PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 13/2013, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, así como los Votos Particulares formulados por los Ministros Luis María Aguilar Morales y José Ramón Cossío Díaz.

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2013
PROMOVENTE: COMISIÓN DE DERECHOS
HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS**

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día tres de diciembre de dos mil trece, por el que se emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 13/2013, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos en contra de los artículos 11 y 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos para el Ejercicio Fiscal de dos mil trece, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Órgano de Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, número quinientos setenta y nueve, Sexta Época de fecha veintiséis de marzo de dos mil trece.

RESULTANDO QUE:

PRIMERO. Trámite de la acción de inconstitucionalidad

1. **Presentación de la demanda.** El veinticinco de abril de dos mil trece, Lucero Ivonne Benítez Villaseñor, Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos, en la cual impugnó los artículos 11 y 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos para el Ejercicio Fiscal de dos mil trece, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Órgano de Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, el veintiséis de marzo de dos mil trece.

2. Ambos artículos impugnados establecen un esquema legal relativo a la regulación del estacionamiento en vía pública mediante los estacionómetros, concesionado en el citado Municipio y al respecto se observan dos contenidos normativos diferenciados:

- a) Se contemplan los derechos generados por la operación del servicio concesionado de estacionómetro, para lo cual se faculta al ayuntamiento a constituir un fideicomiso de administración de los ingresos que se obtengan por su funcionamiento, los que se repartirán de manera porcentual entre ambas partes: el Municipio de Cuautla recibirá el treinta y dos por ciento de los ingresos totales, mientras que la empresa concesionaria recibirá el sesenta y ocho por ciento de los mismos, debiendo ésta de absorber los costos de operación y mantenimiento, así como los compromisos crediticios, la recuperación del capital y rendimientos.
- b) Se establece un esquema de multas por infracciones generadas respecto a la operación del estacionómetro, del que se impugna el mecanismo de garantía de pago, consistente en la inmovilización de los vehículos infractores o el retiro de placas de circulación de los mismos en el caso de vehículos foráneos; ejecución de garantía que se establece como facultad de **"la autoridad municipal, a los inspectores de vigilancia o a quien funja como tal"**.

3. La promovente de la acción sostuvo que los preceptos reclamados vulneran los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica, en específico los artículos 10., 14, 16, 21 párrafo cuarto, noveno, décimo, incisos A y D, 115 fracción III, inciso g) y h) y 134 párrafo tres y cuatro de la Constitución Federal; artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; así como los artículos 8 y 10 de la declaración Universal de los Derechos Humanos y plantea tres conceptos de invalidez.

4. Previo a la formulación de dichos conceptos de invalidez, la Comisión Estatal de Derechos Humanos aclara las razones generales que alimentan la impugnación de los artículos 11 y 25 del apartado referente al estacionamiento en lugares controlados por estacionómetro de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla para el ejercicio fiscal de dos mil trece y, así, asevera que vulneran el derecho a la protección y a la seguridad jurídica de las personas, ya que se establecen la facultad de inmovilización de los vehículos infractores, facultad que es municipal; sin embargo, ello resulta inconstitucional por licitarse por concesión a los particulares.

5. Así, para la demandante resulta inconstitucional el mecanismo legal impugnado, por contravenir el artículo 115, fracción III, incisos g) y h) constitucional, el cual, relacionado con el Bando de Policía y Gobierno del Ayuntamiento de Cuautla, Morelos, establecen la prohibición de otorgar concesión sobre servicios públicos municipales de seguridad pública y tránsito. Por tanto, la parte actora afirma **“con ello la actualización realizada por dicho Municipio, al realizar la convocatoria y aprobar la adjudicación para el control de Estacionamiento con parquímetros rompe el esquema legal de la función encomendada al Ayuntamiento señalado como responsable”**.

6. Sobre la base de este reclamo, la Comisión local actora formula los siguientes conceptos de invalidez:

7. En el **primer concepto de invalidez**, la parte actora refiere que el artículo 25 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Cuautla establece que **“el ayuntamiento percibirá en general las multas por concepto de infracciones que en este ordenamiento se establece en materia de tránsito”**, entre lo que se incluye el concepto de **“estacionamiento en lugares controlados por estacionómetro”**.

8. La Comisión local precisa que el fragmento normativo que contiene el vicio de inconstitucional en dicho precepto impugnado establece **“[p]ara garantizar el pago de las infracciones a que se refiere esta fracción, se autoriza a la autoridad municipal, a los inspectores de vigilancia o a quien funja como tal a que inmovilicen los vehículos infractores o retiren placas de circulación de los mismos en el caso de vehículos foráneos”**.

9. Ahora bien, la Comisión estatal alega que dicho poder del Municipio de concesionar el ejercicio de actos de seguridad pública y tránsito vulnera distintas normas legales que asignan en favor de dicho nivel de gobierno esas potestades. Al respecto, cita en apoyo el criterio de la Primera Sala de esta Suprema Corte, de rubro **“AMPARO CONTRA LEYES. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ÉSTAS, PUEDE DERIVAR DE LA CONTRADICCIÓN CON OTRAS DE IGUAL JERARQUÍA, CUANDO SE DEMUESTRE VIOLACIÓN A LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA”**.

10. La Comisión actora afirma al respecto lo siguiente:

“[e]n la sesión de extraordinaria de cabildo No. 74 de dieciocho de noviembre de dos mil once, que obra en copia certificada dentro del expediente de queja 001/2013-V.R.O (que se anexa a la presente foja 34) el cabildo del Ayuntamiento de Cuautla y que en el punto cuarto del orden del día que se convoca a interesados a participar en el Procedimiento a Particulares, para obtener la concesión por quince años del servicio público municipal de Estacionamiento en la vía pública regulado por parquímetros y se crea un fideicomiso para que se concentre y destine los recursos provenientes de los parquímetros, autorizando en el punto tercero para que el presidente municipal firme el contrato de concesión con la persona física o moral que resulte ganadora del procedimiento a convocar, siendo que a foja 117 del citado documento que se acompaña obra la convocatoria lanzada pública a participar la cual fue otorgada a ***** y esta subrogada a *****, con al cual [sic] se firmó contrato persona moral obligada [sic], situación que se evidencia a foja 56 en su numeral 5, que contiene que el 24 de agosto de 2012 se notificó a dicha empresa la resolución de 22 de agosto de 2012, respecto la adjudicación de la concesión del Servicio de Estacionamiento regulado por Parquímetros Multiespacio en el centro de la Ciudad de Cuautla, Morelos, contrato en el cual se establece las bases para que dicha empresa sea quien inmovilice, notifique y ejecute multas a los usuarios que infrinjan lo establecido en la Ley de Ingresos del Municipio (foja 61, párrafo segundo de la séptima cláusula), con lo que se demuestra la contradicción e inconstitucionalidad de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla invocada”.

11. Para lograr la referida concesión —continúa la Comisión actora— el Municipio de Cuautla aprobó constituir en la misma sesión de cabildo relatada en la transcripción un fideicomiso para recibir los ingresos provenientes de los parquímetros y destinar los ingresos en el porcentaje correspondiente a la empresa adjudicada y el relativo al Municipio de Cuautla.

12. En consecuencia, se demuestra la inconstitucionalidad de la norma impugnada, pues faculta al Municipio a delegar en particulares funciones exclusivas del Municipio, como la establecida en el artículo 115, fracción III, inciso h), constitucional, lo que además vulnera los artículos 114 Bis, 125 y 128 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, así como el artículo 138 de la Ley Orgánica Municipal, este último que establece que **“[n]o serán objeto de concesión los servicios públicos municipales, de seguridad pública y tránsito”**.

13. Igualmente, la actora cita diversos artículos del Bando de Policía y Gobierno Municipal de Cuautla, Morelos, publicado en el Periódico Oficial el veinte de septiembre de dos mil diez, entre ellos, los numerales 349 y 356, que establecen respectivamente que **“[l]a autoridad municipal ejercerá las funciones de vigilancia e inspección que correspondan para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el presente Bando de Policía y Buen Gobierno Municipal, los Reglamentos y disposiciones Administrativas”**.

Municipales y aplicará las sanciones que se establecen, sin perjuicio de las facultades contenidas en otras normas jurídicas” y “[p]ara los efectos de este Bando de Policía y Gobierno Municipal, se considera Servidor Público a los miembros del Ayuntamiento y en general a toda persona que desempeñe cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la administración pública municipal”.

14. En el **segundo concepto de invalidez**, la Comisión Estatal de Derechos Humanos argumenta que existe una violación a los derechos de los ciudadanos, avencindados y en tránsito del Municipio de Cuautla, Morelos, pues se legisló sin consulta previa, al haber aprobado el Proyecto de Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal dos mil doce, en la sesión extraordinaria de cabildo 68 el veintinueve de septiembre de dos mil once, **“precisamente a los artículos 11 y 25 de la Propia Ley, que en la parte que nos interesa este último establece ‘... para garantizar el pago de las infracciones a que se refiere esta fracción, se autoriza a la autoridad municipal, a los inspectores de vigilancia o a quien funja como tal a que inmovilicen los vehículos infractores [...]’, existiendo contradicción entre este acuerdo tomado por el cuerpo colegiado y/o lo publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, Número 4980 6ª, Época de fecha 23 de mayo de 2012 para la Convocatoria Pública, concurso de licitación pública nacional No LPN/SHRV-03/12, la cual menciona tanto en la exposición de motivos como en su fundamento en el cuerpo de la propia licitación, a la sesión ordinaria número 74 celebrada el dieciocho de noviembre de 2011, que no corresponde a la sesión extraordinaria N.º. 74 celebrada en la misma fecha”.**

15. Con base en lo anterior, la parte actora afirma que el otorgamiento de la concesión del servicio público municipal de estacionamiento en la vía pública en su modalidad de parquímetros multi espacio (estacionómetro) corresponden a sesiones de cabildo diferentes, por lo que se evidencia su irregularidad, pues se vulneran los principios de seguridad jurídica y certeza.

16. Por tanto, la actora solicita se declare la inconstitucionalidad de la publicación de la convocatoria pública, relativa a la licitación pública nacional LPN/SHRV-03/12.

17. En el **tercer concepto de invalidez**, la Comisión estatal actora argumenta que la convocatoria de la licitación respectiva viola el artículo 1 constitucional, pues al publicarse, en un primer momento, el veintidós de mayo de dos mil doce, se registró únicamente una empresa, por lo cual el Municipio debió emitir una segunda convocatoria, lo cual no realizó.

18. Adicionalmente, alega que el Municipio actor no constató que en el caso se actualizaba la hipótesis del artículo 141, fracción VI de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, que establece que en ningún caso se otorgaran concesiones para la explotación de servicios públicos municipales a las personas físicas o morales que en los últimos cinco años se les haya revocado otra concesión para la prestación de servicios públicos municipales, por lo que debió estarse a la consecuencia del artículo 142 de la ley que establece que son nulas de pleno derecho las concesiones otorgadas en contravención a lo anterior, pues la empresa ***** , tenía una revocación de concesión dentro del plazo referido, a saber, aquella decretada el cinco de julio de dos mil doce, por el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, siendo que la concesión se otorgó el veintitrés de julio de dos mil doce.

19. Finalmente, la Comisión actora afirma que el treinta y uno de agosto de dos mil doce, la empresa adjudicada ***** , informó al Ayuntamiento de Cuautla que la nueva empresa a cargo de la licitación es ***** , lo cual contraviene el artículo 157 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, el cual establece que las concesiones nunca podrán ser objeto, en todo o en parte, de subconcesión, arrendamiento, comodato, gravamen o cualquier otro acto o contrato por virtud del cual una persona distinta del concesionario goce de los derechos derivados de tales concesiones y, en su caso, de las instalaciones o construcciones autorizadas en la propia concesión, siendo ésta última empresa la que presta actualmente el servicio de estacionamiento en la vía pública regulado por parquímetros multiespacio en Cuautla, Morelos.

20. En caso de determinarse la inconstitucionalidad de los artículos 11 y 25 de la Ley de Ingresos de Cuautla, Morelos para el ejercicio fiscal de dos mil trece, la parte actora también solicita se declare la irregularidad de la adjudicación de la concesión respectiva.

21. **Admisión y trámite.** En proveído de veintiséis de abril de dos mil trece, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 13/2013, y de conformidad con lo determinado en los artículos 24, en relación con el 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se designó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, para que fungiera como instructor en el procedimiento.¹

¹ Acuerdo consultable a foja seiscientos veinticinco del expediente.

22. En diverso auto de veintinueve de abril de dos mil trece, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, para que rindieran sus respectivos informes y señalaran domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad; asimismo requirió al Congreso del Estado de Morelos para que al momento de rendir el informe solicitado, enviara a esta Suprema Corte copia certificada de todos los antecedentes legislativos de las normas generales impugnadas.²

23. **Informes.** En acuerdo de once de junio de dos mil trece, el Ministro instructor tuvo por presentados los informes rendidos por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Morelos, y puso a disposición de las partes los autos para que en el plazo de cinco días formularan sus alegatos.³ A continuación se sintetiza lo manifestado en cada uno de los informes respectivos.

24. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos** depositado en la oficina de Correos de México en Cuernavaca, Morelos, el treinta y uno de mayo de dos mil trece, recibido en esta Suprema Corte el cuatro de junio siguiente.

25. El ejecutivo del Estado de Morelos, a través de su consejero jurídico, alegó lo siguiente.

26. En cuanto a la procedencia del presente juicio, afirma que la parte actora carece de legitimación activa, pues estima que la Comisión Estatal de Derechos Humanos, conforme al texto literal del artículo 105 constitucional, sólo puede hacer valer violaciones a los derechos establecidos en la Constitución Federal, pero no aquellos contemplados en los tratados internacionales. Lo anterior lo hace depender de la premisa según la cual las acciones de inconstitucionalidad deben tenerse como un medio de control que sólo tiene el fin de evaluar en abstracto la compatibilidad de normas generales con la Constitución **“lo que implica que se promueven con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional”** esto es, todo reclamo en esta vía debe hacerse **“en congruencia con el sistema jerárquico normativo que nos rige”**.

27. Sobre la base de esta premisa, el Poder Ejecutivo local afirma:

“Así, si por esta vía sólo es dable ejercer un control de la constitucionalidad de las normas —no de su legalidad o convencionalidad—, la legitimación de los organismos de protección de derechos humanos para promoverla debe entenderse circunscrita también a la denuncia de violaciones constitucionales en materia de derechos humanos, de modo que sólo la Constitución General puede servir como norma de contraste, y que la violación recaiga en un derecho humano y no en derechos subjetivos”.

28. Posteriormente, el ejecutivo local afirma que los actos atribuidos son ciertos, como es la promulgación y publicación de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos, para el Ejercicio Fiscal que concluye el treinta y uno de diciembre de dos mil trece, publicado en el Periódico Oficial el veintiséis de marzo de ese mismo año, lo cual se realizó con fundamento en el artículo 70, fracción XVII, de la Constitución del Estado de Morelos.

