

**PODER JUDICIAL**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 22/2008, promovida por el Municipio de Jiutepec, 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 22/2008**

**ACTOR: MUNICIPIO DE JIUTEPEC, ESTADO DE MORELOS**

**MINISTRO PONENTE: SERGIO A. VALLS HERNANDEZ.**

**SECRETARIO: DAVID RODRIGUEZ MATHA**

**MINISTRO ENCARGADO DEL ENGROSE: JOSE RAMON COSSIO DIAZ**

**SECRETARIA: FRANCISCA MARIA POU GIMENEZ**

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

**VISTOS**

para resolver los autos correspondientes  
a la controversia constitucional 22/2008 y

**RESULTANDO:**

**PRIMERO.** Por oficio recibido 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, Faustino Velázquez Medrano, quien se ostentó como Síndico del Municipio de Jiutepec, Estado de Morelos, promovió controversia constitucional en representación de dicho Municipio, en la que demandó la invalidez de las normas y el acto que más adelante se precisan, emitidos por las autoridades que a continuación se señalan:

**AUTORIDADES DEMANDADAS:**

- a) El Congreso del Estado de Morelos.
- b) El Gobernador del Estado de Morelos.
- c) El Secretario de Gobierno del Estado de Morelos.

**NORMAS IMPUGNADAS:**

a) La omisión legislativa en que incurre el Congreso del Estado, al no expedir la ley que sirva de base al Municipio actor, para que pueda emitir la normatividad que regule la prestación del servicio público de tránsito.

b) 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, último párrafo, 108, primer párrafo, 111, fracciones I, II, III, V, IX, X, XI y XII y los artículos primero, quinto y décimo transitorios de la Ley de Transporte del Estado de Morelos.

c) Por extensión y efectos, los artículos 1, 2, 3 y 4, fracciones I, VIII, IX, X y XV, de la Ley de Tránsito; el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública; el artículo 19, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública y el artículo 25, fracciones VI, VII y XVI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación, todos del Estado de Morelos.

**ACTO IMPUGNADO:**

El reintegro de las cantidades que el Poder Ejecutivo haya recaudado y continúe recaudando durante el ejercicio fiscal del año dos mil ocho, incluidos los aprovechamientos derivados del cobro de multas de tránsito, así como los ingresos provenientes de autorizaciones de publicidad en el transporte público y del impuesto adicional que se cause, más los intereses legales que correspondan.

**SEGUNDO.** Los antecedentes del caso, narrados en la demanda son, en resumen, los siguientes:

a) Antes de la reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal, la prestación del servicio público de tránsito en el Estado de Morelos era competencia de las autoridades estatales, como lo confirma su antecedente legislativo más inmediato, parcialmente en vigor, la Ley de Tránsito y Transportes del Estado de Morelos, la que, en su artículo 3, dispuso que la aplicación de dicho

ordenamiento, así como la de su reglamento, correspondería al Gobernador del Estado, estableciendo, asimismo, que las autoridades municipales serían competentes en los términos fijados por la ley, el reglamento y demás disposiciones legales aplicables, lo que, en los hechos, significó una entelequia, pues, ni en la ley, ni en el reglamento, se otorgaron a los Municipios atribuciones en la materia.

Por otro lado, el Reglamento de la Ley de Tránsito y Transportes del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el veinticinco de octubre de mil novecientos ochenta y nueve, excedió con mucho lo dispuesto por la ley de la que derivó, pues significó legislar sin tener facultades para ello.

**b)** El veinte de mayo de mil novecientos noventa y ocho, fue abrogado el reglamento antes mencionado, emitiéndose uno nuevo, en el que se legisló, igualmente, sobre ambas materias, sin que la ley de la que derivó justificara la totalidad de las disposiciones reglamentarias adoptadas.

**c)** A partir de las reformas de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal, se reconoció, como atribución de los gobiernos municipales, la prestación del servicio público de tránsito, instándose, asimismo, a las Legislaturas Estatales a expedir leyes en el ámbito municipal, que sirvieran de base a los Ayuntamientos para emitir la normatividad interna que organice la administración pública, sus funciones y la prestación de los servicios públicos de su competencia.

**d)** Con motivo de las citadas reformas, el Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, ordenó la transferencia a los Ayuntamientos de los recursos humanos que, a nivel estatal, estaban prestando el servicio público de tránsito, la cual concluyó a finales de mil novecientos noventa y nueve, permitiendo que los Municipios prestaran, de manera directa, dicho servicio.

A este respecto, cabe señalar que, aun cuando en la Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica Municipal, se establece, como atribución de los Municipios, la prestación del servicio público de tránsito, no existe ordenamiento que regule la prestación de dicho servicio, ni el ámbito de competencia de las autoridades estatales y municipales en la materia, omisión que ha permitido al gobierno estatal invadir la esfera de atribuciones municipal.

**e)** No obstante lo anterior, a instancias de los gobiernos municipales, se han incorporado algunos conceptos relativos a la prestación del servicio público de tránsito, estableciéndose, en leyes tributarias, infracciones y sanciones por este concepto.

**f)** Lejos de emitir la normatividad municipal para la prestación del servicio público de tránsito, los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado han establecido un marco normativo impreciso que permite que se invada la esfera de atribuciones de los Municipios, facultando, primero, a la Secretaría de Finanzas y Planeación, para “regular y controlar, administrativa y financieramente, todo lo relacionado con los trámites de licencias para conducir y actualizaciones, así como la elaboración, organización, integración y actualización del registro estatal vehicular” y, después, a la Secretaría de Seguridad Pública, 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”.

Asimismo, mediante decreto publicado en el Periódico Oficial el catorce de agosto de dos mil dos, se modificaron diversas disposiciones del Código Civil del Estado, para otorgar a la Secretaría de Finanzas y Planeación la facultad de administrar el registro estatal de vehículos automotores.

**g)** Derivado de lo anterior, el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación, excediendo, con mucho, lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, otorga a la Dirección General de Control Vehicular diversas atribuciones en materia de tránsito, tales como “registrar cambios de domicilio de los propietarios de los vehículos automotores”, “expedir placas metálicas, tarjetas de circulación, calcomanías, autorizaciones y permisos”, “autorizar el tránsito temporal de vehículos carentes de la documentación necesaria para circular”.

