de servicio público de tránsito reglas sobre aspectos que son centrales en el ejercicio dentro de su territorio de las competencias que le atribuye la fracción h) de la fracción III del artículo 115 de la Carta Magna. El Estado de Morelos puede y debe emitir normas legales cuyo contenido tenga en cuenta la necesidad de armonizar y complementar las competencias estatales en materia de transporte con las municipales en materia de tránsito. Sin embargo, las previsiones los artículos 3; 11, fracción III; 12, fracción V; 14, fracción IV; 33, fracciones I, II, III y V; y 48 no hacen las distinciones necesarias al respecto y por ello, y en los aspectos que hemos identificado como propios de la materia “tránsito”, no pueden serle aplicados al Municipio actor si cuenta con reglamentos municipales al respecto.

En contraste con lo argumentado hasta este punto, este Pleno no advierte invasión competencial alguna derivada de lo dispuesto por los artículos 5, fracción IV; 10, fracción X; 22, fracción III, inciso a); 26, fracciones I, IV y VI, 29, fracciones I y II y 35 de la Ley de Transportes del Estado de Morelos.

El artículo 5, fracción IV establece una definición de “horario” que en nada afecta las competencias municipales; el artículo 10 en su fracción X se refiere a la autorización de conurbaciones, una cuestión que queda claramente fuera del ámbito material del “tránsito”, así como a la autorización de servicios de transporte público sin itinerario fijo, cuyo impacto en el espacio físico del Municipio actor es demasiado imprevisible y eventual para entrar a analizar siquiera si tiene algún derecho *prima facie* a intervenir en las mismas; el artículo 22, fracción III, no guarda relación directa con el servicio público de tránsito, sino que enumera una de las opiniones que puede emitir uno de los órganos competentes para marcar las líneas generales de la materia de transporte; los artículos 26 y 29 contienen definiciones en materia de transporte, no normas con contenido deóntico obligado, permitido o prohibido, y en esa medida no afectan como tales la esfera municipal de atribuciones en materia de tránsito; y el artículo 35 se refiere a *condiciones generales de operación y explotación* de terminales, bases, talleres, paradas y sitios para el ascenso y descenso de pasajeros y no a la determinación de su ubicación *espacial*, que es el aspecto de su regulación el en que puede considerarse que está interesado el Municipio actor por lo que concierne al servicio de tránsito.

- El Municipio actor denuncia a continuación la inconstitucionalidad de los artículos primero, quinto y décimo transitorios de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y, por extensión y efectos, los artículos 1, 2, 3 y 4, fracciones I, VIII, IX, X y XV de la Ley de Tránsito (antes Ley de Tránsito y Transportes del Estado de Morelos), cuya fuerza normativa reactiva o confirma el primero de los artículos citados. Recordemos que respecto de los artículos quinto transitorio y décimo transitorio esta controversia ha sido sobreseída, por cesación de efectos, de manera que restaría únicamente examinar lo dispuesto por el primero de los transitorios citados, que establece 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 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.

LEY DE TRANSITO DEL ESTADO DE MORELOS

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 2. Son vías públicas las calles, avenidas, pasajes, carreteras pavimentadas o revestidas, brechas o caminos vecinales, y en general todo terreno de dominio público y de uso común que por disposición de la Autoridad o en razón del servicio esté destinado al Tránsito de personas y vehículos.

ARTICULO 3. Corresponde al Gobernador del Estado directamente o por medio de las Dependencias competentes conforme a la organización interna del Poder Ejecutivo, la aplicación de esta Ley, en la forma y términos que establezca su reglamento, así como a las Autoridades Municipales en los casos en que este ordenamiento legal, el Reglamento respectivo u otras disposiciones legales les otorguen esas atribuciones.

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;

[...]

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;

[...]

XV.- Fijar y aplicar las sanciones por los actos u omisiones en que incurran los conductores, propietarios, permisionarios o empresas de transporte, en violación a las disposiciones de esta Ley y de su reglamento; y

A juicio de este Pleno son infundados los argumentos que denuncian invasión competencial por parte de los artículos primero transitorio de la Ley de Transporte y 2o., 3o. y 4, fracciones VIII y XV de la Ley de Tránsito.

En efecto: el artículo primero transitorio expresa una voluntad del legislador de mantener la vigencia, sólo por lo que se refiere a la materia de tránsito, de ciertas normas cuyo contenido coincide con el que tenían ciertos preceptos incluidos en un cuerpo legislativo antecesor, y ningún problema plantea esta opción, como tal, desde la perspectiva de las disposiciones constitucionales que el Municipio señala, porque en su contexto el Estado es *competente* para dictar (algún tipo de) normas sobre servicio de tránsito. Lo que en todo caso hay que examinar, como consecuencia y efecto de lo dispuesto en ese artículo primero transitorio, es si el *contenido* de esas normas estatales sobre tránsito es o no constitucionalmente admisible, examen que ya ha quedado hecho en pasajes anteriores de la presente resolución.