29. El ejecutivo local precisa que la parte actora no formuló conceptos de invalidez contra los actos del Ejecutivo por vicios propios. Sin embargo, en cuanto al fondo del asunto, argumenta lo siguiente.

30. Conforme al artículo 115, fracción III, inciso h) constitucional, los municipios tienen la facultad de seguridad pública, en los términos del artículo 21 constitucional, policía preventiva municipal y de tránsito; así la regulación del estacionamiento de vehículos en vía pública, mediante parquímetros, conforma una medida de control y efectividad para la rotación en el uso de un bien de uso común de dominio público; coincide con la actora que esta medida debe estar justificada técnica y legalmente, máxime que tiene el resultado de establecer la obligación de pagar un derecho, cuya evaluación corresponde al órgano del medio de control constitucional. Sin embargo, estima que la medida impugnada satisface dichos requisitos.

31. En este sentido, concluye que no resultan inconstitucionales los artículos 11 y 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos, pues la implementación de los parquímetros para regular el cobro de una contribución por el uso de la vía pública en la modalidad de estacionamiento de vehículos, además de encontrar fundamento en las facultades constitucionales asignadas en materia de tránsito, no vulneran el derecho de libertad de tránsito, contenido en el artículo 11 de la Constitución Federal.

32. Finalmente, el ejecutivo local afirma que no es materia de la presente acción de inconstitucionalidad evaluar la regularidad de los actos administrativos del Municipio, como son sus actas de cabildo, concesiones o licitaciones, pues ello rebasaría su finalidad, por lo que debe determinarse la validez de las normas impugnadas de la Ley de Ingresos local.

² Acuerdo consultable a foja de la seiscientos veintiséis a la seiscientos veintisiete y vuelta del expediente.

³ *Idem*, mil cuarenta y cuatro.

33. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Morelos** presentado en la oficina de Correos de México en Cuernavaca, Morelos, el cuatro de junio y recibido el siete siguiente.

34. El legislativo local, a través del Presidente de la Mesa Directiva del Congreso estatal, estima que son infundados los argumentos formulados por la Comisión actora.

35. Para lo anterior, el legislativo abunda en el contenido del artículo 115, fracción IV, constitucional, para lo cual trae a colación lo resuelto por este Tribunal Pleno al conocer de la controversia constitucional 14/2004, ya que en dicho precedente se determinaron los alcances de la hacienda municipal, en relación a la coordinación de facultades de los Municipios y los congresos de los Estados, pues mientras corresponde a los primeros la presentación de la iniciativa legislativa para la regulación de 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, a los segundos corresponde decidir sobre tales iniciativas, decisión legislativa cuyo ejercicio se sujeta a un estándar de motivación distinto al ordinario.

36. Así, la autoridad afirma que el Poder Legislativo local respetó los referidos principios constitucionales al aprobar la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos, para el ejercicio fiscal que concluye el treinta y uno de diciembre de dos mil trece, pues se observa que satisfizo el estándar de motivación exigible, según se concluye de la comparación entre la iniciativa municipal y el dictamen de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso del Estado de Morelos.

37. Por tanto, el legislativo asevera que no existe violación alguna al procedimiento legislativo, pero argumenta que, en caso de detectarse alguna irregularidad, debe concluirse que su impugnación correspondería a los particulares afectados, a través del juicio de amparo, o bien, al Municipio afectado, a quien asiste las garantías institucionales previstas en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.

38. Sobre la base de lo anterior, el Congreso local concluye ***“[e]n efecto, como se desprende de la documentación que en copia certificada se exhibe, el Municipio de Cuautla, Morelos, presentó su iniciativa de Ley de Ingresos conforme a la normatividad vigente en ese momento; e igualmente, la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso del Estado, al emitir su dictamen, atendió a dicha normatividad, mientras que la Legislatura Local, al aprobar dicha Ley de Ingresos de dicho Municipio lo aprobó en sus términos”***.

39. **Presentación del escrito de ampliación de demanda y cierre de instrucción.** En proveído de cuatro de julio de dos mil trece, el Ministro instructor tuvo por recibidos los escritos de alegatos y de ampliación de demanda, presentada por parte de la Comisión actora. En dicho acuerdo, se estableció que resultaba notoriamente improcedente la ampliación de demanda presentada por la Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 65 de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 19, fracción VIII, del mismo ordenamiento, y 105, fracción II, primer párrafo, e inciso g), de la Constitución Federal, al estimarse que la actora no impugnaba normas generales, sino actos concretos que calificaba como hechos supervenientes relacionadas con la aplicación de la ley impugnada en la demanda original.

40. Los actos impugnados en ampliación de la demanda se hicieron consistir en la integración de una Comisión Especial en el Congreso del Estado de Morelos, en la firma de un adendum de contrato entre el Ayuntamiento del Municipio de Cuautla y una empresa privada, así como la aprobación y asignación por parte de dicho Municipio, “del contrato de concesión” del servicio de estacionamiento en la vía pública regulado por parquímetros multiespacio (estacionómetros); en el acuerdo referido se determinó que, dada la finalidad de la acción de inconstitucionalidad y a la naturaleza de los actos citados, no era procedente su admisión.

41. Finalmente, en el mismo acuerdo el Ministro instructor tuvo por rendidos los alegatos de la parte actora y tuvo por cerrada la instrucción a efecto de que se elaborara el proyecto de resolución correspondiente.⁴

42. En los alegatos y ampliación de la demanda, la Comisión actora argumentó, en esencia, lo siguiente:

43. Contrario a lo afirmado por las autoridades emisoras de la norma impugnada, la Comisión tiene legitimación para impugnar la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, pues precisó que era violatoria de los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, contemplada en la Constitución y en diversos instrumentos internacionales.

⁴ *Ídem*, mil ciento treinta y seis a mil ciento cuarenta y uno.

44. Reitera que la ley impugnada es violatoria de la Constitución, pues, insiste, el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal establece que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros, los servicios y funciones de tránsito, siendo, por tanto, dicha autoridad municipal la competente para establecer todas las medidas y condiciones relacionadas con la utilización y uso de la vía pública, lo que debe estar encaminado a satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar seguridad y fluidez en la vía pública; al respecto, cita la tesis de esta Suprema Corte, de rubro **“SERVICIO PÚBLICO DE TRÁNSITO EN UN MUNICIPIO. ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS ESTATALES Y MUNICIPALES EN SU PRESTACIÓN”**.

45. Destacó que de la referida tesis se deriva que es facultad constitucional de los Municipios la creación normativa y regulación de los servicios públicos que a éstos se les han conferido. Es decir, corresponde a los propios Municipios regular los servicios de administración de las autoridades municipales en materia de tránsito.

46. El municipio demandado transgrede en perjuicio de los ciudadanos representados los principios de progresividad, lesividad, legalidad y seguridad jurídica consagrados en la Constitución Federal porque si bien corresponde al ayuntamiento otorgar el servicio de seguridad pública y tránsito, ello no implica que éste tenga la facultad de delegar dichas atribuciones a un tercero y menos, en condiciones de inequidad y menoscabo del derecho de los transeúntes, obligarlos a realizar un pago cuando éstos últimos estacionen sus vehículos en la vía pública. Lo anterior, bajo el argumento de que dicha imposición tiene como fin reglamentar el uso de la vía pública, lo cual es totalmente inconstitucional.

47. El artículo 25 de la Ley de Ingresos impugnada prevé sanciones o multas en las que no especifica en forma clara las causas generadoras de las multas y tampoco indica bajo qué condiciones o consideraciones éstas podrían imponerse.

48. Es decir, en este numeral se prevé una multa de 1.5 a 2 salarios mínimos por inmovilización del vehículo sin hacer referencia de la razón de tal sanción; posteriormente indica que se autoriza a la inmovilización para garantizar el pago de las infracciones a las que se refiere la fracción II, de la ley citada.

49. Con lo anterior se aprecia que se pretende imponer una sanción doble al ciudadano. Es decir, por un lado, si comete alguna infracción de tránsito, y por el otro lado la sanción originada por la inmovilización del vehículo para garantizar el pago de la sanción. Cita de apoyo la jurisprudencia plenaria de rubro **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE TONALÁ, CHIAPAS, PARA 2006, PUBLICADA EL 22 DE DICIEMBRE DE 2005, VIOLA EL ARTÍCULO 14, TERCER PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**.

50. Asimismo, la Comisión cita la tesis **“TRÁNSITO Y TRANSPORTE. DIFERENCIA ENTRE ESOS CONCEPTOS ENTENDIDOS COMO MATERIAS COMPETENCIALES”**, la cual indica, es relevante para diferenciar “tránsito” de “transporte”, y que además, indica que la libertad de libre tránsito implica la libertad de estacionamiento en la vía pública.

51. Por ende, los estacionómetros pretenden gravar el derecho de libre tránsito, transgrediendo los principios consagrados en el artículo 1 y 29 de la Constitución Federal, así como la fracción IV del artículo 117 de dicho ordenamiento, en el cual se prohíbe gravar el tránsito que pase por el territorio de los Estados.

52. Asimismo, destaca que el artículo 115, fracción III, inciso h) de la Constitución Federal, otorga facultad a los Municipios de ejercer las funciones y otorgar los servicios públicos de Seguridad Pública y Tránsito, en los términos del artículo 21 constitucional; debiendo entenderse por ello, el acuerdo en todo caso emanado del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo cual en el caso no existe.

53. Por otro lado, respecto al argumento de la parte demandada referente a la imposibilidad de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, declare a través de la acción de inconstitucionalidad, que los actos administrativos son inconstitucionales, la parte actora sostiene que de ser así, se incurriría en una serie de violaciones a derechos humanos a través de los actos impugnados que se pretenden autorizar.

54. Además indica que el artículo 25 en el apartado de **“Conceptos”** y **“Estacionamiento en lugares controlados por estacionamiento”** en específico de los números uno al quince, así como el número uno y dos, todos de la Ley de Ingresos Municipal de Cuautla para el ejercicio fiscal que concluye el treinta y uno de diciembre de dos mil trece, genera incertidumbre a los habitantes, los cuales acuden a oficinas diversas para el pago de sus multas y no a las cajas de la Tesorería Municipal, con el objeto de cubrir el monto adeudado a la autoridad por el concepto de pago de multa establecido en la ley.

55. Atendiendo al principio de legalidad tributaria establecido en el artículo 31 fracción IV, de la Constitución, se establece que debe ser el legislador y no las autoridades administrativas las que establezcan los elementos cuantitativos de las contribuciones. Sin embargo, al permitir de manera anómala la licitación de la concesión referida, se transgreden los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, pues con lo anterior se permite que un tercero extraño sea quien maneje lo recaudado; es decir, una persona distinta a las autoridades administrativas del Municipio de Cuautla.

56. Como se desprende del contrato inicial firmado por el Presidente Municipal de Cuautla, Morelos y el Secretario Municipal, y por otro lado, la empresa encargada del manejo de parquímetro, no hace alusión referente a qué cantidad del ingreso, será destinada a obra pública. Con lo anterior, se genera mayor incertidumbre e inseguridad jurídica para los ciudadanos, al no existir beneficio social alguno destinado al Municipio de Cuautla.

57. Por otro lado, la parte actora manifiesta que de conformidad con el artículo 24 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de dos mil trece, del Municipio de Cuautla Morelos, se permite que una persona, institución o tercero, cobre los aprovechamientos, multas o recargos, y que lo anterior se contrapone con el artículo 42, fracción VI de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Morelos, que establece que ninguna persona, institución o tercero, podrá cobrar los aprovechamientos por multas o recargos, dado que ello es contrario a la Constitución Federal.

58. Además, el Título Séptimo de la Ley de Ingresos contempla sanciones cuyos montos son excesivos, en perjuicio de la economía ciudadana; es decir, permite a una empresa privada de nombre "***** o *****" aplicar de manera discrecional el monto que deberá pagarse al cometer una infracción.

59. Lo anterior, aunado a que a la empresa contratada, se le faculta para que califique cuáles ciudadanos son acreedores a dichas infracciones o multas, y por ende, de manera ilegal se delegan las facultades extraordinarias a un tercero, contraviniendo, insiste, lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal.

60. La ley de ingresos fue presentada por el Presidente Municipal de Cuautla, Morelos, sin un adecuado análisis; es decir, el Poder Legislativo omitió tomar en cuenta todas las ilegalidades para la concesión del servicio de parquímetros que realizó el Ayuntamiento de Cuautla, además de que ésta no fue evaluada por la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública.

61. El contrato de diez de octubre de dos mil doce, suscrito por el presidente municipal es ilegal, ventajoso hacia la persona moral y afecta a las finanzas públicas del Municipio. De la referida ley de ingresos, se desprende que el congreso permite que sea una persona moral quien imponga las sanciones por las infracciones cometidas al reglamento expedido por el propio gobierno municipal, contraviniendo con ello lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley Orgánica Municipal.

62. El proceso de licitación se encuentra viciado dado que, en primer lugar, se llevó a cabo la licitación del concurso y la asignación a la empresa ganadora; posteriormente, la firma del contrato con la empresa y el funcionamiento de los parquímetros, en específico, en calles ubicadas en las colonias Centro y Emiliano Zapata del municipio de Cuautla, Morelos. Finalmente, se llevó a cabo la aprobación y autorización de la creación del fideicomiso de administración, para dar cumplimiento a los puntos de acuerdo cuarto y quinto del acta número 74, levantada en la Sesión Extraordinaria de Cabildo de fecha dieciocho de septiembre de dos mil doce.

63. En otro apartado, la actora alega que la concesión señalada viola los artículos 138 y 141 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Morelos, que establecen que no serán objeto de concesión los servicios públicos municipales, entre ellos, los de seguridad pública y tránsito. Adicionalmente, alega que la empresa vencedora no es elegible para la concesión, en términos de los artículos 142 y 157 de la referida ley; por tanto, solicita que no sólo se debe declarar la invalidez de la Ley de Ingresos para el Municipio de Cuautla, Morelos, para el ejercicio fiscal que concluye el treinta y uno de diciembre de dos mil trece, sino también la concesión realizada en vía de consecuencia.

64. Sobre la base de lo anterior, asevera que el ***“Ayuntamiento de Cuautla, Morelos, delegó a particulares funciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere exclusivamente a los Gobiernos Municipales, como lo establece el numeral 115, fracción III, inciso h) de la Carta Magna”***.

65. De ahí, que la Comisión actora alegue que es irregular la convocatoria pública, concurso de licitación pública nacional LPN/SHRV-03/12, así como los acuerdos del Ayuntamiento encaminados a delegar la aplicación de infracciones a particulares.