Del mismo modo, se le confieren facultades para imponer sanciones por concepto de tránsito, lo que implica, por un lado, operar los servicios de tránsito, pues sólo así pueden detectarse infracciones e imponerse sanciones y, por otro, invadir el escaso margen que se reconoce a los Ayuntamientos, por disposición de las Leyes de Ingresos Municipales, para determinar infracciones y sanciones en la materia.

**h)** Como contrapartida, el Municipio de Jiutepec expidió el Reglamento de Tránsito y Vialidad, en el que reguló, de manera detallada, la prestación del servicio público de tránsito, no obstante la omisión legislativa prevaleciente, reglamento que permanece en vigor.

**i)** El doce de diciembre de dos mil siete, se publicó en el Periódico Oficial, la Ley de Transporte del Estado de Morelos, la cual convalida el otorgamiento de atribuciones a las autoridades estatales en materia de tránsito.

De esta forma, se asigna competencia al Ejecutivo Local para expedir placas metálicas, tarjetas de circulación, calcomanías, autorizaciones y permisos; determinar o modificar rutas, horarios, desplazamientos, enlaces, enrolamientos, tablas de distancia, paradas, paraderos, ascenso y descenso de pasajeros; autorizar, denegar o revocar la publicidad en vehículos de transporte público; e imponer sanciones por concepto de infracciones de tránsito.

**TERCERO.** Los conceptos de invalidez que hace valer el promovente son, en síntesis, los siguientes:

1) Si bien es cierto que el servicio público de tránsito es reconocido, como atribución municipal, en los artículos 114 bis, fracción VIII, de la Constitución del Estado de Morelos y 24, fracción II, inciso h), 75, 123, fracción XI, 132, párrafo primero, 133, párrafo primero y 138, párrafo segundo, de la Ley Orgánica Municipal, con fundamento en los cuales el Municipio de Jiutepec ha expedido su Reglamento de Tránsito y Vialidad, no menos cierto es que no se cuenta con una base normativa que permita que la prestación de dicho servicio sea uniforme en la entidad, mediante el establecimiento de un marco jurídico que distribuya las atribuciones que, en esta materia, corresponden a las autoridades estatales y municipales.

De esta forma, la única base con la que cuenta el Municipio para la prestación del servicio público de tránsito, deriva de las disposiciones contenidas en la Ley de Ingresos Municipal, en las que sólo se le faculta para determinar infracciones e imponer sanciones por este concepto.

Luego, ante la posible consecuencia jurídica que ha producido la expedición de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, vigente a partir del trece de diciembre de dos mil siete, en el sentido de estimar que el mencionado Reglamento de Tránsito y Vialidad haya quedado abrogado, se vulnera la esfera de atribuciones del Municipio en esta materia, al pretender reducirle las facultades que, en su favor, establece la Ley de Ingresos Municipal, sin que esté de más señalar que, a través de un ordenamiento tributario, no se satisface la necesidad de contar con una legislación en la que se regule y organice la prestación del servicio público de tránsito, que sirva de base al Municipio para emitir su propia normatividad.

Si a la omisión legislativa anterior se agrega el hecho de que la Legislatura Local, lejos de cumplir con su responsabilidad de emitir leyes municipales que regulen la prestación de los servicios públicos, ha venido trasladando inconstitucionalmente tales funciones al Ejecutivo Estatal, se acentúa la vulneración a la esfera de atribuciones municipal.

Por lo anterior, se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, requiera al Congreso del Estado para que, en determinado plazo, expida la normatividad que constitucionalmente está obligado a emitir, en materia de tránsito municipal.

2) 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, así como, por extensión y efectos, los artículos 1, 2, 3 y 4, fracciones I, VIII, IX, X y XV de la Ley de Tránsito y Transportes, hoy Ley de Tránsito, del Estado de Morelos, violan lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Federal, por lo siguiente:

I. Se desconoce al Municipio actor, como autoridad en materia de tránsito municipal, al no contenerse en ley disposición que reconozca tal carácter y asignarse al Ejecutivo del Estado facultades para dictar disposiciones legales y administrativas en materia de tránsito municipal.

II. Se otorgan facultades al Gobernador del Estado para fijar rutas, horarios, frecuencias, tablas de distancia, paradas, paraderos, sitios, terminales, bases, desplazamientos, enlaces y enrolamientos, así como para autorizar la conurbación de municipios, el libre ascenso y descenso de pasajeros y realizar modificaciones en la operación de los servicios de transporte público, ejerciéndose tales facultades en el territorio del Municipio actor, basándose en su Reglamento de Tránsito y Vialidad, así como en las disposiciones de la Ley de Ingresos en las que se establecen multas e infracciones.

III. Se convalida la atribución del Ejecutivo Local para prestar el servicio público de tránsito en el Estado, así como para autorizar enlaces y enrolamientos, incrementar el otorgamiento de extensiones de rutas o variaciones de frecuencias, autorizar extensiones de bases de sitio de automóviles de alquiler, determinar infracciones e imponer sanciones.

Luego, al otorgarse, en ambos ordenamientos, facultades al Poder Ejecutivo Estatal, para dictar disposiciones legales y administrativas en materia de tránsito municipal, so pretexto de la prestación del servicio público de transporte, se invade el ámbito de competencia que, sobre esta materia, establece, en favor del Municipio actor, el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Federal.

Del mismo modo, si el Gobernador del Estado puede determinar, de manera unilateral, rutas, itinerarios, recorridos, horarios, frecuencias, tablas de distancia, paradas, paraderos, sitios, terminales, bases, desplazamientos, enlaces y enrolamientos, en el territorio municipal, de poco valen las atribuciones que se otorgan al Municipio, en materia de planeación, programación, dirección, control, vigilancia e, incluso, presupuestación, necesarias en la prestación de dicho servicio público.

Tampoco es dable admitir que el Ejecutivo Local tenga facultades para determinar la conurbación de los Municipios, en tratándose de servicios de transporte público, pues ello implica que se autoricen nuevos derroteros de vehículos autorizados o concesionados, con el consecuente incremento indiscriminado del tránsito municipal.