A nuestro juicio, tampoco puede achacarse invasión de esferas alguna al artículo 2o. de la Ley de Tránsito, que contiene una mera definición genérica del concepto de "vías públicas". Lo mismo hay que decir respecto del artículo 3o., en la medida que establece que compete a las autoridades municipales la aplicación de la Ley de Tránsito "en los casos en que este ordenamiento legal, el Reglamento respectivo u otras disposiciones legales les otorguen atribuciones". Se trata de una previsión tan genérica, que en realidad no quita ni añade nada a las atribuciones que las autoridades puedan tener atribuido en términos de cualquier otra disposición legal existente (incluyendo, claro está, la Constitución). No conteniendo entonces ninguna delimitación real de las atribuciones ejecutivas en materia de tránsito entre autoridades estatales y municipales, estimamos que no hay base para estimarla contraria a las previsiones del artículo 115 de la Constitución Federal.

Finalmente, estimamos que no es el caso de declarar la invalidez relativa de la fracción XV del artículo 4 de la Ley de Tránsito, por las razones que desarrollaremos más adelante al hacer referencia a las normas sobre sanciones y control vehicular, ni de la fracción VIII del mismo artículo, interpretada por esta Corte como una norma que le permite al Ejecutivo estatal imponer ciertas obligaciones a los prestadores del servicio público de transportes en cuanto a la extensión o alcance de los compromisos que tienen bajo sus títulos de concesión, pero no adoptar al respecto decisiones que incidan en directamente en uso del espacio, que es lo que desencadena la entrada en juego del interés regulativo municipal.

Respecto de lo previsto en los artículos 1o. y 4o., fracciones I, IX y X, en cambio, el razonamiento de este Pleno debe ser análogo al que ha quedado expresado en el inciso anterior respecto de ciertas normas de la Ley de Transporte que afectan materialmente a cuestiones de tránsito. Se trata de normas (ahora sí incluidas en una ley que se presenta y titula "ley de tránsito") que en sus términos literales no pueden ser consideradas normas básicas y mínimas destinadas a garantizar la prestación uniforme del servicio de tránsito en todo el Estado.

Se trata, nuevamente, de reglas sobre cuestiones que, si quedan fuera del alcance de las autoridades municipales —como prevén las fracciones referidas— están destinadas a bloquear la toma de decisiones muy concretas que en su ámbito son imprescindibles para que puedan calificarse de autoridades prestadoras del servicio público de tránsito. Por ello se declara su invalidez relativa con los efectos y bajo las condiciones precisadas con anterioridad: son inaplicables respecto del Municipio actor, quien puede no tomarlas en consideración para efectos del dictado de sus normas reglamentarias sobre tránsito.

● ¿Puede hablarse, alcanzadas las conclusiones anteriores sobre las normas *efectivamente dictadas* por el Congreso del Estado de Morelos en materia de tránsito, que el mismo *ha sido omiso* en el dictado de la normativa básica de homogeneización que constitucionalmente le corresponde de una manera tal que le impida al Municipio actor ejercer adecuadamente las competencias de las que es constitucionalmente titular?

A juicio de este Pleno, la respuesta es negativa. Como hemos visto, una gran parte de las normas examinadas son en realidad normas sobre transporte; otras, presentándose exclusivamente como normas sobre transporte, inciden en cuestiones de tránsito; y finalmente, hay unas pocas normas que se presentan a sí mismas como la “Ley de Tránsito de Morelos” que, aunque breve e inconstitucional en algunos puntos, como hemos visto, constituye finalmente una expresión de voluntad legislativa en la materia que nos interesa que impide hablar de ausencia de acción legislativa.

El Procurador General de la República y las autoridades demandadas, en algún punto de sus alegatos, sostienen que no existe la omisión denunciada porque la Constitución local y la Ley Orgánica Municipal de Morelos contienen la normativa básica que el actor echa en falta para estar en condiciones de ejercer adecuadamente sus competencias en materia de tránsito. El Procurador, por ejemplo, señala las siguientes normas: artículo 40, fracciones II, XV y XLIX, artículo 110, 113, 114, 114 bis de la Constitución de Morelos, y los artículos 1, 2, 4, 37, 38, fracciones III, XXVI, LVI, LX, 60, 61 (con especial énfasis en la fracción VI), 64, 123, 132, 133, 134, 135 y la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos. El Poder Legislativo del Estado de Morelos, por su parte, hace un énfasis especial en lo dispuesto en el artículo 40, fracciones II, VI, y XV y 114 bis de la Constitución local. El propio Municipio apunta que la Constitución del Estado de Morelos en sus artículos 114 bis, fracción VIII y la Ley Orgánica Municipal de la entidad en sus artículos 24, fracción II, inciso h), 75, 123, fracción XI, 132, párrafo primero, 133, párrafo primero y 138, párrafo segundo hacen referencia al tránsito como un servicio público de titularidad municipal.