66. Finalmente, la Comisión estatal afirma que el Poder Legislativo local no desvirtúa los conceptos de invalidez formulados en la demanda original y sólo antepone razonamientos asociados a la coordinación de facultades entre el Municipio y el congreso local, siendo que, en su opinión, ***“[n]o es dable anteponer la facultad del poder público, por encima del derecho de los ciudadanos, y no lo es especialmente porque de la reforma constitucional de 2011 en la que se protegen los derechos humanos y se garantiza el principio pro personae, deben quedar atrás los argumentos que hacen imperar el poder público sin restricciones y apego a la legalidad por encima del derechos de las personas.”***

67. En suma, la Comisión alega “[s]i bien es cierto que los ayuntamientos están facultados para administrar su hacienda, también lo es que deben hacerlo con apego irrestricto a la legalidad y que las leyes que los faculten a requerir dinero de los ciudadanos, deben ser leyes apegadas a los derechos humanos, a la legalidad de manera irrestricta, evitando en todo momento, cualquier discriminación, exceso de la autoridad o consentimiento de lo que no es aceptable ni jurídica ni moralmente.”

68. **Opinión del Procurador General de la República.** No desahogó opinión, a pesar de haber quedado notificado del presente medio de control constitucional.

I. COMPETENCIA

69. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversas porciones normativas de los artículos 11 y 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos para el Ejercicio Fiscal de dos mil trece y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONSIDERANDO QUE:

II. OPORTUNIDAD

70. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁵ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

71. En ese sentido, la demanda se presentó oportunamente, toda vez que el decreto mediante el cual se expidió la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Estado Morelos, para el ejercicio fiscal dos mil trece, que contiene los artículos 11 y 25 cuya constitucionalidad se controvierte, se publicó en el Periódico Oficial del Estado “Tierra y Libertad” el veintiséis de marzo de dos mil trece. Siendo así, el plazo de treinta días naturales previsto en el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del veintisiete de marzo de dos mil trece al veintiséis de abril de ese propio año.

72. Por tal virtud, si la acción de inconstitucionalidad se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinticinco de abril de dos mil trece⁶, resulta indiscutible que ésta fue presentada oportunamente.

III. LEGITIMACIÓN

73. La demanda fue presentada por Lucero Ivonne Benítez Villaseñor, Presidenta de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Morelos, personalidad que acreditó con copia certificada del acuerdo emitido por el Presidente de la mesa directiva del Congreso del Estado de Morelos, por medio del cual se le comunicó que en sesión de trece de marzo de dos mil trece, el Pleno del Congreso local aprobó el dictamen emanado de la Junta Política y de Gobierno, mediante el que se le designó con tal carácter por el período correspondiente del veintitrés de marzo de dos mil trece al veintidós de marzo de dos mil dieciséis.⁷

74. En ese sentido, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal⁸, establece que la acción de inconstitucionalidad puede ser promovida por los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los Estados a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales.

⁵ “Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. [...]”.

⁶ Como se desprende del sello estampado en la foja veintiuno vuelta del expediente.

⁷ Acuerdo glosado a foja veintidós del expediente, señalado como “anexo 1”.

⁸ “Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

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

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los Estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

[...]”.

75. En el caso, la demanda de acción de inconstitucionalidad se presentó por la Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos en el Estado de Morelos, en contra de los artículos 11 y 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos para el Ejercicio Fiscal de dos mil trece, por estimar que se vulneran los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica, en específico los artículos 1o., 14, 16, 21 párrafo cuarto, noveno, décimo, incisos A y D, 115 fracción III, inciso g) y h) y 134 párrafo tres y cuatro de la Constitución Federal; artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; así como los artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

76. Como se observa, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos es un órgano legitimado para promover acción de inconstitucionalidad contra una ley de ingresos municipal por estimar que viola derechos fundamentales, como lo plantea la accionante en su demanda.

77. En consecuencia, en el caso se cumplieron los requisitos indicados y, por ende, la Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos en el Estado de Morelos cuenta con legitimación necesaria para promover la presente acción de inconstitucionalidad. Sirve de apoyo para lo anterior, la Jurisprudencia plenaria P./J. 7/2007 de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.”**⁹

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

78. Previo al estudio del fondo del asunto se procede analizar las causas de improcedencia, sea que las partes las hagan valer o que de oficio advierta este Alto Tribunal, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente, conforme lo establece el artículo 19, último párrafo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

79. El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos afirma, en primer lugar, que la presente acción de inconstitucionalidad es improcedente, pues la Comisión Estatal de Derechos Humanos no puede impugnar leyes locales alegando violaciones a derechos humanos contenidos en tratados internacionales, pues este medio de control constitucional sólo es apto para plantear violaciones directas a la Constitución, pero no a otro tipo de normas, como las convencionales, pues atentaría contra el fin del presente juicio que es tutelar exclusivamente el principio de supremacía constitucional.

80. El argumento es infundado por dos razones.

81. En primer lugar el texto literal del inciso g), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Federal establece lo siguiente:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

⁹ Novena Época Registro: 172641 Instancia: Pleno Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXV, Mayo de 2007 Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 7/2007, Página: 1513 **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.** La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El Procurador General de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Por su parte, contra leyes locales están legitimados: 1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.

Recurso de reclamación 340/2006-PL, derivado de la acción de inconstitucionalidad 44/2006. Movimiento Civilista Independiente, A.C. 23 de noviembre de 2006. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 7/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

82. Como se observa en la transcripción, la norma constitucional establece que la Comisión Nacional de Derechos Humanos puede impugnar normas generales alegando violación a los derechos humanos contenidos en dos fuentes jurídicas: la Constitución y los tratados internacionales de los que México sea parte. Posteriormente, establece que **“asimismo”** los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los Estados de la República podrán impugnar las leyes expedidas por las legislaturas locales. Por tanto, racionalmente ha de entenderse que si el constituyente ya no especificó el parámetro de impugnación a utilizar por los organismos estatales, debe entenderse, por identidad de razón que consideró aquél utilizable por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pues es justamente la defensa de derechos humanos la función institucional común a este tipo de organismos, por lo que, por analogía, ha de afirmarse que dichos organismos locales pueden alegar violaciones a derechos humanos reconocidos en ambas fuentes jurídicas.

83. En segundo lugar, este Tribunal Pleno no coincide con la tesis que defiende el Ejecutivo Local, consistente en que el principio de supremacía constitucional pretendido defender mediante las acciones de inconstitucionalidad exija diferenciar entre los derechos humanos establecidos en el texto constitucional y los contenidos en los tratados internacionales, pues, como lo estableció este Pleno al resolver la contradicción de tesis 21/2011 el nueve de septiembre de dos mil trece, es criterio de esta Suprema Corte que el principio de supremacía constitucional tiene dos vertientes igualmente relevantes, la referida al esquema de fuentes formales del derecho y la referida a la coherencia de contenidos. Mediante la primera vertiente, la Constitución Federal tutela el principio de jerarquía normativa, mientras que a través de la segunda vertiente tutela la jerarquía axiológica, esto es, la integridad y coherencia de los principios objetivos del ordenamiento, en cuyo centro se encuentran los derechos humanos, sin importar su fuente jurídica.

84. En este sentido, la autoridad legislativa soslaya la vertiente sustantiva del principio de supremacía constitucional, en la cual importa la protección coherente de los derechos humanos, independientemente de su fuente jurídica, pues justamente lo relevante es lograr la protección constitucional de la jerarquía axiológica. De ahí que si la acción de inconstitucionalidad tiene como fin establecer un medio de control abstracto de las normas a la luz de la Constitución Federal, el entendimiento de lo “constitucional”, como parámetro de regularidad, exige reconocer esta dimensión sustantiva del principio de supremacía constitucional, con base en el cual se otorga fuerza constitucional a las normas de fuente internacional que reconozcan derechos humanos y no solamente, como lo pretende el Poder Ejecutivo demandado, sólo tutelar la vertiente formal de dicho principio de supremacía constitucional.

85. De este modo, no se surte la causal de improcedencia analizada.

86. Por otra parte, este Tribunal Pleno estima necesario abordar una línea de argumentación planteada por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, por la que concluyen que no puede ser materia de esta acción de inconstitucionalidad el análisis de los actos administrativos referidos a la concesión del servicio público de los estacionómetros, así como del fideicomiso respectivo, línea de argumentación con la cual se coincide, sin embargo, es necesario acotar, pues de seguirse lógicamente en todas sus consecuencias, debería llevar a este Pleno a sobreseer respecto del artículo 11 de la Ley de Ingresos de Cuautla, Morelos, para el ejercicio de dos mil trece, por contener una norma individualizada, al contener una autorización individualizada, por lo que podría afirmarse la actualización de la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria, en relación con el artículo 105, fracción II, inciso h), consistente en que se impugna una norma que no es general, aunque formalmente se incluya en una ley.

87. Dicho precepto impugnado se ubica en el título quinto, denominado **“de los derechos”**, del capítulo primero denominado **“por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público, por prestación de servicios y derechos no comprendidos en las fracciones de la Ley de Ingresos causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación y pago”**, en la sección cuarta denominada **“por los servicios prestados en materia de servicios de estacionamiento público, pensiones y aprovechamiento de la vía pública, del título quinto de los derechos”**, el cual establece:

Artículo 11. Por la prestación del servicio de estacionamientos y aprovechamientos de la vía pública en lugares permitidos que causarán y liquidarán los derechos conforme a las siguientes:

[...]

E) Estacionamiento en vía pública en espacios regulados por estacionómetro que operaran de lunes a sábados excepto domingos y días festivos conforme a la ley federal del trabajo.

[...]

Se autoriza al Ayuntamiento de Cuautla, Morelos, a constituir un fideicomiso de administración para dar cumplimiento a las obligaciones que se contrate en términos de los puntos de acuerdo cuarto y quinto de la sesión extraordinaria de cabildo No. 74 de fecha 18 de noviembre del año 2011 y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 38, fracción X de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, siendo el objeto del fideicomiso recibir el total de los ingresos que se obtengan por el funcionamiento de los estacionómetros, disponiéndose de dichos ingresos de la siguiente manera en orden de prelación:

1 El Municipio de Cuautla recibirá como contraprestación el 32 % de los ingresos totales que se obtengan por el funcionamiento de los estacionómetros.

2 La empresa ***** , recibirá como contraprestación el 68% de los ingresos totales que se obtengan por el funcionamiento de los estacionómetros.

3 El total de los costos de operación y mantenimiento para salvaguardar y eficientar la prestación del servicio concesionado y que garantice la continuidad del proyecto, así como los compromisos crediticios en su caso y la recuperación de la inversión de capital y rendimientos del concesionario de los estacionómetros correrán a cargo de la empresa ***** .

88. Como se observa en la transcripción, el precepto legal establece una autorización al municipio de Cuautla, Morelos, para constituir un fideicomiso de administración para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas con motivo de la concesión del servicio de los estacionómetros con una empresa determinada, prescribiendo distribuir los ingresos que se obtengan por su funcionamiento de manera porcentual entre ambas partes: el Municipio de Cuautla recibirá el treinta y dos por ciento de los ingresos totales, mientras que la empresa concesionaria recibirá el sesenta y ocho por ciento de los mismos, debiendo ésta de absorber los costos de operación y mantenimiento, así como los compromisos crediticios, la recuperación del capital y rendimientos.

89. Así, la norma impugnada establece una autorización individualizada para la constitución de un fideicomiso específico, autorización que, según se desprende de su contenido, se emite en términos del artículo 38, fracción X, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, que establece lo siguiente:

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

[...]

X. Proponer, en su caso, a la Legislatura local, por conducto del Presidente Municipal, la creación de organismos municipales descentralizados, fideicomisos o empresas de participación municipal mayoritaria; para la prestación y operación de los servicios públicos; y en general para cualquier otro propósito de beneficio colectivo;

90. Precepto legal que establece que los ayuntamientos tienen la facultad de proponer a la legislatura local, entre otras cosas, la creación de fideicomisos para la prestación y operación de servicios públicos.

91. Por tanto, el artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos es la autorización otorgada por el Congreso local al ayuntamiento para constituir un fideicomiso de administración para la operación del servicio público de los estacionómetros, concesionado a favor de la empresa ahí indicada, por lo que cabe afirmar que la norma impugnada es un acto materialmente administrativo, aunque formalmente legislativo, respecto del cual surge la interrogante sobre la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

92. Este Tribunal Pleno ha establecido que para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es necesario analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado en su aspecto material, de lo que derivan dos clasificaciones a tomar en cuenta, a saber, que un acto legislativo es aquel mediante el que se crean normas generales, abstractas e impersonales, en virtud del cual existe una regulación para un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas y el acto administrativo, que crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de los que goza la ley. Esta clasificación requiere del análisis material del contenido del acto impugnado y no sólo de la denominación dada por el autor de la norma. Este criterio está reflejado en la jurisprudencia de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL”**.¹⁰

¹⁰ Tesis de jurisprudencia 23/99 de este Tribunal Pleno, visible en la página 256 del Tomo IX (abril de 1999) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de contenido: Para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es preciso analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado y, para ello, es necesario tener en cuenta que un acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las que goza la ley. Además, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales. En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual. Por otra parte, la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general.

93. Por tanto, en el presente caso, como el artículo 11 de la Ley de Ingresos de Cuautla, Morelos, pareciera no establecer una norma general, abstracta e impersonal, sino una autorización, que calificaría como materialmente administrativo, por constituir una situación individual que se agota en un solo momento, podría estimarse que el juicio es improcedente.

94. Sin embargo, este Tribunal Pleno ha determinado, en casos similares, que el criterio anterior debe matizarse, y no debe sobreverse frente a normas legales como la analizada, pues debe privilegiarse a la fuente jurídica de la que emana la norma impugnada, por lo que si se trata de una ley, aunque su contenido puede calificarse como administrativo, debe otorgarse preferencia al primer rasgo sobre el segundo, con el propósito de atender al fin de integridad de este medio de control constitucional y evitar la existencia de leyes que, por la forma de articulación de su contenido, terminen blindando su contenido de escrutinio jurisdiccional a través de este medio de control de constitucionalidad abstracto.

95. Así lo determinó este Tribunal Pleno por mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Sánchez Cordero de García Villegas y el Presidente Silva Meza, al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2011 el seis de diciembre de dos mil once; en ese asunto, integrantes de la legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León impugnaron el artículo segundo, primer párrafo de la Ley de Ingresos de ese Estado para el año dos mil once, el que establecía la autorización otorgada al Ejecutivo del Estado para la contratación de financiamiento adicional para reparar o reconstruir las obras públicas que hayan sido dañadas por un desastre natural o contingencia similar y ante el argumento de que ésta era una norma formalmente legislativa, pero materialmente administrativa, este Pleno determinó lo siguiente:

Si bien es cierto que el acápito de la fracción II del artículo 105 se refiere a la competencia de esta Suprema Corte para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una *norma de carácter general* y la Constitución, también lo es que todos los incisos del artículo 105 se refieren a “leyes” en sus distintas expresiones formales, esto es leyes federales, estatales y del Distrito Federal.