De esta forma, por extensión y efectos, se demanda igualmente:

**a).** La invalidez del acto de aplicación de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, contenido en los artículos quinto y décimo transitorios, que autoriza al Gobernador del Estado a emitir, en períodos determinados, reglamentos mediante los cuales reitere su intromisión en el ámbito de competencia que, en materia de tránsito, corresponde al Municipio actor.

**b).** El reintegro de las cantidades que, por tal concepto, esté recaudando el Ejecutivo del Estado, incluyendo los intereses legales respectivos, ante el provecho indebido de los ingresos municipales.

**c).** La invalidez del artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, que confiere al Secretario de Seguridad Pública la facultad de “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”, así como la del artículo 19, fracción I, del Reglamento Interior de dicha dependencia, que faculta, a su vez, al Director de Área de la Policía Estatal de Caminos y Auxilio Turístico, para planear, organizar, regular y vigilar los sistemas de tránsito y vialidad en el Estado.

**3)** Los artículos 13, fracciones 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, párrafo último, 108, párrafo primero, 111, fracciones I, II, III, V, IX, X, XI y XII y primero transitorio de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, así como, por extensión y efectos, el artículo 4, fracción XV, de la Ley de Tránsito y Transportes, hoy Ley de Tránsito, del Estado de Morelos, violan lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Federal, por lo siguiente:

**I.** Se autoriza a la Dirección General de Control Vehicular, como autoridad de tránsito, para suspender y cancelar licencias y permisos de conducir de uso particular, así como para resguardar placas, tarjetas de circulación, permisos y licencias de conducir, lo que implica, por un lado, operar el tránsito municipal en el territorio del actor y, por otro, determinar infracciones, imponer sanciones y recaudar contribuciones por tal concepto, con lo cual se vulnera lo dispuesto por el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Federal, que otorga al Municipio, de manera exclusiva, la facultad para prestar el servicio público de tránsito y la fracción IV, inciso a), del mismo dispositivo constitucional, que le autoriza a recaudar las contribuciones y demás ingresos que la Legislatura establezca en su favor, así como la Ley de Ingresos y el Reglamento de Tránsito y Vialidad, bajo los cuales el Municipio ha venido prestando dicho servicio, determinando infracciones, imponiendo sanciones y recaudando las respectivas contribuciones.

**II.** Se autoriza al Poder Ejecutivo Estatal para determinar infracciones e imponer sanciones, en tratándose del servicio de transporte público, lo que choca con determinaciones que el Municipio adopta en cuanto al tránsito municipal, incluso, respecto de los conductores del servicio de transporte público. Así, por ejemplo, para advertir el uso de documentación falsa, la ausencia de documentación para circular o circular con vehículo distinto del autorizado, circular sin una o las dos placas o sin autorización o permiso para prestar el servicio público de transporte, conducir en estado de ebriedad o bajo la influencia de estupefacientes, psicotrópicos u otras sustancias tóxicas, rebasar los límites de velocidad, conducir con negligencia o impericia que ponga en peligro la seguridad, los bienes o la vida de los usuarios, de los peatones o de terceros, entre otros.

Lo anterior genera anarquía y confusión e incide negativamente sobre la prestación del servicio público de tránsito, dado que, como se ha mencionado, no se establece un marco de coordinación entre las atribuciones que, en materia de transporte público, corresponden a las autoridades estatales y aquellas que, en tratándose del tránsito municipal, competen al Municipio actor.

De esta forma, por extensión y efectos, se demanda igualmente:

**a).** La invalidez del acto de aplicación de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, contenido en los artículos quinto y décimo transitorios, que autoriza al Gobernador del Estado a emitir, en períodos determinados, reglamentos mediante los cuales reitere su intromisión en el ámbito de competencia que, en materia de tránsito, corresponde al Municipio actor.

**b).** El reintegro de las cantidades que, por tal concepto, esté recaudando el Ejecutivo del Estado, incluyendo los intereses legales respectivos, ante el provecho indebido de los ingresos municipales.

**c).** La invalidez del artículo 25 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Morelos, que le autoriza a suspender y cancelar licencias y permisos de conducir de uso particular; resguardar, a título de sanción, placas metálicas, tarjetas de circulación, calcomanías, autorizaciones, permisos y licencias de conducir de uso particular; y permitir la práctica de operativos de revisión tanto de vehículos como de documentación que autorice su circulación.

**4)** Los artículos 86 a 95 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, violan lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 115, fracción III, inciso i), de la Constitución Federal, toda vez que facultan a la Dirección General de Transporte para autorizar la publicidad en el transporte público de carga y de pasajeros, clasificando, incluso, el tipo de publicidad de que se trata; evaluar frases, objetos, imágenes o dibujos que contenga dicha publicidad; y revocar las autorizaciones que se otorguen con documentos carentes de idoneidad, así como cuando se modifiquen los términos autorizados.

Como se observa, so pretexto de regular el servicio de transporte público en el Estado y aprovechando las omisiones normativas antes señaladas, se vulnera el ámbito competencial que, en materia de tránsito, corresponde al Municipio actor.

Por lo anterior, se demanda la invalidez de tales disposiciones y el reintegro de las cantidades que, por tal concepto, esté recaudando el Ejecutivo del Estado, incluyendo los intereses legales respectivos, ante el provecho indebido de los ingresos municipales.

**CUARTO.** Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el actor considera violados son 14, 16 y 115.

**QUINTO.** Por acuerdo de doce de febrero de dos mil ocho, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 22/2008 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Sergio A. Valls Hernández.

Mediante proveído de catorce de febrero siguiente, el Ministro Instructor admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos, así como al Secretario de Gobierno, a los que ordenó emplazar para que formularan su respectiva contestación y ordenó dar vista al Procurador General de la República, para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

**SEXTO.** El Poder Ejecutivo y el Secretario de Gobierno del Estado de Morelos, al contestar la demanda, manifestaron, en esencia, lo siguiente:

**a)** Se actualiza la causal de improcedencia contenida en la fracción VII, del artículo 19, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la demanda se presentó fuera del plazo previsto en la fracción II, del artículo 21 de la referida ley.