Habiéndose sobrepasado la controversia respecto de la Ley Orgánica Municipal del Estado, resulta imposible hacer un análisis siquiera somero de normas con las cuales se ligan las indicadas de la Constitución local. En cualquier caso, debemos remitir en este punto a lo ya concluido en cuanto a la materialidad de la acción estatal en materia de tránsito: existen previsiones genéricas y de carácter fundamentalmente orgánico que contemplan al Municipio como una autoridad competente en materia de tránsito en el ámbito de su jurisdicción y hacen referencia al tipo de fuentes del derecho que puede dictar; sin embargo, la referencia esencial en este punto es la Ley de Tránsito del Estado, que es exigua y en algunos puntos inadecuada, pero que no pone por ese hecho al Municipio actor en una posición que impida emprender el ejercicio de las competencias municipales en materia de tránsito. Por el contrario: la escasez de normas sustantivas, unida al efecto de las declaratorias de invalidez relativas que opera la presente resolución —especialmente relevantes para el Municipio en el caso de normas como la contenida en la fracción I del artículo 4 de la Ley de Tránsito— hace que el Municipio goce de relativamente pocas limitaciones en el dictado de sus reglamentos municipales en materia de tránsito. No puede hablarse, en conclusión, de que exista una inacción normativa que impida al Municipio estar en condición de ejercer sus competencias.

b) Normas cuya inconstitucionalidad denuncia el actor por estimar que vulneran las reglas constitucionales sobre control vehicular.

Los artículos impugnados por este motivo son los artículos 13, fracción I y III, 61, fracción II, 62, fracciones II y V, 69, fracciones I, IV, V, VII, IX y X, 70, fracción II, 71, fracción III, 105, 106, último párrafo, 108, primer párrafo, 111, fracciones I, II, III, V, IX, X, XI y XII y primero transitorio de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y, por efectos, el artículo 4, fracción XV de la Ley de Tránsito del Estado de Morelos.

El contenido de estas normas se transcribe a continuación, con excepción del artículo 108, párrafo primero, respecto del cual la controversia ha sido sobrepasada, por haber sido objeto de una reforma que cambió su contenido normativo:

LEY DE TRANSPORTE DEL ESTADO DE MORELOS

ARTICULO 13. Son atribuciones del Director General de Control Vehicular:

I. Expedir las placas metálicas, tarjetas de circulación, calcomanías, autorizaciones y permisos del servicio particular;

III. Controlar y resguardar las placas metálicas, tarjetas de circulación, calcomanías, autorizaciones, permisos y licencias de conducir de uso particular;

ARTICULO 61. Las concesiones se cancelarán por:

II. Por transportar sin autorización, materiales que requieran permisos especiales de acuerdo a lo establecido por esta Ley; y

ARTICULO 62. Procede la revocación de las concesiones en los siguientes casos:

[...]

II. Por utilizar documentación falsa o elementos de circulación en vehículo distinto al autorizado;

[...]

V. Cuando el concesionario o permisionario preste el servicio con mayor número de vehículos a los autorizados en la concesión o permiso;

ARTICULO 69. Los gafetes de identificación para operador de vehículos de servicio de transporte público que expida la Dirección General de Transportes, se cancelarán por cualquiera de las siguientes causas:

I.- Cuando el titular sea sancionado por conducir vehículos de servicio de transporte público en estado de ebriedad, bajo la influencia de estupefacientes, psicotrópicos u otras sustancias tóxicas, o por rebasar el límite de velocidad permitida;

[...]

IV.- Cuando por motivo de su negligencia, impericia, falta de cuidado o irresponsabilidad el titular del gafete de identificación ponga en peligro la seguridad o la vida de los usuarios, peatones o terceros;

V.- Cuando al operador del servicio de transporte público se le detenga conduciendo un vehículo que se ostente como del servicio de transporte público en cualquier modalidad sin que el vehículo cuente con los documentos de circulación y/o carezca de la autorización respectiva;

[...]

VII.- Por resolución administrativa cuando se compruebe incapacidad física o mental;

[...]