De este modo, no se puede pretender que el concepto material de “normas generales” establecido en el acápito del artículo pueda limitar el concepto formal de leyes contenido en los incisos del mismo artículo; más bien su finalidad es contemplar, además de las leyes, a los tratados internacionales celebrados por el estado mexicano como objeto de la acción en los incisos b), c) y g). De este modo, ese concepto de normas generales puede funcionar como un concepto que amplíe la competencia de la materia impugnada por la vía de acción de inconstitucionalidad, pero no como restrictivo del concepto formal de ley.

Este concepto formal puede ser interpretado de manera sistemática y llegar incluso a incluir normas que no sean formalmente leyes, pero no a la inversa, esto es, restringir el concepto formal mediante un estudio material y aislado de sus contenidos y cerrar la procedencia de la vía en los casos en los que pareciera que el contenido particular no cumple con los requisitos materiales del concepto, esto generaría un espacio no reclamable que claramente iría en contra de la finalidad de la figura de control constitucional.

[...]

En segundo término, cuando nos referimos a una Ley como la de Ingresos, la mayoría de las disposiciones que contiene se refieren a normas cuyo destinatario no es directamente el particular, sino que son normas de atribución de competencias cuyo destinatario es un órgano del Estado. La evaluación de la generalidad de este tipo de normas no debe hacerse de la misma manera que con las normas dirigidas a los gobernados, ya que lo que puede parecer una autorización análoga con un permiso administrativo, resulta en disposiciones cuyo efecto es general frente a la población o los individuos que se encuentran dentro de un cierto ámbito territorial específico.

Las normas de competencia que autorizan a un titular específico para la realización de una cierta acción contenidas en un ordenamiento formalmente calificado como Ley, no pueden analizarse de manera independiente, aislada y no sistemática en relación con la totalidad del ordenamiento que las contiene, pues de hacerlo así muchas de las disposiciones de atribución competencial dentro de cualquier Ley Orgánica se calificarían como individualizadas sólo por estar dirigidas al titular de alguna secretaría o de cualquier órgano específico, haciéndolas inimpugnables en esta vía.

96. Así, por tanto, toda vez que debe privilegiarse la forma de la “ley” por encima de su contenido, toda vez que se sujetó al procedimiento de creación de las mismas, además de que la “generalidad” es una característica relativa que se modifica cuando se traslada a autorizaciones a órganos de gobierno, pues en ese caso, esa autorización individualizada genera efectos generales en la población, por tanto, debe desestimarse la causal de improcedencia respecto del artículo 11 de la Ley de Ingresos impugnada.

97. Sin embargo, debe estimarse efectivamente, como lo argumentan los órganos emisores de la ley impugnada, que no será materia de estudio los actos administrativos que son acto de aplicación de la norma impugnada, ni los previos a su emisión, como puede ser la constitución del fideicomiso entre el Municipio de Cuautla, Morelos y la empresa *****; ni las reglas de su funcionamiento establecidas en una concesión o contrato público, pues se trata de situaciones particulares y concretas, que no pueden ser materia de esta acción.

98. Finalmente, este Tribunal Pleno estima necesario realizar una precisión sobre la procedencia de la presente acción de inconstitucionalidad.

99. Efectivamente, como quedó precisado, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal establece que los organismos de protección de derechos humanos de las entidades, equivalentes a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tienen legitimación para impugnar en esta vía leyes o normas generales que, desde su perspectiva, vulneren derechos humanos, lo que implica que la norma constitucional liga la legitimación activa de dichos organismos a un parámetro de regularidad normativa identificado con un criterio material: los derechos humanos sin importar la fuente jurídica de la que provengan, según se estableció más arriba, por lo que es este parámetro el que debe fundamentar sus conceptos de invalidez y no otros relacionados con principios constitucionales atinentes a otras materias, pues las leyes que regulan a esos organismos les otorgan un cúmulo de competencias para especializarlos en la protección de los derechos humanos y no en otro tipo de normas constitucionales, de ahí que el Constituyente haya limitado el parámetro de validez constitucional con el que podrán solicitar el contraste de leyes o normas generales.

100. Esta misma técnica de articulación de legitimación activa es utilizada por el Constituyente al prever que los partidos políticos, ya sea nacionales o estatales, pueden impugnar leyes aplicables al ámbito de gobierno al que pertenezcan, pues identifica el parámetro de regularidad normativa susceptible de fundamentar sus reclamos, al establecer que pueden combatir las leyes electorales, por tanto, deben ser los principios de derecho constitucional electoral los que constituyen el parámetro de regularidad de tales sujetos. Así se desprende del inciso f, de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.¹¹

101. El resto de sujetos con legitimación activa identificados en los otros incisos de la fracción II del artículo 105 constitucional —minorías legislativas de los distintos órganos legislativos a nivel federal y estatal y el Procurador General de la República— no encuentran una delimitación material en el parámetro de regularidad normativa para impugnar leyes o normas generales, sino que respecto de estos sujetos cobra aplicación sin limitación alguna el encabezado de la norma constitucional que refiere que esta Suprema Corte conocerá de **“[l]as acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución”**.

102. Lo anterior implica que este Alto Tribunal debe analizar en el apartado de procedencia de la acción de inconstitucionalidad si quien promueve la vía es un sujeto con legitimación activa ligado a un criterio material para hacer basar sus reclamos posibles a un determinado parámetro de regularidad normativa y, en su caso, determinar si acude al juicio respetando esa delimitación por razón de especialización de su legitimación activa para acceder a este medio de control de constitucionalidad abstracto.

103. En caso contrario, esto es, cuando esta Suprema Corte concluya, de un estudio cuidadoso de los planteamientos formulados por las partes, que, sin lugar a dudas, las normas generales impugnadas no podrían evaluarse en el fondo más que sobre la base exclusiva de utilizar un parámetro material de regularidad normativa distinto al ligado a la legitimación activa del promovente, luego, debe determinar que se actualiza la causal de improcedencia referida a la falta de legitimación activa.

104. Cabe mencionar que el estudio de este apartado y la respuesta a la interrogante relativa a si se surte la legitimación activa del sujeto promovente por razón de especialización material del parámetro de regularidad normativa, es un estudio que en la mayoría de los casos implicará el estudio de fondo, por la aplicabilidad de la jurisprudencia de este Tribunal Pleno de, rubro **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”**.¹²

¹¹ **Artículo. 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

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

[...]

f).- Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

¹² Tesis de jurisprudencia 36/2004 de este Tribunal Pleno, visible en la página 865 del Tomo XIX (junio de 2004) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

105. Ello se debe a que el criterio material que delimita la legitimación de estos sujetos debe determinarse de manera casuística, justamente por la aptitud de sobre-posición o traslape de cualquier criterio general que busca diseccionar las normas o principios constitucionales para identificarlos de otros por razón de materia, por lo que sólo atendiendo a la materia impugnativa y a los argumentos hechos valer en cada caso concreto, podrá estimarse si se actualiza esta causal de improcedencia y sólo responder afirmativamente a esta cuestión cuando exista convicción en este Tribunal Pleno de que las normas generales impugnadas no podrán evaluarse, sino es conforme a un parámetro de regularidad constitucional distinto al relacionado a la función institucional de los accionantes, esto es, al criterio material que los identifica como accionantes, pues, se insiste, en caso de duda o de un posible traslape en el parámetro de regularidad normativa, entonces, se debe privilegiar el ejercicio de la acción y estudiar el fondo del asunto.

106. Aplicadas las anteriores categorías al presente caso, se concluye que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos impugna los artículos 11 y 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos para el dos mil trece sobre la base de reclamos que apuntan a señalar una vulneración del parámetro de regularidad normativa acotada al criterio material asignado constitucionalmente: los derechos humanos. Si bien es cierto que ello no es así respecto de todos sus argumentos, al menos sí es dable observar esta propiedad en el primer concepto de invalidez, el cual es suficiente para determinar la procedencia del asunto, aunque deba decirse, por tanto, que no son atendibles los otros dos conceptos de invalidez por un obstáculo técnico, ya que en ellos se alegan vicios de regularidad de actos administrativos y a normas que atañen exclusivamente a requisitos procedimentales para la realización de una licitación y el otorgamiento de concesiones, así como violaciones procesales al interior del proceso legislativo y en la celebración de sesiones de cabildos del Municipio en cuestión.

107. Así, el primer concepto de invalidez es suficiente para este Tribunal Pleno para concluir la procedencia del juicio, no sólo porque en la demanda original la accionante alegó vulneración directa a preceptos constitucionales que reconocen derechos humanos, como son el 1, 14, 16, 21 y convencionales en la materia, como el 5 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como 8 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sino, más relevante aún, porque la Comisión adelanta una línea de argumentación impugnativa que apunta a desentrañar la forma en que se actualiza, desde su perspectiva, una conculcación a los derechos humanos de seguridad jurídica y legalidad en la realización de actos coactivos permitidos en contra de los ciudadanos y conductores en el Municipio de Cuautla, Morelos.

108. Así, como se desprende de la síntesis realizada más arriba, la accionante afirma que los artículos 11 y 25 de la Ley impugnada establecen una habilitación legal en favor del Municipio de Cuautla, Morelos, para delegar en particulares concesionarios la realización de actos materiales propios de una autoridad, cuya naturaleza es coactiva y discrecional, lo que tiene una trascendencia negativa en los derechos de los ciudadanos a tener seguridad sobre la protección de sus bienes.

109. Es cierto que para abordar esta línea de argumentación, es necesario tomar como premisas concomitantes las derivadas del esquema competencial de las autoridades (como posibilidades de actuación coactiva permitidas por la Constitución), estudio que deberá considerar necesariamente la estructura federal de nuestro modelo de gobierno y las competencias del municipio, por lo que habrá que retomar los referentes interpretativos de los artículos 115 y 28 constitucionales.

110. Sin embargo, lo relevante de la cuestión jurídica es determinar la respuesta a la pregunta inicial ¿si los ciudadanos tienen derecho a la seguridad de que sus bienes sólo podrán ser afectados por autoridades legalmente constituidas mediante la aplicación de leyes democráticamente aprobadas —o las condiciones de ello? Y, en segundo lugar, ¿si ese derecho constitucional es vulnerado cuando una ley concede un servicio de tránsito, incluyendo la delegación a los concesionarios la facultad de garantizar coactivamente el pago de las infracciones administrativas?, preguntas que implican la definición constitucionales sobre los alcances de los derechos humanos de seguridad jurídica y legalidad.

111. Por tanto, es innegable que la resolución del presente asunto implica la evaluación de la ley a la luz de un parámetro de regularidad normativa “superpuesto” por normas competencias, pero estando en el centro aquellas que reconocen los derechos humanos a la seguridad jurídica y legalidad.

112. Los artículos 16 y 21, cuarto párrafo, de la Constitución Federal establecen, respectivamente, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, así como que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad. Estos contenidos fueron establecidos por el autor de la Constitución en favor de los ciudadanos de este país para evitar la arbitrariedad de la autoridad y para gozar de cierta seguridad sobre la integridad de los bienes constitucionalmente protegidos, ya que se establecieron requisitos objetivos necesarios para afectarlos.

113. En esta ocasión la Comisión accionante alega que estos derechos constitucionales son vulnerados por las normas legales impugnadas, pues permite que sean particulares desligados de estas garantías y requisitos institucionales los que procedan a realizar actos coactivos en contra de los bienes automóbiles en contra de otros particulares y si bien la evaluación de este reclamo exige de esta Suprema Corte considerar la estructuración de competencias en materia de tránsito a nivel municipal y las cláusulas constitucionales que permiten la concesión de servicios públicos, tales elementos competenciales no se abordarán desde la perspectiva de su debida distribución, a la luz del principio federalista o del principio de división de poderes, sino desde la perspectiva de los derechos humanos de seguridad jurídica y legalidad, que ven en la competencia de la autoridad para realizar actos coactivo, la principal protección de los ciudadanos contra las interferencias arbitrarias en sus derechos y, por tanto, el presente juicio es procedente.

114. Al no advertirse otra formulada por las partes o que deba ser examinada de oficio por este Tribunal, lo procedente es analizar el fondo del asunto.

V. MATERIA DEL JUICIO

115. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos impugna los artículos 11 y 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil trece.

116. El primero de los preceptos legales establece, como ya se había anticipado, una autorización al municipio de Cuautla, Morelos, para constituir un fideicomiso de administración para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas con motivo de la concesión del servicio de los estacionómetros con una empresa determinada, prescribiendo distribuir los ingresos que se obtengan por su funcionamiento de manera porcentual entre ambas partes: el municipio de Cuautla recibirá el treinta y dos por ciento de los ingresos totales, mientras que la empresa concesionaria recibirá el sesenta y ocho por ciento de los mismos, debiendo ésta de absorber los costos de operación y mantenimiento, así como los compromisos crediticios, la recuperación del capital y rendimientos.

117. El segundo de los preceptos se encuentra en el título séptimo, llamado **“de los aprovechamientos”**, en el capítulo primero, identificado como **“multas y recargos”**, en la sección primera denominada **“de las multas e infracciones de tránsito”**, el cual establece en la porción impugnada lo siguiente:

Artículo 25. El ayuntamiento percibirá en general las multas por concepto de infracciones que en este ordenamiento se establecen en materia de tránsito conforme a lo siguiente:

[...]

Estacionamiento en lugares controlados por estacionómetro.

[...]

2. Para garantizar el pago de las infracciones a que se refiere esta fracción, se autoriza a la autoridad municipal, a los inspectores de vigilancia o a quien funja como tal a que inmovilicen los vehículos infractores o retiren placas de circulación de los mismos en el caso de vehículos foráneos.

[...]

118. Como se observa en la transcripción, este artículo forma parte del esquema legal relativo a la regulación del estacionamiento en vía pública mediante **“estacionómetros”**, servicio que para el ejercicio del dos mil trece, se reconoce como concesionado y administrado por un fideicomiso, según se deriva del artículo 11 de la misma ley. La porción normativa impugnada se encuentra dentro del esquema de multas por infracciones generadas respecto a la operación del estacionómetro, del cual se combate el mecanismo de garantía de pago, consistente en la inmovilización de los vehículos infractores o el retiro de placas de circulación de los mismos en el caso de vehículos foráneos; ejecución de garantía que se establece como facultad de **“la autoridad municipal, a los inspectores de vigilancia o a quien funja como tal”** (énfasis añadido).

119. Por tanto, las normas impugnadas establecen dos regulaciones respecto a los estacionómetros, entendidos como control de estacionamientos en vía pública: un esquema de fideicomiso para la distribución del ingreso obtenido por el servicio concesionado en favor de una empresa privada, así como un esquema de garantía de multas por las infracciones realizadas en su operación, que permite a la autoridad municipal, a los inspectores de vigilancia o **“a quien funja como tal”** a inmovilizar los vehículos infractores o a retirar placas de circulación de los mismos en el caso de vehículos foráneos.