Se advierte de la demanda de controversia constitucional que, respecto de los ordenamientos legales denominados Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Morelos, actualmente denominada Ley de Tránsito del Estado de Morelos; Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos; Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos; y, Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, la actora se abstiene de precisar actos concretos de aplicación, por lo que resulta jurídicamente evidente que el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional, debe computarse a partir de la fecha de sus respectivas publicaciones y de éstas, a la fecha de su presentación, transcurrió el plazo de treinta días para su impugnación.

**b)** El Municipio actor carece de legitimación ad causam, toda vez que no se ha realizado acto alguno que invada su órbita de competencia, lo que genera que la actora carezca del derecho a demandar la invalidez de los actos que les atribuye.

**c)** Se actualiza la falta de legitimación pasiva del Poder Ejecutivo y del Secretario de Gobierno del Estado de Morelos, en razón de no haber realizado acto alguno que constituya una invasión a la esfera competencial del Municipio actor.

**d)** En ningún momento se ha incurrido en violación a los dispositivos constitucionales 14, 16 y 115, ya que los dos primeros contienen garantías individuales a favor de los gobernados, por lo que resulta patente que los derechos ahí consignados están instituidos a favor de particulares y no de los entes oficiales, tampoco se contraviene el último de los numerales citado, ya que no se ha atentado contra la esfera de competencia del Ayuntamiento actor.

**e)** En cuanto al primer concepto de invalidez, no resulta legitimación pasiva, toda vez que cuando se reclama una omisión legislativa, no resulta obligatorio ni necesario, llamar a juicio a la autoridad que debió llevar a cabo la promulgación y el refrendo, por ser evidente que tales actos no se han realizado.

**f)** Es erróneo que con la expedición de 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, artículos primero, quinto y décimo transitorios, de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, se viole en su perjuicio la facultad de prestar el servicio público de tránsito, por lo siguiente:

1. Tales disposiciones legales regulan y se refieren, al servicio público de transporte, lo cual es distinto al servicio público de tránsito.

2. Las disposiciones impugnadas, regulan el servicio público de transporte, por lo que no necesariamente deben hacer referencia al municipio, como autoridad en materia de tránsito.

3. Es falso que las normas impugnadas, atribuyan al Gobernador del Estado de Morelos y al Secretario de la misma entidad, facultades para dictar disposiciones legales en materia de tránsito municipal.

4. Es errónea la apreciación del actor, en cuanto a que se violan sus atribuciones constitucionales, al otorgar facultades al Poder Ejecutivo para fijar o determinar itinerarios, rutas, horarios, frecuencias, distancias, o tablas de distancias, paradas, paraderos, sitios, terminales, bases, desplazamientos, enlaces y enrolamientos, la conurbación de municipios, el libre ascenso y descenso de pasajeros y sus modificaciones en la operación de los servicios de transporte público, incremento del otorgamiento de extensiones de ruta o variaciones de frecuencia, autorización de extensiones de bases, de sitios de automóviles de alquiler, determinación de infracciones y aplicación de sanciones, toda vez que dichas facultades no están incluidas en el servicio público de tránsito municipal, sino que se encuentran relacionadas y son propias del servicio público de transporte, competencia de las autoridades estatales.

5. En cuanto al contenido de los artículos 1, 2 y 4, de la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Morelos, actualmente denominada Ley de Tránsito del Estado de Morelos, también se refieren al servicio público de transporte por lo que reitera el contenido de los argumentos antes referidos y, respecto de los artículos 5 y 7 de la misma ley, si bien se refieren a la prestación del servicio público de tránsito, encuadra en aquellas que, respecto de tal servicio, tiene la autoridad estatal.

6. Al ser infundada la impugnación respecto de las disposiciones legales que regulan el servicio público de transporte, carece de fundamento la impugnación del acto de aplicación que deriva de los artículos quinto y décimo transitorios de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, consistente en la emisión de las disposiciones reglamentarias.

7. La actora se abstiene de precisar los conceptos de cuyas cantidades recauda el Poder Ejecutivo Local y que solicita su reintegro.

**g)** Los artículos 13, fracciones 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, párrafo último, 108, párrafo primero, 111, fracciones I, II, III, V, IX, X, XI y XII y primero transitorio de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, no violan lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Federal, por lo siguiente:

1. La actora se abstiene de impugnar de manera específica y concreta, cada una de las disposiciones legales señaladas, toda vez que solo afirma que determinan infracciones e imponen sanciones derivadas del servicio de transporte público, que se traslapan con las mismas determinaciones que el Ayuntamiento decide y aplica en materia de tránsito municipal.

2. Los artículos 61, 62, 69, 70, 105, 106, 108 y 111, impugnados, no autorizan al Poder Ejecutivo Local, para determinar infracciones e imponer sanciones derivadas del servicio de transporte público, pues de su lectura se advierte, que se refieren al servicio público de transporte, lo cual es distinto al servicio público de tránsito.

3. Es infundado que el contenido de las fracciones I, II y III, del artículo 13, de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, contravenga lo dispuesto por el artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que éste, no otorga de manera exclusiva a los municipios, la prestación del servicio público de tránsito.

Así, corresponde a las autoridades estatales, emitir y aplicar las normas que regulen el registro y control vehicular; autorización de su circulación; emisión de placas, calcomanías, hologramas y licencias de conducir; en tanto que a los Municipios les corresponde, la emisión de las normas relativas a la administración, organización, planeación y operación del servicio, a fin de que se preste de manera continua, uniforme, permanente y regular, comprendiendo la emisión de normas relativas al sentido de circulación en avenidas y calles; señalamientos y dispositivos para el control de tránsito; seguridad vial; horario para la prestación de los servicios administrativos y; distribución de facultades entre las diversas autoridades de tránsito municipales.

4. Es infundado que con la expedición de las disposiciones que se reclaman, se transgreda el Reglamento de Tránsito y Vialidad del Municipio, por ser evidente que si dicho Reglamento es contrario a la Ley de Transporte del Estado de Morelos, el Municipio, deberá adecuar sus disposiciones reglamentarias, atendiendo a la jerarquía existente entre ambos ordenamientos.