IX.- Por abandonar el lugar del accidente cuando su vehículo se haya visto involucrado, excepto en los casos que resulte lesionado y sea trasladado a un centro medico para su atención, y

ARTICULO 70. La Dirección General de Transportes, está facultada para suspender en forma temporal a los operadores del servicio de transporte público, el uso del gafete de identificación para operador de vehículos de servicio de transporte público, por un término de tres a doce meses, en cualquiera de los casos siguientes:

[...]

II.- Si acumula tres infracciones en materia de transito local en el transcurso de un año contado a partir de la primera infracción, y

ARTICULO 71. A ninguna persona se le renovará el gafete de identificación de operador de vehículos de servicio de transporte público, cuando se encuentre en cualquiera de los supuestos siguientes:

[...]

III.- Cuando la documentación exhibida sea apócrifa, alterada o proporcione informes falsos en la solicitud correspondiente; y

ARTICULO 105. Los supervisores, en ejercicio de su responsabilidad, podrán retener en garantía de pago de las multas por conceptos de violación a la presente Ley y su Reglamento, cualquiera de los elementos de circulación.

En caso de que se detecte un vehículo operando servicios de transporte público carente de elementos de circulación, los supervisores deberán retenerlo en garantía del pago de la multa por las infracciones cometidas, procediendo a formular las actas de las infracciones correspondientes.

En caso de que se detecte un vehículo operando servicios de transporte público sin concesión o relacionado en hechos que puedan ser constitutivos de delitos, tendrán la obligación de ponerlo a disposición del Ministerio Público, conjuntamente con su operador, para el deslinde de responsabilidad correspondiente.

ARTICULO 106. Las autoridades en materia de servicio de transporte público, atendiendo a la gravedad de la falta, que deberá ser calificada por las mismas, podrán imponer las sanciones previstas en el presente ordenamiento a los concesionarios, permisionarios y operadores del servicio de transporte público en cualquiera de sus modalidades, que infrinjan lo previsto en la presente Ley y su Reglamento.

Igualmente podrán imponer sanciones a aquellos que presten el servicio en cualquiera de sus modalidades careciendo de concesión, permiso o con placas metálicas de identificación del servicio de transporte en vehículo distinto al autorizado.

ARTICULO 111. Independientemente de las sanciones previstas en los numerales que anteceden, las unidades con las que se presten los servicios de transporte no podrán circular y serán remitidas a los depósitos de vehículos, por cualquiera de las siguientes causas:

I.- Carecer de la concesión o el permiso para realizar el servicio de transporte, según corresponda;

II.- Utilizar placas metálicas de identificación en vehículo distinto al autorizado;

III.- Cuando las condiciones físico mecánicas del vehículo pongan ostensiblemente en riesgo la seguridad del usuario;

[...]

V.- Prestar el servicio de transporte público en condiciones distintas a las autorizadas;

[...]

IX.- Cuando se interrumpa total o parcialmente una vía pública o bien se invadan oficinas públicas como medio de presión a las Autoridades con las unidades del servicio de transporte público, privado y carga;

X.- En caso de que el operador se encuentre bajo los efectos de bebidas alcohólicas, sustancias enervantes o tóxicas, aún cuando éstas sean prescritas médicamente;

XI.- Cuando el operador ponga en riesgo evidente la seguridad de terceros, o impida la adecuada prestación del servicio de transporte público, y

XII.- Cuando se impida la operación del servicio de transporte en perjuicio de terceros.

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 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.

LEY DE TRANSITO DEL ESTADO DE MORELOS

ARTICULO 4. Son atribuciones del Titular del Poder Ejecutivo:

[...]

XV.- Fijar y aplicar las sanciones por los actos u omisiones en que incurran los conductores, propietarios, permisionarios o empresas de transporte, en violación a las disposiciones de esta Ley y de su reglamento; y

En el tercer concepto de invalidez, el Municipio actor se inconforma con la autorización que el artículo 13, fracciones I y III de la Ley de Transporte de la entidad hace al Director General de Control Vehicular para, por un lado, suspender y cancelar licencias y permisos de conducir y, por otro, resguardar las placas, tarjetas de circulación, permisos y licencias de conducir. A su parecer, estas facultades son inconstitucionales porque implican la operación del servicio de tránsito municipal y le permiten determinar infracciones, imponer sanciones y recaudar contribuciones municipales. Considera además que únicamente quien opera el servicio de tránsito municipal es capaz de descubrir las infracciones por violaciones a las normas que regulan dicho servicio.