120. La Comisión actora formula tres conceptos de invalidez en los que esencialmente impugna las normas legales sobre la base de dos proposiciones finales:

- a) Es irregular que el Municipio concesione a particulares el servicio público de tránsito, pues por mandato del artículo 115, fracción III, inciso h) constitucional, debe entenderse que se trata de una facultad de titularidad exclusiva del Municipio, por lo que su ejercicio por parte de particulares implica una vulneración de los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica de los ciudadanos.
- b) Es irregular que el Municipio delegue a particulares el ejercicio de actos de autoridad, con base en el cual tengan facultades de aplicar actos coactivos para garantizar el pago de multas por las infracciones generadas en la prestación del servicio, lo que, una vez más, vulnera los derechos humanos de seguridad jurídica y legalidad de los ciudadanos.

121. El inciso a) se refiere al vicio de constitucionalidad imputado al artículo 11 de la Ley de Ingresos de Cuautla, Morelos para el dos mil trece; dicho precepto legal establece la autorización al ayuntamiento para constituir un fideicomiso de administración para los ingresos obtenidos mediante la concesión del servicio de estacionómetros y su regularidad constitucional se evaluará desde la perspectiva generadora, sobre la cual proyecta sus argumentos la Comisión actora, esto es, determinar si la materia de tránsito es susceptible de concesionarse o no, lo cual genera, desde la óptica de la accionante, la inconstitucionalidad de la autorización legislativa.

122. El inciso b), por su parte, se refiere a los vicios imputados al artículo 25 de la Ley de Ingresos de Cuautla, Morelos, por lo que su regularidad constitucional se determinara sobre la base de la línea de argumentación de la accionante que alega que no son delegables a los particulares actos de autoridad.

123. Finalmente, como se observa de la demanda original, la Comisión actora impugna las normas legales citadas al estimar que vulneran los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, parámetro que, según los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales, debe ser rechazado como invocable en el presente juicio, al estimar que esos contenidos no pueden calificar como elementos de evaluación al interior de los derechos humanos, pues, en todo caso, se trata de reglas competenciales que sólo deben interesar a los órganos de gobierno y poderes involucrados, como el Municipio, el Congreso y Ejecutivo locales, siendo en todo caso, los particulares que resientan una afectación específica en la aplicación de las normas legales, los que deben combatirlos vía amparo.

124. Esta Suprema Corte, retoma lo expuesto en el considerando anterior y rechaza la perspectiva restrictiva de los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales, ahora para delimitar la materia del presente asunto; así, se insiste que los derechos de legalidad y seguridad jurídica encuadran como derechos humanos, los que pueden ser invocados por los organismos de defensa de los derechos humanos al promover una acción de inconstitucionalidad. Así se deriva del criterio de rubro ***“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE JUNIO DE 2011).”***¹³

125. En efecto, los principios de seguridad jurídica y legalidad, establecidos, principalmente, en los artículos 14 y 16 de la Constitución tutelan que los ciudadanos solo resientan la aplicación de actos de molestia y, con mayor razón, los actos privativos, cuando se encuentren fundados y motivados en leyes; así, ambos derechos buscan tutelar la eficacia del ordenamiento jurídico, al ser el contexto institucionalizado ideal en el cual los ciudadanos pueden garantizar el resguardo de su esfera de intereses vitales de actos arbitrarios; esto es, los derechos de seguridad jurídica y legalidad se constituyen como condición necesaria de la protección del resto de derechos humanos, y sobre la plataforma de los mismos, éstos adquieren valor

¹³ Tesis de jurisprudencia 31/2011 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 870 del Tomo XXXIV (agosto de 2011) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de contenido: Si bien es cierto que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Ley Suprema, lo que implica que se promueven para preservar de modo directo y único la supremacía constitucional, por lo que sólo los derechos fundamentales previstos por la Constitución pueden servir de parámetro de control en las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los organismos de protección de los derechos humanos, también lo es que, al no existir un catálogo de derechos fundamentales tutelados por la Constitución General de la República a los que deban ceñirse dichos organismos al promover acciones de inconstitucionalidad, todos los derechos fundamentales expresados en la Constitución pueden invocarse como violados, sin que proceda hacer clasificaciones o exclusiones de derechos susceptibles de tutelarse por esta vía, de modo que los organismos de protección de los derechos humanos también pueden denunciar violaciones al principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, con lo que es dable construir un argumento de violación constitucional por incompatibilidad de una norma con un tratado internacional sobre derechos humanos.”

jurídico pleno, pues sólo exigiendo que los actos de autoridad sean generados por la actualización de una norma jurídica se logra evitar la arbitrariedad en la afectación de los derechos de las personas, de ahí que participen en la naturaleza de derechos humanos y ha de extraerse un contenido autónomo de ellos para incluirlos en el parámetro de regularidad constitucional.

126. Los derechos de legalidad y seguridad jurídica aseguran que las personas sean vistos como agentes racionales con dignidad, al tener la seguridad de que serán tratados por el Estado sobre la base de criterios comunes, contenidos en reglas, que, como condiciones mínimas, garantizan la proscripción de la arbitrariedad de la autoridad, protegen la igualdad formal de los ciudadanos ante la ley y la posibilidad de que cada quien se arregle de conformidad con su plan autónomo de vida, teniendo como contexto la previsibilidad de las consecuencias jurídicas de sus actos.¹⁴

127. Por tanto, al ser los derechos de seguridad jurídica y legalidad condiciones normativas para la consecución del Estado formal de derecho, tutelados por los artículos 14 y 16 constitucionales, imprescindibles para la protección de cualquier otro derecho humano, se reitera que los mismos son utilizables por los organismos de protección de derechos humanos para impugnar normas generales en este medio de control de constitucionalidad abstracto, sobre la base de reconocer contenido normativo autónomo a los mismos y utilizarlos para evaluar la regularidad de las normas generales.

128. No obstante, cabe destacar que los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica han de utilizarse como parámetro de control de constitucionalidad atendiendo en todo momento a la finalidad de control de regularidad abstracta que tiene la acción de constitucionalidad, por lo que no debe confundirse la tutela de esos derechos con la dimensión concreta de los mismos, como es la debida o exacta aplicación de la ley, por lo que ha de irse delimitando caso por caso la forma en cómo esta Suprema Corte ha de circunscribir la materia de su análisis a evaluar la violación en abstracto a estos derechos, esto es, desde su exigencia como derechos humanos con contenido autónomo, y no en relación, se insiste, a la perspectiva concreta que se pregunta si en un caso específico se aplicaron debidamente ciertas normas, por corresponder ello a una naturaleza distinta —el ámbito de legalidad.

129. Los derechos de legalidad y seguridad jurídica no admiten una formulación única y exhaustiva de su contenido, dada su transversalidad para todo el funcionamiento del estado constitucional de derecho, sin embargo, cabe afirmar que algunos de sus elementos autónomos, se insiste, se refieren a la proscripción de la arbitrariedad de la autoridad, protegen la igualdad formal de los ciudadanos ante la ley y la protección de un cierto espacio de autonomía formal generado por la previsibilidad de las consecuencias jurídicas de los actos de cada quien, por lo que ha de ser con referencia a los mismos, y a sus diversas manifestaciones independientes que esta Suprema Corte ha de evaluar la regularidad de las normas generales cuando sean invocadas por los organismos de protección de derechos humanos.

VI. ESTUDIO DE FONDO

130. Como se había precisado, la Comisión demandante formula tres conceptos de invalidez que se proceden a analizar en cuanto se dirigen a demostrar la irregularidad de los artículos 11 y 25 de la Ley de Ingresos de Cuautla, Morelos. Este Tribunal Pleno concluye que son infundados los argumentos dirigidos a combatir el primero de los preceptos, por lo que debe reconocerse su validez; sin embargo, estima que son fundados los argumentos para combatir el segundo, por lo que debe declararse su invalidez.

131. El presente apartado se estructura de la forma siguiente. **Respecto del artículo 11 de la Ley de Ingresos impugnada**, se retomará el alcance del ámbito material de tránsito como facultad constitucional de titularidad municipal y su naturaleza como servicio público; posteriormente, se demostrará que la Constitución Federal permite la concesión de este servicio a los particulares; **respecto del artículo 25 de dicha ley**, se

¹⁴ Para ver un ejemplo de la forma en que esta Suprema Corte ha utilizado a los derechos humanos de seguridad jurídica y legalidad como parámetros de control constitucional en este medio de control constitucional abstracto, véase la tesis de jurisprudencia 102/2006 de este Tribunal Pleno, visible en la página 1051 del Tomo XXIV (agosto de 2006) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de contenido: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE TONALÁ, CHIAPAS, PARA 2006, PUBLICADA EL 22 DE DICIEMBRE DE 2005, VIOLA EL ARTÍCULO 14, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto legal, al establecer que la autoridad municipal impondrá una multa equivalente a 100 días de salario mínimo general vigente en el Estado de Chiapas a quienes cometan las infracciones que prevé el artículo 9o. de la Ley de Hacienda Municipal para la entidad, viola los principios de legalidad y tipicidad contenidos en el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que no señala con precisión cuál es la infracción que se sancionará con la multa indicada. Lo anterior es así, ya que el artículo 12 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Tonalá, Chiapas, para el ejercicio fiscal 2006, que se encuentra ubicado en el capítulo VI "Impuesto sustitutivo de estacionamiento", no guarda relación alguna con el indicado numeral 9o., pues éste se refiere a las características, condiciones, términos y plazos para el pago del impuesto predial cuando se trate de predios o construcciones no registrados, pero no a las infracciones que pudieran derivar del incumplimiento en el pago del impuesto sustitutivo de estacionamiento o, en general, al incumplimiento de alguna obligación relacionada con la previsión de espacios de estacionamiento en los inmuebles en el Municipio citado; de ahí que la remisión que hace el mencionado artículo 12 no es correcta, pues con ella no se conoce de manera precisa cuál es la conducta que constituye la infracción."

demostrará que ese servicio público tiene un alcance limitado determinado por el ámbito material diverso perteneciente al de los actos de autoridad, al interior del que se hará una distinción conceptual. Finalmente, se retomara la norma impugnada y se concluirá que ésta es irregular en la porción que permite efectivamente la delegación a particulares de una facultad para realizar actos de autoridad que no goza de una razón constitucional justificante.

132. Análisis del artículo 11 de la Ley de Ingresos de Cuautla, Morelos para el ejercicio de 2013.

133. Servicio público de tránsito.

134. La parte actora estima que es irregular que el Municipio concesione a particulares el servicio público de tránsito, pues por mandato del artículo 115, fracción III, inciso h) constitucional, debe entenderse que se trata de una facultad de ejercicio exclusivo del Municipio, por lo que su operación por parte de particulares implica una vulneración de los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica de los ciudadanos.

135. Esta es la perspectiva desde la cual se analizará el artículo 11 de la Ley de Ingresos de Cuautla, Morelos, esto es, para analizar la regularidad de su causa eficiente, pues al establecer la autorización al Ayuntamiento para constituir un fideicomiso para la administración de la concesión realizada respecto de los estacionómetros, se estima que es inconstitucional, pues se parte de la premisa de que la materia de tránsito, en opinión de la promovente, no es concesionable.

136. La norma constitucional establece:

Artículo 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:

[...]

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

[...]

h). Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

137. Como se desprende, los Municipios tienen a su cargo distintas funciones y servicios públicos, entre ellos, los de seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito.

138. Sobre el ámbito material de tránsito, como facultad constitucional de los Municipios, este Tribunal Pleno ha establecidos los siguientes referentes interpretativos.

139. La prestación de tránsito debe encuadrarse como un servicio público y es una competencia municipal y no estatal, sin embargo, los Municipios deben respetar las normas y lineamientos básicos que los Estados, bajo las previsiones del segundo párrafo de la fracción II, del artículo 115 constitucional, pueden incluir en las leyes en materia municipal, sin que éstas leyes de contenido constitucionalmente acotado puedan hacer nugatorias las facultades municipales. Así, gran parte de los asuntos resueltos por esta Corte han versado sobre los límites y puntos de equilibrio entre las facultades de los distintos niveles de gobierno, principalmente entre las leyes de los Estados y las facultades reglamentarias de los Municipios, en todo caso, se ha dicho que a éstos corresponde **“la posibilidad de determinar en gran parte cómo podrá discurrir la circulación de peatones, animales y vehículos y en qué condiciones podrán estacionar a estos últimos en la vía pública, nociones que describen precisamente parte de lo que es la regulación del tránsito en un determinado espacio físico”**.¹⁵

140. En efecto, se ha determinado que los Municipios tienen tutelado un ámbito material para el despliegue de competencias normativas, con determinada autonomía, sobre el cual no pueden involucrarse los otros niveles de gobierno, pues se ha establecido **“[e]l esquema normativo estatal debe habilitar un espacio real para el dictado de las normas municipales que regulen los servicios públicos que la Constitución deja a cargo de los Municipios conforme a las especificidades de su contexto. Entonces, las facultades municipales de creación normativa se desplegarán, al menos, respecto de la administración, organización, planeación y operación del servicio de tránsito dentro de su jurisdicción, en garantía de su prestación continua, uniforme, permanente y regular”**.¹⁶

¹⁵ Ver la tesis de jurisprudencia 48/2011, de este Tribunal Pleno visible en la página 287 del Libro I (octubre de 2011), tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de rubro “FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL EN MATERIA DE TRÁNSITO. REGULACIÓN ESTATAL EN MATERIA DE TRANSPORTE QUE LA HACE NUGATORIA (LEY DE TRANSPORTE DEL ESTADO DE MORELOS).”

¹⁶ Ver tesis de jurisprudencia 47/2011 de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 306 del Libro I (octubre de 2011) Tomo 1, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro “SERVICIOS PÚBLICO DE TRÁNSITO EN UN MUNICIPIO. ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS ESTATALES Y MUNICIPALES EN SU PRESTACIÓN”.

141. En suma, la materia de tránsito se define constitucionalmente como un servicio público de titularidad municipal, sobre el cual dicho nivel de gobierno tiene poderes de creación normativa en los niveles de administración, organización, planeación y operación relativa a 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 poder circular por ella con fluidez como peatón, como conductor o como pasajero, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, de animales y de vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública”**, en el marco de una legislación estatal que se limite a dar homogeneidad y uniformidad a la prestación del servicio en toda la entidad.¹⁷

142. Tránsito y sus posibilidades de concesión al revestir la naturaleza de servicio público.

143. Si bien la Constitución Federal identifica al tránsito como un servicio público de titularidad municipal, lo cierto es que no establece que deba prestarse necesariamente por este nivel de gobierno de manera excluyente respecto de cualquier otra entidad, porque puede ser objeto de convenio con las autoridades estatales, en términos del artículo 115, fracción III, constitucional, así como, con ciertas limitantes, de concesión en favor de los particulares, manteniéndose en todo caso la facultad del Municipio de reivindicar su ejercicio y lograr su total reintegración, potestad de reintegración la cual efectivamente no puede delegar.

144. La posibilidad de los convenios celebrados entre los Municipios y los Estados para la prestación del servicio de tránsito está en la norma constitucional y no es materia del presente asunto profundizar en sus condiciones de aplicación.¹⁸

145. La interrogante en el presente caso es si la Constitución Federal admite la posibilidad de que el servicio de tránsito pueda ser objeto de concesión y la respuesta dada textualmente es positiva, aunque dicha respuesta deba acotarse posteriormente, pues los párrafos décimo y décimo primero del artículo 28 constitucional establecen:

Artículo 28. [...]