5. Carece de fundamento legal la impugnación del artículo 25 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Morelos, pues corresponde a las Autoridades Estatales, expedir, suspender y cancelar licencias y permisos para conducir; controlar y resguardar las placas metálicas, tarjetas de circulación, calcomanías, autorizaciones, permisos y licencias para conducir

h) Es falso que los artículos 86 al 95, de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, violen lo dispuesto en los artículos 14, 16 y, 115, fracción III, inciso i), y fracción IV, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dichos dispositivos legales, se refieren a la regulación del tipo y contenido de la publicidad que puede portarse en el transporte público de pasajeros y de carga, cuya aplicación corresponde a la Dirección General de Transportes del Gobierno del Estado de Morelos, sin que el Congreso Estatal, haya concedido esa función reguladora de la publicidad, en cuanto a su clasificación y contenido, a los municipios.

**SEPTIMO.** El Poder Legislativo del Estado de Morelos, al contestar la demanda, señaló, en síntesis, lo siguiente:

a) No se ha invadido la esfera competencial del Municipio, toda vez que de acuerdo al artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando la prestación de un servicio público no está expresamente conferido a la Federación, ni a los Municipios, se entiende que se encuentra implícitamente conferido a las entidades federativas.

b) Las disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, que impugna el municipio actor, regulan exclusivamente situaciones concretas relativas al servicio público de transporte, no del servicio público de tránsito.

c) Se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VII, del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, debiéndose sobreseer la presente controversia, respecto de los artículos 1, 2, 3, 4, en sus fracciones I, VIII, IX, X y XV, de la Ley de Tránsito del Estado de Morelos, ya que no fueron impugnados oportunamente, pues dicho ordenamiento legal se publicó en el periódico oficial Tierra y Libertad, número 3417, de fecha ocho de febrero de mil novecientos ochenta y nueve, transcurriendo en exceso el término de treinta días previsto en la ley de la materia, además de que no se demanda la nulidad de dichos dispositivos legales con motivo de su primer acto de aplicación.

Misma situación existe en cuanto al artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, ya que fue publicada en el Periódico Oficial, el veintinueve de septiembre de dos mil, por lo que el reclamo de dicho dispositivo legal, es extemporáneo.

d) Del análisis de la legislación vigente en el Estado de Morelos, no se desprende que el Congreso Local le haya conferido al Municipio la prestación del servicio público de transporte y, por lo tanto, la facultad de reglamentarlo.

e) Los servicios públicos de tránsito y transporte, dadas sus características y sus conceptos, son servicios distintos, consecuentemente, la facultad que expresamente tiene el Municipio en materia de tránsito, no incorpora la de transporte.

f) Corresponde a las Legislaturas Estatales, emitir normas que regulen la prestación del servicio de tránsito para darle uniformidad en todo el Estado, mediante el establecimiento de un marco normativo homogéneo y, a los Municipios, 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.

**OCTAVO.** Por acuerdo de nueve de mayo de dos mil ocho, el Ministro Instructor de la presente controversia, admitió la ampliación de la demanda planteada por la parte actora mediante oficio de fecha seis de mayo de dos mil ocho, en la que hace valer vicios formales del procedimiento legislativo que dio origen a la Ley de Transporte del Estado de Morelos, reconociéndose el carácter de autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al Secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos. 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.

**NOVENO.** El Procurador General de la República, al formular su opinión, manifestó sustancialmente lo siguiente:

**a)** Se actualiza la competencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación para sustanciar y resolver la presente controversia constitucional

**b)** El síndico del municipio de Jiutepec, Morelos, acreditó su personalidad, por lo que goza de la legitimación procesal activa para promover el medio de control constitucional.

**c)** El escrito de demanda, así como el de ampliación de demanda, fueron presentados en tiempo.

**d)** En cuanto a las causales de improcedencia y sobreseimiento, argumentadas por las autoridades demandadas, se considera que deben desestimarse.

**e)** Por lo que se refiere al argumento consistente en la omisión legislativa del Congreso del Estado de Morelos, de expedir la ley que sirva de base al municipio, para emitir disposiciones que permitan prestar los servicios de tránsito, lo considera fundado y señala:

1. El artículo segundo transitorio del decreto de mil novecientos noventa y nueve, por el que se reformó y adicionó el artículo 115 de la Constitución Federal, forma parte integral de tal Constitución, ya que establece el mandato a las legislaturas estatales, para ajustar su orden jurídico interno a fin de que los municipios presten los servicios públicos que la reforma de mérito colocó bajo su responsabilidad.

En consecuencia, el Congreso de Morelos, tenía la obligación constitucional, de adecuar los ordenamientos jurídicos secundarios a fin de que los municipios contaran con el marco jurídico necesario para la debida prestación de los servicios públicos a que hace referencia la fracción III, del numeral 115 de la Constitución Federal; esto es, se trata de una competencia de ejercicio obligatorio.

2. Del ordenamiento que regula el servicio público de tránsito en el Estado de Morelos, no se advierte que en ellas se establezca la distribución de competencias en materia de tránsito, entre la autoridad estatal y la municipal, así como los lineamientos sobre los cuales, los ayuntamientos puedan emitir los reglamentos y demás disposiciones administrativas, para regular en el ámbito de sus competencias, el servicio de tránsito municipal.

**f)** Respecto de la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, se considera infundada y, al efecto, manifiesta:

1. La materia de transporte, no se encuentra reservada por la Constitución Federal, a los municipios y, sólo es posible que dicha competencia sea de la atribución del ayuntamiento, cuando el congreso de la entidad, así lo determine.

2. Las disposiciones legales impugnadas de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, tienen como finalidad regular cuestiones relativas a los servicios público y privado de transporte de personas o, carga, en el Estado de Morelos, en consecuencia, resulta infundada la violación al artículo 115 Constitucional.