Por otra parte, explica que los artículos 62, fracciones I, II y V, 71, fracción III, 106, último párrafo [y 108, primer párrafo, respecto del cual la controversia ha sido sobreseída], autorizan al Poder Ejecutivo del Estado para que advierta el uso de documentación falsa, la ausencia de documentación para circular o circular con vehículo distinto al autorizado, circular sin placas o sin autorización o permiso para prestar el servicio público de transporte.

Finalmente, el Municipio actor denuncia que el artículo 69, fracciones I, IV, V, VIII, IX y X, permita al Ejecutivo determinar e imponer sanciones a quienes conducen en estado de ebriedad o bajo la influencia de estupefacientes; a exceso de velocidad; de forma negligente o sin pericia; con licencias no propias; a bordo de un vehículo sin autorización; y a quienes abandonan el lugar del accidente para evitar ser sancionados. El artículo 70, fracción II se refiere a la facultad de sancionar a los reincidentes. Asimismo, se queja de las facultadas otorgadas al Ejecutivo para sancionar las conductas previstas en el artículo 111, fracciones II, III y IX.

El estándar de constitucionalidad para el análisis de las disposiciones enumeradas es el mismo que ha quedado sentado al abordar los argumentos contenidos en el primer concepto de invalidez y no es necesario reiterarlo. A la luz del mismo, este Pleno estima infundados los señalamientos del Municipio actor, por motivos que fueron expresados de manera exacta en la controversia 6/2001, en cuyo contexto se analizó normativa análoga a la que nos ocupa en el presente apartado, y que estimamos que resultan análogamente aplicables en el presente asunto.

Como ha sido precisado con antelación, al resolver la citada controversia, interpuesta por el Municipio de Juárez, Chihuahua, este Pleno sostuvo que no es dable afirmar que las legislaturas de los Estados carecen totalmente de facultades reguladoras en materia de tránsito. Que la prestación del servicio público de tránsito corresponda a los Municipios, apuntamos, no significa que les corresponda dictar todas las normas generales de regulación de tal servicio, aunque en todo caso el dictado de éstas por parte de las legislaturas estatales no puede desconocer la facultad reglamentaria con que cuentan los Municipios en sus respectivos ámbitos territoriales. De nuevo, lo único que el Pleno recordó al iniciar análisis es la combinación entre bases estatales y reglamentos municipales de raíz constitucional que ha servido de horizonte a la totalidad del análisis desarrollado hasta ahora.

Lo relevante en este punto de la argumentación es advertir la aplicación que se hizo de los criterios anteriores en el contexto de la ley reclamada. Dicha aplicación llevó al Pleno a concluir que la competencia normativa de los Congresos de los Estados para fijar normativa básica en materia de tránsito se extiende a, entre otros, los siguientes rubros: registro y control de vehículos; reglas de autorización de su circulación; emisión de las placas de los vehículos; requerimientos necesarios para que éstos circulen; reglas a las que deben sujetarse los pasajeros y peatones respecto a su circulación, estacionamiento, seguridad, infracciones y sanciones; facultades de las autoridades de tránsito, y los medios de impugnación de los actos de autoridades en esta materia:

Partiendo de lo expuesto, cabe concluir que corresponderá a la Legislatura estatal emitir las normas que regulen la prestación del servicio público de tránsito a fin de darle uniformidad en todo el Estado, lo que implica el registro y control de vehículos, la autorización de su circulación, la emisión de las placas correspondientes, los requerimientos que los vehículos deben cumplir para su circulación, las reglas que deben observar los conductores y pasajeros, las autorizaciones para conducir los diferentes tipos de vehículos mediante la emisión de las licencias correspondientes, las reglas que deben observar los conductores y pasajeros y las reglas generales de circulación, de estacionamiento, de seguridad, las conductas que se considerarán infracciones y las sanciones correspondientes, los medios de defensa con que cuenten los gobernados contra los actos de las autoridades de tránsito y el procedimiento al que debe sujetarse, las facultades de las autoridades estatales de tránsito, etcétera²⁷.

Complementariamente, determinamos que las facultades de creación normativa de los Municipios pueden desplegarse al menos respecto de los siguientes rubros: administración, organización, planeación y operación del servicio de tránsito que se preste dentro de su jurisdicción para que el mismo sea continuo, uniforme, permanente y regular. Estos rubros, destacamos, permiten a los Municipios regular cuestiones como el sentido de circulación de las calles y avenidas, el horario para la prestación de los servicios administrativos, el reparto competencial entre las diversas autoridades municipales en materia de tránsito, las reglas de seguridad vial en el municipio y los medios de impugnación contra los actos de las autoridades municipales, de manera no limitativa²⁸.