[...]

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

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

146. Como se observa, la norma constitucional establece que los servicios públicos se pueden concesionar por el Estado, sujetándose a la ley, cuando lo exija el interés general.

147. Así, la argumentación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos es infundada, pues no constituye una violación constitucional que determinado punto de **operación** del servicio público de tránsito sea concesionada a los particulares (que no un punto de **creación normativa**), pues se trata de una posibilidad constitucional reconocida en el artículo 28 constitucional, la cual no vulnera los principios de seguridad jurídica y legalidad, pues la concesión es una figura constitucional cuyo ejercicio se condiciona a

¹⁷ Ver tesis de jurisprudencia 46/2011 de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 307 del Libro I (octubre de 2011) Tomo 1, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro “TRÁNSITO Y TRANSPORTE. DIFERENCIA ENTRE ESOS CONCEPTOS ENTENDIDOS COMO MATERIAS COMPETENCIALES”.

¹⁸ Ver tesis de jurisprudencia 56/2000 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 822 del Tomo XI (abril de 2000) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de contenido “TRÁNSITO. ES UN SERVICIO PÚBLICO QUE EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN RESERVA A LOS MUNICIPIOS, POR LO QUE SI ALGUNO LLEGA A CELEBRAR UN CONVENIO CON EL GOBIERNO DEL ESTADO PARA QUE ÉSTE LO PRESTE EN EL LUGAR EN EL QUE RESIDE, EL MUNICIPIO, EN TODO MOMENTO, PUEDE REIVINDICAR SUS FACULTADES, PUES UN CONVENIO NO PUEDE PREVALECEER INDEFINIDAMENTE FRENTE A LA CONSTITUCIÓN. El artículo 115 de la Constitución reserva a los Municipios, entre diversas atribuciones, la de prestar el servicio público de tránsito. Por lo tanto, si un Municipio celebra un convenio con el Gobierno del Estado para que éste lo preste en el lugar en el que reside, el mismo no puede prevalecer indefinidamente frente a la disposición constitucional, por lo que el Municipio, en cualquier momento, puede reivindicar las facultades que se le reconocen en la Constitución y solicitar al Gobierno del Estado que le reintegre las funciones necesarias para la prestación de ese servicio, lo que deberá hacerse conforme a un programa de transferencia dentro de un plazo determinado y cuidándose, por una parte, que mientras no se realice de manera integral la transferencia, el servicio público seguirá prestándose en los términos y condiciones vigentes y, por otra, que en todo el proceso se tenga especial cuidado de no afectar a la población, así como que el plazo en el que se ejecute el programa deberá atender a la complejidad del mismo y a la razonabilidad y buena fe que debe caracterizar la actuación de los órganos de gobierno.

distintos principios, entre ellos, el de legalidad, pues debe ser una ley la que establezca las condiciones de aplicación, así como el principio de interés público que hace que tales actos se sujeten a un régimen de derecho público en el cual se hace subordinar el interés privado al interés público, incluso dando fundamento a distintas figuras extintivas y suspensivas que aseguran al Municipio reivindicar y ver reintegrado el servicio público delegado cuando ello esté justificado en el interés público.

148. Por tanto, los Municipios que tienen a su cargo la prestación de servicios públicos pueden concesionarlos en favor de particulares, pero sujetándose a lo que establecen las leyes estatales o federales.¹⁹

149. Así, respecto a las concesiones, esta Suprema Corte ha señalado que se deben regir por las leyes, las que deben establecer el marco de los derechos, obligaciones, límites y alcances de las partes en una concesión,²⁰ entendiéndose que el legislador se vincula a regular el objeto de la concesión a fin de acomodar los principios constitucionales que rigen la actividad contractual del Estado.²¹

150. Debe destacarse que en el presente caso, la Comisión actora impugna que el legislador haya permitido la concesión del servicio de tránsito, sólo en un aspecto específico e individualizado de los estacionómetros, referido a la operación de los mismos, sin que se observe que la norma impugnada haya permitido delegar facultades de reglamentación normativa, siendo estas últimas el núcleo de potestades que esta Suprema Corte ha identificado en el centro de la materia de tránsito en el artículo 115, fracción III, inciso h), constitucional, pues el estacionamiento en vía pública, es uno más de los puntos materiales que comprende dicho servicio, y sólo en la operación del mismo, pero no en su reglamentación, por lo que, con base en lo expuesto, no puede decirse que el Municipio haya renunciado o claudicado del ejercicio de una facultad constitucional por dos razones:

151. Así, aunque en el caso el Municipio haya concesionado el servicio de los estacionómetros, lo cierto es que conserva la facultad reconocida por este Tribunal Pleno como constitutiva del ámbito material de tránsito oponible para el resto de los poderes, a saber, ***“para el dictado de normas municipales que regulen los servicios públicos que la Constitución deja a cargo de los Municipios conforme a las especificidades de su contexto”*** esto es, el Municipio retiene la potestad de creación normativa relacionadas a la administración, organización, planeación y operación del servicio de tránsito dentro de su jurisdicción, en garantía de su prestación continua, uniforme, permanente y regular, lo que le permite 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.²²

152. En segundo lugar, porque los actos de concesión se sujetan a un régimen de derecho público, cuyo principio articulador es el principio de interés público, que da lugar a una asimetría entre las partes y es fuente de figuras extintivas y suspensivas de los contratos públicos, por lo cual no existe una delegación en los términos apuntados en el reclamo de la actora, sino que el municipio retiene la regulación sobre tal servicio cuando así lo exige el interés general.

153. Por tanto, debe concluirse que no existe un vicio de inconstitucionalidad en la causa eficiente de la autorización para la constitución del fideicomiso de administración contenida en el artículo 11 de la Ley de Ingresos de Cuautla, Morelos, pues la operación de los estacionómetros puede ser concesionado a los particulares.

¹⁹ Ver tesis de jurisprudencia 28/2006 de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del Tomo XXIII (febrero de 2006) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro “SERVICIOS PÚBLICOS CONSIDERADOS COMO ESTRATÉGICOS. SON CONSTITUCIONALES LOS ARTÍCULOS 62, FRACCIÓN V, Y 79 DE LA LEY MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES QUE SEÑALAN QUE PARA SU CONCESIÓN LOS AYUNTAMIENTOS REQUIEREN AUTORIZACIÓN DE LA LEGISLATURA”.

²⁰ Tesis aislada XXXIV/2004 de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 10 del Tomo XX (agosto de 2004) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro “CONCESIONES. SE RIGEN POR LAS LEYES VINCULADAS CON SU OBJETO”.

Amparo en revisión 1186/2002. ***** 30 de marzo de 2004. Mayoría de siete votos. Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Mariano Azuela Güitrón. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Amparo en revisión 159/2003. ***** 30 de marzo de 2004. Mayoría de siete votos. Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Mariano Azuela Güitrón. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Andrea Zambrana Castañeda.

²¹ Ver tesis aislada CCCXVIII/2013 emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro “ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL ESTADO. LA COEXISTENCIA DE LOS PRINCIPIOS DE INTERÉS PÚBLICO Y HONRADEZ CONSTITUYE EL PARÁMETRO DE SU ESCRUTINIO CONSTITUCIONAL” (pendiente de publicación).

²² Ver las tesis citadas en relación a la materia de tránsito.

154. Cabe reiterar que no es materia de análisis del presente juicio la regularidad de la concesión realizada por el Municipio de Cuautla, Morelos, pues el hecho de que se afirme que la Constitución permite la concesión de ciertos puntos del ámbito material de tránsito, con las condicionantes apuntadas, no implica pronunciarse sobre la validez de un acto administrativo concreto.

155. Por otra parte, debe desestimarse la argumentación de la Comisión actora, por la que concluye que el artículo 11 de la Ley de Ingresos citada es irregular al vulnerar distintas normas legales en el Estado que prohíben ese tipo de concesión, al prohibir la concesión de los servicios de tránsito, pues ello implicaría estimar que existen leyes locales que gozan de una jerarquía mayor al interior del Estado, lo cual debe desestimarse, pues una ley de la misma jerarquía no puede utilizarse como parámetro de regularidad de otra de la misma jerarquía, pues, en todo caso, el citado artículo 11 de la ley impugnada debe entenderse como una norma especial que deroga la regla general o como norma posterior que adquiere preferencia aplicativa respecto a la anterior.

156. Como lo ha establecido este Tribunal Pleno ***“[c]uando el conflicto de leyes se plantea entre una ley anterior y una posterior en la regulación que realizan sobre la misma materia, si ambas tienen la misma jerarquía normativa, fueron expedidas por la misma autoridad legislativa y tienen el mismo ámbito espacial de vigencia, cabe concluir que no existe conflicto entre ellas, porque aun cuando no haya disposición derogatoria, opera el principio jurídico de que la ley posterior deroga tácitamente a la anterior en las disposiciones que le sean total o parcialmente incompatibles.”***²³

157. Por tanto, debe reconocerse la constitucionalidad del artículo 11 de la ley impugnada.

158. **Análisis del artículo 25 de la Ley de Ingresos de Cuautla, Morelos, para el ejercicio de 2013.**

159. **Acto de autoridad.**

160. Ahora bien, aunque el servicio de tránsito contemplado en el inciso h) de la fracción III, del artículo 115 constitucional pueda ser concesionado en los términos del artículo 28 constitucional, lo cierto es que el concepto de servicio público tiene un alcance limitado.

161. En efecto, el concepto de servicio público debe entenderse referido al objeto al cual busca servir, esto es, al fin de interés general que se pretende realizar con la prestación del mismo, por lo que es el ámbito material del servicio lo delimitante del objeto de concesión, pues aquello que no encuadre como parte del servicio mismo, no necesariamente podrá ser objeto de concesión si no existe una razón constitucional justificante.

162. Este Tribunal Pleno retoma así la distinción conceptual entre “servicio público” y “acto de autoridad” para concluir que sólo los primeros son, por regla general, objeto de concesión, pero no los segundos, por lo cual, en principio, los particulares no están legitimados constitucionalmente para llevar a cabo actos de autoridad.

163. Previo a desarrollar las razones que justifican lo anterior, este Tribunal Pleno estima necesario realizar una precisión metodológica.

164. En efecto, la definición del concepto de acto de autoridad admite una delimitación en dos ámbitos conceptuales distintos y es necesario determinar en primer lugar en cuál se ubica el criterio de escrutinio constitucional en el presente caso.

165. El acto de autoridad se puede apreciar desde la perspectiva del ciudadano que se busca defender de una violación a un derecho humano, desde la cual se busca la adopción de una definición más flexible, adaptable a cada situación jurídica cambiante, pues lo relevante es la defensa de los derechos de las personas; otra perspectiva es, desde quien está llamado a articular mecanismos de toma de decisiones, quien no busca defenderse de los mismos, sino ajustarse a los criterios de legitimidad del ejercicio del poder público.

166. Desde la primera de las perspectivas señaladas —la del ciudadano—, por tanto, el acto de autoridad se debe definir desde una dimensión descriptiva, en la cual tal acto se tiene como un *hecho dado* y donde la pregunta relevante es ¿ha de tenerse a determinada actuación como de autoridad para los efectos de la admisibilidad de un medio de defensa en favor de quien lo resiente?

167. Desde la segunda de las perspectivas señaladas —desde quien diseña un mecanismo de toma de decisiones—, el acto de autoridad se debe definir desde una dimensión *normativa*, en la cual dicho acto no se tiene como un *hecho dado*, sino como un acto susceptible de diseño jurídico a la luz de determinado parámetro de legitimidad y en donde la pregunta relevante es ¿tal acto de toma de decisión normativa debe calificarse legítimamente como acto de autoridad?

²³ Tesis de jurisprudencia 32/98 de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 5 del Tomo VIII (julio de 1998) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro “CONFLICTO DE LEYES. ES INEXISTENTE CUANDO OPERA LA DEROGACIÓN TÁCITA DE LA LEY ANTERIOR POR LA POSTERIOR.”

168. Esta distinción es relevante al interior de los distintos medios de control constitucional, pues permite explicar lo que aparentemente podría entenderse como dos tendencias encontradas. Por una parte, la tendencia de apertura para reconocer una mayor gama de actos de autoridad para efectos de procedencia de los medios de defensa de derechos humanos, como el juicio de amparo²⁴, mientras que al mismo tiempo se busca la exploración de un concepto de autoridad normativo, desde la cual esa flexibilidad sólo responde a los criterios de legitimidad del poder público y, por tanto, podría entenderse que esta última concepción sea más restringida que la primera.

169. Pues bien, en el presente caso, la perspectiva de escrutinio constitucional adoptada es la normativa, esto es, no la que tiene al acto de autoridad como hecho dado, sino la que pregunta si determinado esquema de poder o de toma de decisiones es legítimo para calificar como un acto de autoridad.

170. Cabe destacar que ambas perspectivas no son excluyentes, sino que pueden llegar a solaparse, pues, como se procede a demostrar, el criterio *normativo* de acto de autoridad no es hermético, sino que se alimenta de los cambios constantes sucedidos en la realidad jurídica, mientras que el concepto *descriptivo* que lo tiene como hecho adapta un contenido normativo mínimo, fuera del cual no se puede encuadrar un acto autoritario como de autoridad, sino en todo caso como actos realizados al margen del derecho, a los cuales les resulta aplicables otras jurisdicciones restitutorias o sancionatorias, como la penal o la civil.

171. Por las razones que se proceden a exponer, y desde la perspectiva aquí adoptada del acto de autoridad —la normativa—, se concluye que el artículo 25 de la ley impugnada es violatoria de los derechos de legalidad y seguridad jurídica, porque establece no sólo que la autoridad municipal, sino cualquier otra persona que funja como tal aplique actos coactivos en garantía del pago de multas, esto es, lleve a cabo actos de autoridad, sin existir una justificación constitucional válida para ello.

172. En efecto, el artículo 25 de la ley impugnada establece un esquema de garantía de multas por las infracciones realizadas en su operación, que permite a la autoridad municipal, a los inspectores de vigilancia o **“a quien funja como tal”** a inmovilizar los vehículos infractores o a retirar placas de circulación de los mismos en el caso de vehículos foráneos.

173. El concepto de autoridad y su correlativo “acto de autoridad” ha tenido una evolución en la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; así, en un primera etapa, que data de mil novecientos diecinueve, el término de autoridad se asociaba estrechamente con aquella que dispusiera de la “fuerza pública”, en virtud de circunstancias legales o de hecho, con base en la cual se tuviera la posibilidad material de ejercer actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que se disponía. Sin embargo, el cambio en el fenómeno constitucional, llevo a este Tribunal Pleno a ajustar su concepción al nuevo modelo de Estado social de derecho, cuyo rasgo distintivo consiste **“en la creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad”**²⁵

²⁴ Por ejemplo, véase el artículo 5, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, que establece:

Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

[...]