3. De las disposiciones legales impugnadas, en ninguna se desconoce al municipio actor, como autoridad en materia de tránsito dentro de su territorio; las atribuciones que se le confieren a la autoridad estatal para regular lo referente a transporte y publicidad que en él se quiera hacer, en nada infringen la competencia de los municipios; y, al ser una atribución a cargo de la autoridad estatal, el regular, organizar, vigilar y supervisar la prestación del servicio público de transporte, corresponde a ella, recaudar las contribuciones que resulten por la prestación de dicho servicio, resultando infundado lo señalado por el municipio en el sentido de que se le devuelvan las cantidades que la hacienda pública estatal, haya recaudado por concepto de contribuciones relacionadas con la prestación del servicio público de transporte.

4. Al no existir violación al ámbito de competencia del municipio actor, es infundada la supuesta violación, a los principios de debido proceso legal y de legalidad, previstos en los numerales 14 y 16 de la Constitución Federal.

**g)** En lo relativo a la invalidez del proceso legislativo, son infundadas las manifestaciones del municipio actor, por lo siguiente:

1. Según constancias de autos, en la sesión ordinaria de la Legislatura local, de doce de julio de dos mil siete, el Diputado Francisco Alva Meraz, presentó la iniciativa de Ley de Transporte del Estado de Morelos, misma que se turnó a las comisiones unidas correspondientes.

2. En cuanto a la discusión y aprobación de la norma impugnada, de las constancias que obran agregadas al expediente, no se desprende que se hubiere hecho; sin embargo, ello no implica que el congreso de la entidad, haya omitido la discusión, votación y la declaratoria de validez de la norma, de conformidad con lo que establece la Constitución local y la ley que regula el procedimiento legislativo de creación de ley.

En efecto, al enviarle el Congreso local, al Poder Ejecutivo de la entidad, el decreto de ley, para su debida publicación, hace presumir que dentro del proceso legislativo, medió el debido conocimiento, discusión y aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del órgano legislativo de la entidad, por lo que no se desprende un vicio que trascienda a la norma que genere su invalidez.

**DECIMO.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.-** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 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, por tratarse de un conflicto entre el Estado de Morelos y el Municipio de Jiutepec de dicho Estado.

**SEGUNDO.** 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) Artículo 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”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> 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

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.

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.** Enseguida se procede a examinar si quien promueve la demanda de controversia constitucional y su ampliación, en representación del Ayuntamiento del Municipio de Jiutepec, del Estado de Morelos, se encuentra facultado para ello.

El artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, en la parte que interesa, prevé:

***“ARTICULO 11.- El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.”***

De este precepto se desprende que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rijan, estén facultados para representarlos, así como que, en todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

Como se advierte tanto del escrito por el cual se interpone la demanda de controversia constitucional, como el de ampliación, ambos se suscribieron por el Síndico del Ayuntamiento del Municipio de Jiutepec, Morelos.

Por tanto, se realiza el análisis de las facultades del Síndico del Ayuntamiento para promover la controversia constitucional y para ello, debe atenderse a lo dispuesto en la fracción II del artículo 38 y fracción II del artículo 45, ambos, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos que establecen:

***“Artículo 38.- Los Ayuntamientos tienen a su cargo el gobierno de sus respectivos Municipios, por lo cual están facultados para:***

***[...]***

***II. Promover ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que señale la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las controversias constitucionales.”***

***“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:***

---

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”.

[...]

**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; [...].”**

Derivado del anterior precepto, se observa que los Síndicos, tienen la representación jurídica de los Ayuntamientos a los que pertenecen, en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que sea parte, de ahí la legitimación del Síndico Municipal del Ayuntamiento de Jiutepec, Morelos, para promover la presente controversia constitucional en representación del Municipio actor, al encontrarse plenamente facultado para representarlo.

Asimismo, Faustino Velázquez Medrano, acredita su personalidad, con la exhibición de la copia certificada del acta de la sesión de cabildo, celebrada con fecha uno de noviembre de dos mil seis, mediante la cual quedó formalmente instalado el Ayuntamiento de Jiutepec, Estado de Morelos, que contiene la protesta que rindieron los miembros del Ayuntamiento, donde consta que Faustino Velázquez Medrano tomó protesta legal como Síndico de dicho Ayuntamiento (fojas 69 a 81 del expediente) y, copia certificada del oficio número SM-010/2008, de fecha veinticinco de enero de dos mil ocho, donde el Secretario del Ayuntamiento de Jiutepec, Morelos, hace constar y le comunica al Síndico que, mediante acuerdo número SM/217/25-01-08, el gobierno municipal, le autorizó la interposición de las controversias que sean necesarias en contra de las resoluciones que afecten las atribuciones que constitucional y legalmente le corresponden al Ayuntamiento en mención (foja 68).

En consecuencia, el Síndico del Ayuntamiento del Municipio de Jiutepec, Morelos, se encuentra legitimado para promover la demanda de la controversia constitucional y su respectiva ampliación en representación del citado Municipio.

**CUARTO.** Por lo que toca a quien contestó la demanda y su ampliación, a nombre del Congreso del Estado de Morelos, procede pronunciarse respecto de su personalidad a quien se le tiene por acreditada, atento a lo siguiente:

El artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia, transcrito en el considerando que antecede, dispone que el demandado deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rijan, estén facultados para representarlo y, en todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal, salvo prueba en contrario.

Por otra parte, el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria señala:

**"ARTICULO 10.- Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:**

[...]

**II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; [...].”**

En el caso, se tuvo como autoridad demandada al Poder Legislativo del Estado de Morelos, en tanto se le imputan los actos omisos impugnados y la expedición de la Ley de Transporte del citado Estado.

Compareció la Diputada Martha Patricia Franco Gutiérrez, en su calidad de Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, contestó la demanda y su ampliación, en representación del Congreso del Estado de Morelos, acreditando dicho carácter, con las copias certificadas del acta de la sesión ordinaria, celebrada el día doce de julio de dos mil siete, correspondiente al segundo periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Legislatura del Congreso Constitucional del Estado de libre y soberano de Morelos, en cuya contenido, se asentó la integración de su Mesa Directiva fungiendo como su Presidenta, la Diputada Martha Patricia Franco Gutiérrez, durante el Segundo Año de ejercicio constitucional, comprendido del uno de septiembre del año dos mil siete al treinta de agosto del dos mil ocho (fojas 295 a la 311).