A juicio de esta Corte, a la vista de los anteriores criterios y de manera análoga a nuestra resolución en el caso del Municipio de Juárez, Chihuahua, los artículos analizados pueden reconocerse como parte de las normas básicas que las legislaturas estatales están constitucionalmente autorizadas para dictar. Los artículos analizados se refieren a las atribuciones de control vehicular que la Dirección General de Control Vehicular y la Dirección General de Transportes sobre los vehículos tanto de servicio particular y como de transporte público. Así, por ejemplo, el artículo 13 faculta al citado órgano ejecutivo para que expedir, controlar y resguardar placas, tarjetas de circulación, calcomanías, autorizaciones y permisos del servicio particular. Los artículos 61 y 62 se refieren a la cancelación y revocación de las concesiones del servicio de transporte público. Los artículos 69, 70 y 71 se refieren a la cancelación, suspensión y renovación del gafete de identificación de los operadores del servicio de transporte público. Finalmente, los artículos 105, 106, 108 y 111 se refieren a las sanciones que pueden imponerse a las unidades de transporte.

A juicio de este Pleno, parte de estas normas en realidad deben considerarse con más propiedad normas reguladoras del *transporte*, más que reguladoras del tránsito —en tanto se refieren esencialmente, al control vehicular que ejercen las autoridades sobre vehículos y prestadores del servicio público de transporte—. Otras, en particular las que prevén causas de suspensión o cancelación de licencias y permisos de conducir en una variedad de hipótesis o las que establecen sanciones para los conductores que infrinjan ciertas normas de comportamiento o desempeño, pueden ciertamente calificarse de normas de *tránsito* (a pesar de la denominación de la Ley que las incluye) pero son normas de tránsito que tiene sentido estimar básicas y comunes para los efectos de una misma entidad federativa.

Se trata de normas, vale la pena subrayarlo, sobre aspectos que tiene sentido que sean comunes o al menos mínimamente homogéneos en la totalidad del territorio de un Estado, respecto de los cuales no parece que tengan mucha influencia las particularidades que van variando de un Municipio a otro. A diferencia de cuestiones como la fijación de itinerarios, paradas, bases, sitios o enrolamientos, que tiene todo el sentido dejar que sean distintas y que varíen según las necesidades de cada Municipio y las singularidades de sus espacios y de sus dinámicas colectivas, las condiciones de identificación y registro de los vehículos, o la necesidad de sancionar a los conductores que manejen en estado de ebriedad o con desconocimiento otras normas de comportamiento parece razonable que sean las mismas en todo el Estado. Es más, es la excesiva variación de este tipo de normativa de control de un municipio a otro lo que seguramente pondría en riesgo las condiciones para la adecuada ordenación del tránsito en todos ellos.

²⁷ Controv. cit., pp. 133-134.

²⁸ Ibid, p. 134.

Que la ley identifique a ciertas autoridades estatales como las encargadas de la aplicación no significa que el Municipio no pueda participar en la misma o encargarse en exclusiva de algunas de ellas. Pero la necesidad de garantizar una homogeneidad mínima suficiente en materia de control vehicular basta para considerar que su dictado no infringe las competencias municipales aunque ello disminuya su espacio de ejercicio mucho más que en otras áreas o dimensiones de la prestación del servicio público de tránsito.

Por lo expuesto, en definitiva, esta Suprema Corte estima que las normas analizadas deben declararse válidas. El control vehicular puede ser legítimamente considerado por el Estado una parte protagónica de lo que debe ser la normativa básica en materia de tránsito y en algunas de sus dimensiones parte de sus atribuciones en materia de transporte, y el hecho de que los Municipios deban atender a las mismas en el ejercicio de sus competencias en la materia no las sustrae de sentido ni de ámbito suficiente de proyección o ejercicio.

Por su parte, respecto del precepto del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación que se impugna junto con los preceptos legales examinados, no se dan las condiciones para entrar siquiera a su examen, puesto que no hay argumentos sustantivos respecto del mismo distintos a los que ya hemos declarado infundados y se impugna por vía de consecuencia y efectos.

ARTICULO 115 FRACCION IV

PREVISIONES RELACIONADAS CON LA INTEGRACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL

El Municipio actor hace valer también, muy escuetamente, que las normas que impugna vulneran las normas constitucionales de integración de la hacienda municipal, y en particular lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, primer párrafo de la Constitución, que le permite al Municipio recaudar las contribuciones y otros ingresos que la legislatura estatal establezca en su favor, y lo dispuesto en el inciso c) de esa misma fracción. Recordemos lo que la integridad de la fracción IV del citado precepto dispone:

ARTICULO 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:

IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

El actor señala que la Ley de Ingresos de su Municipio le autoriza a imponer sanciones y a recaudar los aprovechamientos derivados de las infracciones de tránsito en su circunscripción territorial, y solicita el reintegro de las cantidades —con intereses— que por tales conceptos esté recaudando el poder Ejecutivo local.