II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

²⁵ Tesis aislada XXVII/97 de este Tribunal Pleno, visible en la página 118 del Tomo V (febrero de 1997) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de contenido: “AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PUBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURIDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO. Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: “AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término ‘autoridades’ para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.”, cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en

174. Así, el actual criterio del Tribunal Pleno atiende al análisis de la situación jurídica del momento y dota de centralidad a la existencia de una norma jurídica que dote de una facultad para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del ciudadano, cuyo cumplimiento puede exigirse mediante el uso de la fuerza pública o, bien a través de otras autoridades.

175. Retomando esta definición más flexible, aplicable para ambas perspectivas aquí señaladas –la descriptiva y la normativa de acto de autoridad–, la Segunda Sala de la Suprema Corte ha establecido que el concepto de acto de autoridad se puede definir en oposición a aquellos actos derivados de relaciones de coordinación, en las cual es necesaria la intervención de un tribunal para dirimir conflictos; así, los actos de autoridad se regulan por el principio de subordinación donde lo relevante es que ***“la voluntad del gobernante se impone directamente y de manera unilateral sin necesidad de la actuación de un tribunal, existiendo como límite a su actuación las garantías individuales consagradas en la Constitución y las de supra subordinación que se entablan entre órganos del Estado.”***²⁶

176. En este orden de ideas, si bien pareciera que el concepto de autoridad sólo se había modificado en cuanto a la supresión del elemento de fuerza pública, como elemento definitorio del mismo, manteniéndose la necesidad de acreditar el elemento orgánico, al tener que ser un órgano del Estado quien lo ha de desplegar, debe reconocerse la existencia de una mayor elasticidad en el concepto por dos razones.

177. En primer lugar, el criterio interpretativo de este Tribunal Pleno se basó en una necesidad de adaptación al cambio constitucional constante, a la luz de las funciones del Estado y las necesidades de la convivencia social.

178. En segundo lugar, la flexibilidad viene determinada por la centralidad del potencial configurador de las normas jurídicas, pues se reconoce que son los órganos creadores de derecho quienes influyen en la determinación del concepto de autoridad, al innovar en los modelos de toma de decisiones públicas, esto es, tratarse de una cuestión de configuración normativa determinar en quiénes se deposita la resolución de cuestiones relevantes desde la perspectiva de los intereses constitucionalmente tutelados, siendo a estos modelos de ejercicio del poder a los que se ha de adaptar la definición del concepto de “acto de autoridad” referido.

179. Así, sólo por enunciar algunos ejemplos de esta flexibilidad del concepto puede citarse el caso, incluso anterior a la novena época, en el cual se ha reconocido la necesidad de reconocer la naturaleza pública de los actos de particulares, quienes ejecutan o tiene a su cargo realizar un acuerdo, acto o resolución de una autoridad, en cuyo caso se ha establecido que se ha otorgar relevancia a los mismos para la activación de procedencia del juicio de amparo.²⁷ Más recientemente, la Segunda Sala retomó este criterio y destacó que estos actos de ejecución de los particulares deben considerarse de autoridad porque su origen se traza a un acto autoritario, siendo el órgano del Estado la causa generadora de su contenido normativo.²⁸

180. El ejemplo anterior se puede analizar desde las dos perspectivas apuntadas: 1) desde la perspectiva descriptiva que tiene al acto de autoridad como un hecho, los particulares pueden ejercer actos de autoridad en ejecución de las de órdenes de una autoridad constitucionalmente constituida, sin tener facultades para ello, que ha de reconocerse como tal para efectos de admitir la impugnación de quien lo resiente, pero

una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.

²⁶ Tesis aislada XXXVI/99 de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 307 del Tomo IX (marzo de 1999) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro “AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO EN RELACIONES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES”.

²⁷ Ver tesis aislada de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 2087 del Tomo XCV del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de contenido “ACTOS DE AUTORIDAD A CARGO DE PARTICULARES, SUSPENSIÓN EN CASO DE. El hecho de que el cumplimiento de un acuerdo y sus efectos, reclamados en amparo, estén a cargo de un particular, no significa que la suspensión que se concede contra ellos, origine un desvío del amparo hacia el enjuiciamiento constitucional de actos que no son de autoridad sino de particulares, pues si éstos obran, lo hacen en virtud de la autoridad de donde viene la causa directa, y esta circunstancia en modo alguno impide que en el juicio principal se examine la constitucionalidad del acto gestor, ni menos implica que sean actos de particulares, el objeto del juicio, ya que de no tener su fuente directa en los actos de las autoridades responsables, caerían al afectar a otro particular, no en la esfera del amparo, sino en otras jurisdicciones.

²⁸ Ver tesis de jurisprudencia 148/2012 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1657 del Libro XXIV (septiembre de 2013) Tomo 2 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro “SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA EJECUCIÓN DE UNA AUTORIZACIÓN, PERMISO O LICENCIA A CARGO DE PARTICULARES”.

también es dable que, 2) la participación de los particulares en la ejecución de actos de autoridad encuadre en el concepto de autoridad desde la perspectiva normativa, esto es, a la luz de los criterios de legitimidad constitucional, porque puede responder a razones justificadas de auxilio para la realización de ciertos fines públicos al interior de un diseño normativo constitucionalmente legítimo.

181. Otro ejemplo relevante tiene que ver justamente con el fenómeno histórico-constitucional apuntado por este Tribunal Pleno, a saber, el estado social de derecho, con base en el cual se crean nuevas formas de actuación estatal de incidencia en la vida social y económica, siendo un caso central de lo anterior las distintas manifestaciones de la administración pública paraestatal encargada de la prestación de servicios públicos, los que **“deben funcionar paralelamente a los agentes de la administración activa, mediante el otorgamiento y ejercicio de facultades de consulta, decisión, ejecución e imperio; de lo contrario se rompería con el principio de ‘unidad de poder’, conforme al cual las facultades autoritarias del aparato central y de los organismos descentralizados, deben reputarse de igual calidad y del mismo origen”**,²⁹ siendo relevante, una vez más, que haya sido intención del diseño legislativo otorgar facultades de decisión a esos entes para resolver ciertas cuestiones trascendentes para la esfera de intereses protegidos de los ciudadanos.³⁰

182. Pues bien, con base en lo expuesto, esta Suprema Corte ha establecido que los particulares pueden llevar a cabo actos de autoridad si, al menos, se cumplen con alguno de dos requisitos mínimos:

- a) Si un particular lleva a cabo un acto coactivo —que determine unilateralmente la afectación en la esfera de interés jurídicamente tutelados de los ciudadanos— lo tiene que hacer estrictamente en cumplimiento y ejecución de la decisión de un órgano del Estado, exigencia que se robustece cuando la emisión del acto implique el desarrollo de una facultad de cierta apreciación del supuesto de hecho que trae aparejada tal consecuencia, en cuyo caso dicha apreciación debe provenir de la autoridad constituida y
- b) Si se trata de un acto no sancionatorio o que no sea propiamente coactivo, debe tratarse de una actuación necesaria para la realización de un esquema regulatorio constitucionalmente válido, que no resulte desproporcional en la afectación de otros bienes constitucionales.

183. En el modelo de Estado constitucional que tenemos, las autoridades deben estar legítimamente establecidas, pues sólo de esta forma es dable someterlas a un esquema de rendición de cuentas conectada a los distintas fuentes de legitimidad constitucional (democrático o burocrático) y, más relevante aún desde la perspectiva de los derechos humanos, pueden quedar sometidos a un control jurisdiccional por el cual los ciudadanos tengan la seguridad de que los actos de molestia y privativos que han de resentir se realicen por autoridades jurídicamente responsables, cuya actuación estará sometida a un escrutinio de regularidad.

184. Estas conclusiones se derivan, conjuntamente, de lo dispuesto por los artículos 16 y 21, cuarto párrafo, de la Constitución Federal que establecen, respectivamente, que **“[n]adie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”**, así como que **“[c]ompete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad”**.

185. Del primero de ambos preceptos se deriva que las personas son titulares del derecho general de no resentir actos de afectación en su esfera jurídica —persona, familia, domicilio, papeles o posesiones— sino mediante el procedimiento institucionalizado, impersonal y objetivo que se realiza mediante los procedimientos de aplicación de normas por parte de una autoridad constituida con competencia, pues en ese caso, el orden jurídico se personifica y a él se atribuye la afectación o molestia —si es realizado de manera regular—, esto es, la autoridad actúa por actualización de hipótesis abstractas establecidas en las leyes aprobadas democráticamente, por ende, en la Constitución existe una garantía de seguridad institucionalizada o formalizada que enmarca el goce de los derechos de las personas, la que cabe reconocer en términos amplios.

²⁹ Tesis aislada CCXXIV/2001 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 372 del Tomo XIV (diciembre de 2001) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro “ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. ES VÁLIDO DOTARLOS DE ATRIBUCIONES DE AUTORIDAD DE NATURALEZA ANÁLOGA A LA DE LOS ENTES QUE PERTENECE A LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA”.

³⁰ Tesis aislada XV/2002 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 431 del Tomo XV (marzo de 2002) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro “ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS FEDERALES. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE FACULTADES IMPLÍCITAS PARA DOTARLOS DE ATRIBUCIONES QUE LES PERMITAN EMITIR ACTOS DE AUTORIDAD”.

186. Así, la norma constitucional requiere, en principio, de una actuación impersonal y objetiva de una autoridad jurídica para lograr la apertura de la esfera de los derechos de las personas, pues debe ser a través de un acto fundado y motivado legalmente como se logra un doble objetivo dentro del modelo de estado constitucional: la consecución de fines de bien general para los cuales se instrumentan los órganos del Estado y la protección de la esfera de intereses de las personas de cualquier interferencia arbitraria y abusiva del poder público, por lo que cabe afirmar que es opuesto al fin de la norma constitucional permitir que sea un particular, motivado por intereses individuales, quien pueda discrecionalmente afectar los derechos de las personas, sin sujetarse a la vía institucionalizada exigida a las autoridades, ya que, por definición, un particular investido de autoridad para ejercerla discrecionalmente, no podrá fundar y motivar sus actos, pues para ello es necesario superar el resto de requisitos constitucionales, a saber, lograr la titularidad de un órgano del Estado constituido previamente y tener asignado como fin institucional ejecutar la ley mediante actos de individualización debidamente justificados. Ello, se insiste, permite a los ciudadanos tener certeza de los fundamentos y motivos que detonan el acto de molestia y mantener a las autoridades como sujetos responsables jurídicamente para poder defenderse y combatir cualquier actuación arbitraria.

187. Si se permitiera que un particular realizara actos de molestia o afectación —sin mayor razón justificante constitucional o requisito que una ley delegatoria— el resto de los particulares resentiría una merma en los derechos tutelados por el artículo 16 constitucional, pues no podría asegurarse que el ciudadano pueda conocer todos las razones y fundamentos de esas actuaciones autoritarias, lo que se agrava si esa delegación se otorga para ejercer discrecionalmente, pues no podría existir un control que asegure que las razones motivantes del acto autoritario sean las sancionadas por las leyes, y, por tanto, el modelo constitucional no podría garantizar al ciudadano sus derechos de seguridad jurídica y legalidad.

188. Sobre la base de esta premisa debe interpretarse el cuarto párrafo del artículo 21 constitucional, pues cuando dispone que la autoridad administrativa podrá imponer sanciones administrativas por la violación a reglamentos gubernativos y de policía, dispone de una frontera de ese derecho general a que los actos de molestia sean producto de un actuar impersonal y objetivo de una autoridad que funde y motive la causal legal, pues permite que sea una fuente infra-legal, como es el reglamento, por tanto que, no es producto del proceso democrático, un fundamento legítimo para la aplicación de sanciones por parte de la autoridad administrativa, de ahí que en la norma constitucional se enumeren limitativamente el tipo de sanciones a aplicar, a saber, multa, arresto por treinta y seis horas y, en su caso, trabajo en favor de la comunidad.

189. Así, los artículos 21, cuarto párrafo y 16 constitucionales integran una unidad protectora en favor de los ciudadanos: los actos de molestia en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de las personas sólo se pueden realizar válidamente cuando sean el producto de un acto de aplicación de una autoridad competente que funde y motive la causal legal de su proceder, dentro de este derecho general se desprende una facultad específica de la autoridad administrativa para aplicar sanciones de manera limitativa por las infracciones establecidas en los reglamentos administrativos.

190. Así, no es dable entender al artículo 21, cuarto párrafo, constitucional como una permisión implícita extraíble mediante una interpretación *a contrario sensu*, según la cual la autoridad administrativa tiene asignada en exclusividad la aplicación de las sanciones por infracciones administrativas, por lo que, a contrario, todo lo que no encuadre técnicamente en el vocablo de “sanción”, puede ser delegado a los particulares; lo anterior se rechaza como posibilidad interpretativa, pues la función de la norma constitucional no es la de establecer un criterio rector para la delegación de actos de imperio, sino establecer la posibilidad de que ciertas sanciones sean aplicadas por la autoridad administrativa con fundamento en una fuente jurídica inferior a la ley, esto es, como una modalidad del esquema constitucional depositado en los artículos 14 y 16 constitucionales que regulan los actos de autoridad o de imperio.

191. En suma, el artículo 21 constitucional debe interpretarse de la manera conforme con la teleología del artículo 16 constitucional, por lo que si bien sólo establece que las sanciones administrativas serán aplicadas por la autoridad administrativa, ello no quiere decir que todo acto coactivo o de imperio que, por exclusión, no pueda calificarse técnicamente como “sanción”, pueda delegarse a los particulares para llevarse a cabo en contra de otros particulares, pues esta conclusión atentaría contra la idea misma de institucionalización y certidumbre jurídica garantizado mediante la instalación de los requisitos constitucionales a que se condicionan los actos de molestia.

192. El artículo 21, cuarto párrafo, constitucional establece la facultad de la autoridad administrativa para aplicar sanciones por infracciones a reglamentos administrativos, al interior del cual cabe reconocer un significado técnico y delimitado del vocablo sanción, que permita distinguirlo como una especie dentro del género de actos coactivos, y, por tanto, de otras especies del mismo, por ejemplo, de ejecución de garantías; sin embargo, este Tribunal Pleno rechaza encontrar en esta posibilidad de distinción conceptual una cláusula

de habilitación constitucional que permita al legislador delegar a los particulares la realización de todos las especies de actos coactivos distintos a las sanciones. Esta interpretación, *a contrario a sensu*, se opone a un entendimiento integral con las otras normas constitucionales y desconoce el derecho general a la seguridad jurídica que sirve como trasfondo a todo acto de molestia.

193. Permitir que los particulares, recapitulando, con motivo de una autorización en blanco, realicen actos de autoridad generaría un camino de evasión de nuestro modelo de gobierno limitado y vinculado a principios sustantivos para lo cual se ha diseñado un sistema de rendición de cuentas de naturaleza política y jurisdiccional; de ahí, que en cada caso concreto, esta Suprema Corte deba analizar la legitimidad de los esquemas regulatorios, cuyo diseño termine depositando en particulares el ejercicio del poder público, entendiendo que estos se han de tratar de casos excepcionales debidamente justificados en razones constitucionales.