**“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 el ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado.”**

Derivado de lo anterior, el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, tiene facultad para representar en juicio al Congreso, de lo que deriva su legitimación para contestar la demanda y la ampliación de la demanda, en su nombre.

**QUINTO.** Enseguida se procederá al estudio de la legitimación de otra parte demandada, particularmente en relación al Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos, en ese sentido el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria transcrito en el considerando que antecede, dispone que tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales, entre otras, como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, en el caso particular el Gobernador del Estado fue quien promulgó la Ley de Transporte del Estado de Morelos, de ahí su calidad de demandado.

Se apersona el C. Marco Antonio Adame Castillo, en su carácter de Gobernador Constitucional de dicho Estado, quien tiene legitimación para actuar en la presente controversia constitucional, de conformidad con lo previsto en los artículos 20 y 57, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, que establecen:

***“Artículo 20.- El poder Público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”***

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

Además, a fojas 162 y 163 del expediente, obra copia certificada del Periódico Oficial Tierra y Libertad, número 4485, de fecha veintinueve de septiembre de dos mil seis, en el que se publicó el Bando Solemne, con el que se da a conocer en el Estado de Morelos, a Marco Antonio Adame Castillo, como Gobernador Electo, conforme al proceso electoral efectuado el dos de julio de dos mil seis, para el periodo comprendido del uno de octubre de dos mil seis al treinta de septiembre de dos mil doce.

**SEXTO.** Por lo que se refiere a la legitimación pasiva del Secretario de Gobierno del Estado de Morelos, de igual forma se alude al artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria antes invocado, el cual dispone que tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales, entre otras, como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, en el caso particular el Secretario de Gobierno del Estado fue quien participó en la promulgación y publicación de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, de ahí su calidad de demandado.

En efecto, el artículo 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, dispone lo siguiente:

***“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.”***

Acorde al texto transcrito, corresponde al Secretario de Gobierno el refrendo de leyes y decretos legislativos, luego si en el caso se impugna la Ley de Transporte del Estado de Morelos, es claro que el Secretario de Gobierno sí participa en el proceso de creación de la norma y; por ende, cuenta con legitimación pasiva.

Resulta aplicable, por identidad de razón, la jurisprudencia P./J. 109/2001, de este Tribunal Pleno visible en la Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, septiembre de dos mil uno, página 1104, que dice:

***“SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACION PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO. Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los “órganos de gobierno derivados”, es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos***

**Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.”**

De igual forma, por identidad de razón, resulta ilustrativa la jurisprudencia P./J. 104/2004, emitida por el Pleno de este Alto Tribunal en la Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, octubre de dos mil cuatro, página 1817, que lleva por rubro y texto el siguiente:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI TIENE LEGITIMACION PASIVA PARA COMPARECER EN AQUELLA, TANTO RESPECTO DEL REFRENDO, COMO DE LA PUBLICACION DE LOS DECRETOS DEL GOBERNADOR. Conforme a los artículos 3o., fracción I, inciso a), 8o., 12, 16, 18, 31, fracción I y 32, fracción XXXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí, para el despacho de los asuntos que competen al Poder Ejecutivo, el Gobernador del Estado se auxiliará de las dependencias y entidades de la administración pública centralizada, de la cual forma parte la Secretaría General de Gobierno, cuyo titular, entre otras atribuciones, tiene la de refrendar las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones que el Gobernador expida o promulgue, para que sean obligatorios, así como la de administrar y publicar el Periódico Oficial del Estado. En esa virtud, el Secretario General de Gobierno del Estado de San Luis Potosí tiene legitimación pasiva para comparecer en controversia constitucional conforme a los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues está obligado legalmente a satisfacer, autónomamente, las exigencias que se le demandan respecto del refrendo de los decretos del Gobernador del Estado y su publicación.”**

Así la demanda fue contestada en representación del Secretario de Gobierno, a través del Subsecretario de Gobierno del mismo Estado, el Licenciado Rafael Martínez Flores, en términos, entre otros, de lo dispuesto en los artículos 2, fracción II, 4, 7, fracciones XI y XVI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Morelos.

Disposiciones legales que establecen:

**“Artículo 2.- Para el despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría de Gobierno contará con las unidades administrativas y los servidores públicos que enseguida se refieren:**

[...]

**II.- Subsecretaría de Gobierno; [...]**

**“Artículo 4.- La representación de la Secretaría, así como el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, corresponden originalmente al titular de la dependencia, quien para la mejor atención y despacho de los mismos podrá delegar sus facultades en servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo, excepto aquellas que por disposición legal o de este Reglamento, deban ser ejercidas directamente por él.”**

**“Artículo 7.- Los Subsecretarios tendrán las siguientes facultades genéricas:**

[...]

**XI.- Representar al Secretario en los asuntos que éste le encomiende.**

[...]

**XVI.- Las demás que le confieran otros ordenamientos jurídicos o el Secretario.”**

También acreditó su personalidad, con el oficio número SG/0986/2008, de fecha cuatro de abril de dos mil ocho, mismo que obra en autos a foja 223 y por medio del cual, el Secretario de Gobierno de dicho Estado, le encomienda su representación en los casos que legalmente se requiera, durante los días del seis al trece de abril de dos mil ocho.

Ahora bien, se observa del oficio de contestación a la demanda, que éste fue presentado el día ocho de abril de dos mil ocho; es decir, la actuación en la contestación de la demanda por parte del Subsecretario de Gobierno, en representación del Secretario referido, se hizo en los días para los cuales así le fue otorgada representación.

Finalmente, se advierte de la foja 222 de autos, el nombramiento realizado por el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos, a favor de Rafael Martínez Flores, como Subsecretario de Gobierno de dicha Entidad, por lo que acredita el carácter con el que se ostenta y a foja 221 de Sergio Alvarez Mata como Secretario de Gobierno.

Respecto del escrito de contestación a la ampliación de la demanda, fue firmado por Sergio Alvarez Mata, en su carácter de Secretario de Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos y, acreditó su personalidad, con el nombramiento respectivo, expedido por el Gobernador Constitucional del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, número 4487, de fecha cuatro de octubre de dos mil cinco, cuya copia certificada obra agregada en autos, a foja 221.