A juicio de este Pleno, la argumentación del actor en este punto no reúne las condiciones necesarias para que esta Corte pueda atenderla y analizarla. En primer lugar, porque el actor presenta un alegato genérico según el cual la Ley de Transporte, por el hecho de prever la imposición por parte de autoridades estatales de sanciones a los prestadores del servicio público y privado de transporte, genera una afectación negativa a su hacienda, absteniéndose sin embargo de formular argumentos concretos que pongan en relación preceptos concretos de la misma con lo dispuesto en los incisos a) o c) de la fracción IV del artículo 115 de la constitución.

En segundo lugar, porque el alegato del actor es en este punto contradictorio, pues por un lado afirma que la Ley de Transporte le niega ingresos que le corresponden por concepto de servicio de tránsito y por otro subraya que la Ley de Ingresos de su Municipio le atribuye el derecho a recaudar lo que se obtenga por concepto de infracciones de tránsito. Ni está claro de qué modo exacto se vinculan estos dos señalamientos en el contexto del alegato genérico del Municipio actor ni desde luego obran en autos los datos y constancias necesarias para que en su caso pudiera proceder la pretensión de reintegro de recursos que lo acompaña.

ARTICULO 115, FRACCION III, INCISO i) Y FRACCION IV DE LA CONSTITUCION FEDERAL

LA PUBLICIDAD DE LOS VEHICULOS DE TRANSPORTE PUBLICO

Finalmente, el actor estima que los artículos 86 a 95 de la Ley de Transporte del Estado violan los artículos 14, 16 y 115, fracción III, inciso i) y fracción IV, primer párrafo de la Constitución Federal, toda vez que le otorgan la facultad de autorizar los anuncios o publicidad que se inserte o instale en los vehículos de transporte público y recaudar los derechos derivados de tal concepto a la Dirección General de Transportes del Estado, contrariando la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatepec, que le otorga esa misma facultad al actor.

Los artículos mencionados de la Ley de Transporte se transcriben a continuación, con la excepción del artículo 89, respecto del cual la controversia ha sido sobrepasada:

ARTICULO 86. La Publicidad en el Transporte Público de Pasajeros y de Carga es aquella que se encuentra en las partes interiores o exteriores de las unidades como medio para dar a conocer un producto o servicio.

ARTICULO 87. La publicidad que porten los vehículos destinados al servicio de transporte público con y sin itinerario fijo deberá cumplir con los criterios establecidos en el Reglamento de la materia.

ARTICULO 88. La Publicidad se clasifica en:

I.- Denominativa: Cuando contenga nombre o razón social, profesión o actividad a la que se dedica la persona física o moral de que se trate;

II.- Identificativa: Ya sea de una negociación o un producto como los son (sic) logotipos de propaganda, marcas, productos, eventos, servicios o actividades análogas, para promover su venta, uso o consumo;

III.- Religiosa;

IV.- Cívica; y

V.- Electoral y/o Política.

ARTICULO 90. La emisión de los formatos de solicitud para la portación de la publicidad será de forma gratuita anexando la siguiente documentación:

I.- Original y copia del documento que ampare la propiedad del vehículo;

II.- Contrato de publicidad; y

III.- Dibujo, fotografía o descripción que muestre su forma, ubicación, estructura, dimensiones, colores y demás elementos que constituyan el anuncio publicitario.

ARTICULO 91. Tratándose de propaganda de tipo electoral deberá obtenerse previamente la conformidad de la autoridad competente.

ARTICULO 92. Las compañías publicitarias podrán solicitar una autorización global por todos los anuncios que distribuyan en las unidades del servicio de transporte público, siempre y cuando cumpla con las disposiciones del Reglamento de la presente Ley.

ARTICULO 93. Serán nulas todas aquellas autorizaciones que se otorguen con documentos falsos, así como también dejarán de surtir sus efectos cuando modifiquen el texto, elementos o características del anuncio la previa autorización de la Dirección General de Transportes.

ARTICULO 94. En caso de reincidencia se procederá a la cancelación de la autorización. Entendiéndose por reincidencia incurrir dos veces con la misma conducta.

ARTICULO 95. Se prohíbe la instalación de mensajes publicitarios cuyo contenido sea contrario a la moral y las buenas costumbres o que excedan las dimensiones del vehículo.

A juicio de este Pleno, los argumentos referidos son infundados. La atenta lectura de los preceptos impugnados muestra que su contenido regula cuestiones que pertenece íntegramente al ámbito material "transporte", sin tocar en ningún punto el ámbito material propio del servicio público de "tránsito", que es aquel cuyo tratamiento constitucional se denuncia como vulnerado.

En efecto: las normas transcritas definen en primer lugar lo que se considerará "publicidad" portada por las unidades de prestación del servicio de transporte público de pasajeros y de carga, precisando que se trata de aquellos medios que se encuentran en las partes interiores o exteriores de las unidades que prestan ese transporte como medio para dar a conocer un producto o servicio. Las citadas prescripciones clasifican los diferentes tipos de publicidad (denominativa, identificativa, religiosa, cívica y electoral y política), enlista los requisitos formales necesarios para que se autorice la portación de determinados elementos publicitarios, enumeran algunas condiciones relacionadas con el contenido de los mensajes publicitarios e identifican las autoridades estatales que tienen a su cargo la aplicación de todas estas normas, y las que se contengan en el reglamento que debe detallarlas, y establecen consecuencias que pueden derivar del incumplimiento de las normas que se están fijando.

Todas y cada una de las previsiones anteriores remiten a lo que tanto el sentido común como los precedentes de esta Suprema Corte, anteriormente transcritos, identifican como "transporte". Son normas que no se orientan a regular la conducta en general de las personas que se desplazan de un lugar a otro, sino a imponer condiciones muy concretas a los vehículos mediante los cuales una clase específica de personas (los que ostentan las concesiones o permisos habilitantes para prestar materialmente el servicio público de tránsito) desarrollan la actividad consistente en desplazar a personas y cosas de un lugar a otro. Y las estas condiciones no se refieren a aspectos que incidan directamente en la circulación, sino a elementos fijos que influyen fundamentalmente en la apariencia o configuración externa o interna de los vehículos de transporte público. No hay razón para concluir que el establecimiento y la aplicación de estas reglas debe corresponder a la autoridad competente para prestar, dentro de ciertos límites y de conformidad con ciertas reglas básicas, el servicio público de tránsito y no a la que tiene encomendada la competencia (también con ciertas condiciones, impuestas en el inciso h) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución) sobre transporte.

Por otro lado, este Pleno no observa que las normas transcritas otorguen en ningún momento a la Dirección General de Transportes del Estado la posibilidad de recabar los derechos que se perciban por concepto de autorización de publicidad en transporte público. Si la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatepec otorga esta facultad al actor, ello ni contraviene los artículos de la Ley de Transporte impugnados por este motivo, ni supone una invasión a las atribuciones municipales en materia de transporte, ni, en realidad, causan por ese motivo perjuicio alguno al Municipio.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se desecha por extemporánea la ampliación de la demanda promovida por el Municipio actor.

TERCERO. Se sobresee la presente controversia respecto de los artículos 26, fracción XXII y 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos; 64 de la Ley Orgánica Municipal de Morelos; 19, fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Morelos; 25, fracciones VI, VII y XVI del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Morelos, y 89, 108, párrafo primero y quinto y décimo transitorios de la Ley de Transporte del Estado de Morelos.

CUARTO. Se declara la validez de los artículos 5, fracción IV; 10, fracción X; 13, fracciones I y III; 22, fracción III, inciso a); 26, fracciones I, IV y VI; 29, fracciones I y II; 35; 61, fracción II; 62, fracciones II y V; 69, fracciones I, IV, V, VII, IX y X; 70, fracción II; 71, fracción III; 86, 87, 88, 90, 91, 92, 93, 94, 95; 105; 106, último párrafo; 111, fracciones I, II, III, V, IX, X, XI y XII; y primero transitorio, de la Ley de Transporte del Estado de Morelos. Se declara también la validez de los artículos 2, 3 y 4, fracciones VIII y XV de la Ley de Tránsito del Estado de Morelos, reclamados en su momento por extensión y efectos.

QUINTO. Se declara la invalidez de los artículos 3; 11, fracción III; 12, fracción V; 33, fracciones I, II, III y V; y 48 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, así como de los artículos 1 y 4o., fracciones I, IX y X, de la Ley de Tránsito del Estado de Morelos, con las salvedades y con los efectos especificados en el último considerando de la presente resolución; y por vía de extensión la fracción IV del artículo 14 de la referida Ley de Transporte del Estado de Morelos.

SEXTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Organo 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 nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho para formular voto concurrente en relación con la utilización de los criterios de tránsito y de transporte de los precedentes y la necesidad de profundizar sobre los criterios interpretativos de los temas frontera; y la utilización del concepto disciplina del uso del espacio de un Municipio.

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

No asistió la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial.

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 sesenta y cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del dieciocho de enero de dos mil once, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 18/2008, promovida por el Municipio de Zacatepec de Hidalgo, 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.