**SEPTIMO.** Por último, se precisa que Eduardo Medina-Mora Icaza, acredita su carácter de Procurador General de la República, con la copia certificada de su correspondiente nombramiento otorgado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que obra a foja ciento cinco del expediente, funcionario que es parte en este asunto de acuerdo con lo previsto en 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.

**OCTAVO.** 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 tercer considerando de esta resolución, nos remitimos al mismo para su contestación.

Daremos, sin embargo, una contestación al señalamiento según el cual debe sobreseerse respecto de la Ley de Tránsito porque gran parte de sus contenidos ya se encontraban establecidos en la anterior Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial del Estado el ocho de febrero de mil novecientos ochenta y nueve, por lo que, en opinión del actor, el juicio es extemporáneo respecto de ellos. A juicio del Gobernador, que los mencionados contenidos normativos hayan sido nuevamente publicados el doce de diciembre de dos mil siete en la Ley de Tránsito no permite afirmar que respecto de las mismas haya habido algún tipo de renovación en su vigencia que le abra al Municipio actor una nueva oportunidad para impugnarla.

En opinión de este Tribunal Pleno el anterior argumento es infundado porque parte de un entendimiento erróneo de las posibilidades procesales que la Ley Reglamentaria de las dos primeras fracciones del artículo 105 de la Constitución establece en favor de los sujetos legitimados para impugnar las normas generales que consideren inconstitucionales. Como hemos dicho antes, la fracción II del artículo 21 de dicha ley establece que las controversias constitucionales pueden interponerse en el plazo "[t]ratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia". El hecho de que se publique en un medio de difusión oficial un cuerpo normativo con 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 de impugnar las normas en un plazo "a partir del día siguiente a la fecha de su publicación".

Además, hay que tomar en cuenta que la Ley de Tránsito impugnada por el Municipio actor es una ley nueva en el ordenamiento jurídico estatal, pues con anterioridad a su emisión sólo existía la Ley de Tránsito y Transporte, que pasó a denominarse Ley de Tránsito en la misma fecha en la cual se emitió la Ley de Transporte, esto es, el doce de diciembre de dos mil siete. Por tanto, al ser evidente que tanto la Ley de Tránsito como la de Transporte son cuerpos normativos de nueva creación que el Municipio actor tenía la posibilidad procesal de impugnar a partir de que la misma fue publicada en el Periódico Oficial estatal.

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 doce 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.

**NOVENO. 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 Jiutepec 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 Jiutepec 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 compartimentos 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 de 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 este 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 análogas<sup>2</sup>. En esa ocasión la Corte explicó, de manera muy completa, los rasgos característicos del régimen constitucional en

<sup>2</sup> 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.

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 municipal<sup>3</sup>.

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 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

<sup>3</sup> 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.

regular de los Ayuntamientos y de la adecuada prestación y satisfacción de los servicios y responsabilidades públicas a su cargo. Este acotamiento *ex constitutione*, 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 Organismo 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 municipios; 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 último <sup>4</sup>.

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

<sup>4</sup> 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.

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 cargo<sup>5</sup>.

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 constitucional<sup>6</sup>. 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.
- 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 Estado<sup>7</sup>.

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 jerarquía<sup>8</sup>. 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.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Controversia constitucional 14/2001, pp. 185-186.

<sup>7</sup> Ibid., pp. 200-201

<sup>8</sup> 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.

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”<sup>9</sup>. 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.

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 doctrinales<sup>10</sup>.

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”<sup>11</sup>. 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”<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> 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. El Organismo 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).

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Controversia constitucional 2/98, p. 126.

<sup>12</sup> Ibid., pp. 106-107.

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"<sup>13</sup>, 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"<sup>14</sup>.

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

**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FACULTAD EN MATERIA DE TRANSITO NO INCORPORA LA DE TRANSPORTE.** En las definiciones que de tránsito y transporte aparecen en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española y de las características que doctrinaria y jurídicamente se otorgan a dichos servicios públicos los mismos son distintos, puesto que el primero no incorpora al segundo. En efecto, si transitar significa "ir o pasar de un punto a otro por vías o parajes públicos" y transportar, "llevar personas o cosas de un punto a otro" y el primero es caracterizado doctrinariamente como dirigido a "todos los usuarios" o "al universo de usuarios" de gestión pública y constante y, el segundo como dirigido a personas singulares, de gestión pública y privada y cotidiano, se desprende que corresponden a dos servicios públicos diferentes que presta el Estado<sup>15</sup>.

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:

**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."<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Ibid., p.119.

<sup>14</sup> Ibid., p. 120

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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).

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”<sup>17</sup>.

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 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 cargo”<sup>18</sup>.

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 INVADIRIA 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

<sup>17</sup> Controversia constitucional 2/98, pp. 111-112.

<sup>18</sup> Controversia constitucional 6/2001, p. 129.

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 tránsito<sup>19</sup>.

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.

<sup>19</sup> Tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XV, página 1044, (Novena Epoca, 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).

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"<sup>20</sup>, 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"<sup>21</sup>, en garantía del "cabal ejercicio de la libertad de tránsito de toda persona"<sup>22</sup>. 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

<sup>20</sup> Controversia constitucional 2/98, p. 119.

<sup>21</sup> Ibid., pp. 106-107

<sup>22</sup> Ibid.

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)—.

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”<sup>23</sup>.

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”<sup>24</sup> 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

<sup>23</sup> Controversia constitucional 14/2001, pp. 185-186.

<sup>24</sup> Véase la tesis P./J. 137/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XV, página 1044 (Novena Epoca, enero de 2002), derivada de la controversia constitucional 6/2001.

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 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 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 sobreesido 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 provisiones 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 sobreesida, 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 médico 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 tránsito 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, etcétera <sup>25</sup>.

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 limitativa <sup>26</sup>.

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.

<sup>25</sup> Controv. cit., pp. 133-134.

<sup>26</sup> Ibid, p. 134.

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 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.

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 Jiutepec, 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 sobreseída:

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 ostenten 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 Jiutepec 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 Jiutepec, 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 del artículo 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 Encargado del Engrose, Ministro **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 cincuenta y ocho 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 22/2008, promovida por el Municipio de Jiutepec, 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.