194. Sobre estas bases, este Tribunal Pleno estima que en la exploración progresiva de los casos excepcionales y legítimos en que los particulares pueden realizar actos de autoridad, el artículo 25 de la Ley de Ingresos para Cuautla, Morelos, es inconstitucional por permitir injustificadamente que personas distintas a la autoridad constituida ejecute garantías coactivas sobre los vehículos de los conductores que actualicen conductas infractoras al operar los estacionómetros, ya que contempla que esta facultad coactiva puede ejercerla no sólo la autoridad municipal, sino cualquier persona **“que funja como tal”**, sin que se observe una razón justificante de este diseño.

195. La redacción del artículo 25 de la Ley de Ingresos impugnada permite al Municipio de Cuautla depositar en cualquier persona distinta a la autoridad legalmente constituida el ejercicio de facultades de ejecución coactiva de garantías para inmovilizar automóviles y remover placas en el caso de vehículos foráneos, sin especificar si esa facultad de ejecución se debe realizar necesariamente en cumplimiento de un orden de la autoridad de tránsito municipal, ya que se establece en términos generales, por lo que admitiría la posibilidad de que los particulares procedan a ejecutar dichas garantías cuando discrecionalmente estimen que se han actualizado conductas infractoras.

196. Por ende, la norma impugnada permite al municipio trasladar a los particulares una potestad que, por los términos en que está contemplada —sin restringirse a otro requisito de ejecución— permitiría a éstos desplegar facultades de apreciación para determinar cuándo se ha actualizado o no una conducta infractora, y en su caso, determinar la ejecución de la garantía de forma coactiva sobre sus vehículos, por los que los ciudadanos y conductores foráneos están sujetos a resentir actos de autoridad realizado por particulares, que no están sujetos al esquema constitucional de rendición de cuentas, pues esos particulares investidos de esta autoridad discrecional no serían responsables jurídicamente de sus actuaciones, y en estos casos, los ciudadanos no cuentan con la garantía de que los actos de imperio que resientan estarán debidamente fundados y motivados por autoridad competente, todo lo cual, por tanto, vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica.

197. Por otra parte, este Pleno concluye que esta posibilidad de trasladar a personas distintas a la autoridad constitucionalmente constituida el ejercicio de facultades coactivas no responde a un diseño o modelo regulatorio constitucionalmente válido, pues las infracciones administrativas de tránsito y la garantía de su pago no se relaciona con el servicio público de los estacionómetros, sino con la eficacia de normas administrativas que establecen reglas de convivencia municipal —infracciones administrativas— que rebasa la finalidad específica a la que se dirige el mencionado servicio público; en efecto, la ejecución coactiva de garantías para el pago de infracciones, se ubica en la dimensión del derecho administrativo sancionador y no en la operación del servicio público de tránsito y la posible relación que exista entre la operación de estacionómetros y las infracciones administrativas no justifica que quien opere ese servicio también aplique las sanciones correspondientes, pues se trata de dos funciones distintas.

198. Así, en el Municipio de Cuautla, Morelos, los ciudadanos que puedan ubicarse en las hipótesis de infracción relacionadas con la operación de los estacionómetros viven en permanente incertidumbre de resentir actos coactivos para garantizar el pago de sus multas, sin tener la seguridad de que se trate de actos emitidos por autoridades competentes y responsables públicamente por el despliegue de sus facultades, por lo que debe declararse la inconstitucionalidad del artículo impugnado en la porción que permite lo anterior, a saber, aquella que establece “o a quien funja como tal”.

VII. Efectos

199. Con base en la conclusión alcanzada, este Tribunal Pleno determina la inconstitucionalidad del artículo 25 de la Ley de Ingresos de Cuautla, Morelos para el ejercicio fiscal de 2013, únicamente en la porción que establece **“o a quien funja como tal”**, por lo cual el artículo impugnado debe leerse de la siguiente manera:

Artículo 25. El ayuntamiento percibirá en general las multas por concepto de infracciones que en este ordenamiento se establecen en materia de tránsito conforme a lo siguiente:

[...]

Estacionamiento en lugares controlados por estacionómetro.

[...]

2. Para garantizar el pago de las infracciones a que se refiere esta fracción, se autoriza a la autoridad municipal, a los inspectores de vigilancia a que inmovilicen los vehículos infractores o retiren placas de circulación de los mismos en el caso de vehículos foráneos.

200. El artículo 105, fracción III, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal establece que las declaratorias de inconstitucionalidad no podrán tener efectos retroactivos, salvo en la materia penal; esta prohibición de retroactividad se replica en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de la materia.

201. Esta prohibición, sin embargo, debe entenderse de manera sistemática y armónica con el primer párrafo del citado artículo 45 de la Ley de la materia que establece que **“[I]as sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación”**, así como con la fracción IV, del artículo 41, que dispone que las sentencias deben contener, entre otros puntos, **“[I]os alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada”**.

202. Estos últimos contenidos normativos otorgan amplias facultades de modulación a este Tribunal Pleno para determinar los efectos de sus sentencias, facultad que se entiende necesaria para lograr que la determinación alcanzada logre un óptimo impacto en el ordenamiento jurídico, pues cuando se determina la inconstitucionalidad de una norma con efectos generales, es evidente que su invalidez tiene el potencial de generar una gama de efectos, no todos los cuales necesariamente se ajustan totalmente y de la misma forma a los valores constitucionales, por lo que se debe proceder a un ejercicio de modulación y de discriminación de los posibles efectos.

203. Así, una declaratoria de inconstitucionalidad con efectos generales, aunque no pueda tener efectos retroactivos, salvo en la materia penal, ha de ser modulada por el Pleno de la Suprema Corte sobre la base del mejor balance posible de los principios involucrados con su impacto en la realidad, buscando lograr que tales efectos logren maximizar los principios constitucionales en juego.

204. Así, en el presente caso, se declara la inconstitucionalidad de la norma general con efectos a partir de la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial de la Federación, por lo que ha de entenderse que a partir de ese momento no existe fundamento legal para que personas distintas a la autoridad municipal legalmente constituida puedan ejecutar actos coactivos en contra de los ciudadanos, por lo que no podrán llevar a cabo la ejecución de las garantías de pago de las multas administrativas, mediante la inmovilización de los automóviles ni remover placas de los mismos, ni realizar acto alguno vinculado con la aplicación de dichas multas.

205. De esta forma, si bien esta sentencia no se ha ocupado de la evaluación jurídica de acto alguno de concesión o incluso de los actos de autorización legislativa para la constitución de un fideicomiso para la administración de los estacionómetros en Cuautla, Morelos, lo cierto es que al declararse la inconstitucionalidad de la norma impugnada, debe entenderse que sin importar las condiciones de cualquier concesión celebrada al amparo de dicho artículo impugnado, no existe fundamento legal para que particular concesionario alguno realice acto de autoridad en los términos precisados, por lo que ningún contrato administrativo debe entenderse en sentido opuesto a lo aquí establecido.

206. Entender en sentido distinto lo aquí resuelto por el Pleno de la Suprema Corte implicaría permitir que mediante la celebración de una concesión o de un contrato administrativo se podría blindar lo dispuesto en una norma legal de cualquier declaratoria de inconstitucionalidad, por lo que sin importar lo establecido en esos actos, debe tenerse que no existe fundamento jurídico alguno para que algún particular ejecute las garantías establecidas en la norma impugnada.

En consecuencia, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 11 Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos para el Ejercicio Fiscal de dos mil trece.

TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos para el Ejercicio Fiscal de dos mil trece, en la porción que establece "o a quien funja como tal", para los efectos precisados en el último considerando de esta sentencia.

CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Morelos.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Respecto del punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de los considerandos I, II y III relativos, respectivamente, a la competencia, la oportunidad y la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza con salvedades, respecto de los párrafos setenta y ocho a ochenta y cinco del considerando IV, relativo a las causas de improcedencia; y por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y Sánchez Cordero de García Villegas, respecto de los párrafos ochenta y seis a noventa y siete del considerando IV, relativo a las causas de improcedencia, los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y Presidente Silva Meza votaron en contra.

Respecto del punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

Los señores Ministros Luna Ramos y Franco González Salas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes; los señores Ministros Cossío Díaz y Aguilar Morales, para formular sendos votos particulares.

Respecto del punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Cossío Díaz y Aguilar Morales votaron en contra.

Los señores Ministros Luna Ramos y Franco González Salas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes; los señores Ministros Cossío Díaz y Aguilar Morales, para formular sendos votos particulares.

Los efectos de esa declaración de invalidez, contenidos en el considerando VII, se aprobaron por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión de tres de diciembre de dos mil trece previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo los derechos de los señores Ministros para hacer valer los votos que estimen convenientes.

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

El Ministro Presidente, **Juan N. Silva Meza**.- El Ministro Ponente, **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de treinta y ocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la versión pública que corresponde a la sentencia del tres de diciembre de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 13/2013, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintiuno de febrero de dos mil catorce.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN LA SENTENCIA RECAÍDA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2013

Me permito formular voto particular en el asunto citado en el encabezado, al no compartir lo aprobado por la mayoría respecto de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, en general, y la del artículo 11 de la Ley de Ingresos de Cuautla, Morelos, en particular, así como la conclusión a la que se arriba en el fallo, en el sentido de declarar la inconstitucionalidad del artículo 25 de la normativa indicada, atento a las consideraciones que desarrollaré a continuación.

Por principio de cuentas, señalaría que, en mi opinión, el Titular de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, actor en el presente medio de control constitucional, no está legitimado para interponerlo pues, según me parece, lo que en realidad pretende combatir es una violación de tipo competencial y, al efecto, argumenta una vulneración indirecta a los derechos humanos de los habitantes del municipio referido en el párrafo precedente.

En efecto, como se desprende de la propia ejecutoria, la parte accionante señala, medularmente, que el municipio no podía concesionar el servicio de estacionómetros y, consecuentemente, no podía delegar al concesionario la posibilidad de ejecutar mecanismos para garantizar el pago de sanciones derivadas de éste.

Lo anterior, según se evidencia con los conceptos de invalidez que desarrolla en su escrito inicial de demanda, toda vez que, según afirma, esto debía realizarlo, directamente, al propio municipio, conforme a lo establecido en el artículo 115 de la Ley Fundamental que, no debe perderse de vista, se refiere a cuestiones relativas a la organización municipal y, en el caso concreto, en específico, a un tema competencial que, evidentemente, se aleja de lo relativo a los derechos humanos.

Para corroborar lo anterior, conviene traer a colación el texto de los artículos ahora combatidos, en los que se destaca la porción normativa directamente controvertida, que son del tenor literal siguiente:

Artículo 11. Por la prestación del servicio de estacionamientos y aprovechamientos de la vía pública en lugares permitidos que causarán y liquidarán los derechos conforme a las siguientes:

(...)

E) Estacionamiento en vía pública en espacios regulados por estacionómetro que operaran de lunes a sábados excepto domingos y días festivos conforme a la ley federal del trabajo.

(...)

Se autoriza al Ayuntamiento de Cuautla, Morelos, a **constituir un fideicomiso de administración para dar cumplimiento a las obligaciones** que se contrate en términos de los puntos de acuerdo cuarto y quinto de la sesión extraordinaria de cabildo No. 74 de fecha 18 de noviembre del año 2011 y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 38, fracción X de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, siendo el objeto del fideicomiso recibir el total de los ingresos que se obtengan por el funcionamiento de los estacionómetros, disponiéndose de dichos ingresos de la siguiente manera en orden de prelación:

1. El Municipio de Cuautla recibirá como contraprestación el 32% de los ingresos totales que se obtengan por el funcionamiento de los estacionómetros.
2. La empresa IBERPARKING, SA de CV recibirá como contraprestación el 68% de los ingresos totales que se obtengan por el funcionamiento de los estacionómetros.
3. El total de los costos de operación y mantenimiento para salvaguardar y eficientar la prestación del servicio concesionado y que garantice la continuidad del proyecto, así como los compromisos crediticios en su caso y la recuperación de la inversión de capital y rendimientos del concesionario de los estacionómetros correrán a cargo de la empresa IBERPARKING S.A. de C.V.

Artículo 25. El ayuntamiento percibirá en general las multas por concepto de infracciones que en este ordenamiento se establecen en materia de tránsito conforme a lo siguiente:

(...)

Estacionamiento en lugares controlados por estacionómetro.

...

2. Para garantizar el pago de las infracciones a que se refiere esta fracción, se autoriza a la autoridad municipal, a los inspectores de vigilancia **o a quien funja como tal** a que se inmovilicen los vehículos infractores o retiren placas de circulación de los mismos en el caso de vehículos foráneos.

Como se desprende del contenido de los preceptos trasuntos, el primero se refiere a la posibilidad que se otorga al Ayuntamiento de Cuautla, Morelos, para constituir un fideicomiso de administración para cumplir con las obligaciones derivadas de la concesión del servicio de estacionómetro, mientras que el segundo señala quiénes podrán llevar a cabo las acciones previstas en la norma para garantizar el pago de las infracciones derivadas de éste.

En mi opinión, la sola lectura de los dispositivos jurídicos referidos pone de manifiesto que, como adelanté, estos se refieren a un tema de distribución de competencias que nada tiene que ver con los derechos humanos de los habitantes del municipio actor y, por tanto, sostengo que no ha lugar reconocer legitimación al promovente para intentar el presente medio de controversia.

Esto, pues no debe soslayarse que el artículo 105, fracción II, inciso g)¹, de la Norma Suprema, reconoce la facultad de los órganos estatales encargados de la tutela de los derechos humanos para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes que vulneren los derechos del hombre (como género) contenidos en la Constitución o en tratados internacionales.

En lo que interesa, el proceso de creación del que deriva el precepto constitucional referido evidencia que el legislador consideró relevante conceder a los órganos encargados de tutelar los derechos humanos, a nivel Federal y local, la facultad de iniciar acciones de inconstitucionalidad pues estimó que, de esta forma, la ciudadanía quedaría protegida ante la entrada en vigor de normas jurídicas que pudieran ser contrarias a esta clase de derechos, aunque también pone de manifiesto que podría ejercer dichas atribuciones en el ámbito de sus competencias.

Así, del texto constitucional señalado y los antecedentes relatados, a mi juicio, es posible concluir que en las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los órganos que tutelan derechos del hombre, podrán argumentarse violaciones directas o indirectas a esta clase de normas aunque, en el segundo caso, para determinar la procedencia de ese medio de impugnación, tendrá que hacerse un análisis casuístico para verificar que la violación alegada, efectivamente, incida en el ámbito propio de los derechos humanos y, al efecto, será menester establecer la naturaleza y contenido de la norma impugnada, sus alcances y, sobre todo, insisto, la relación que pueda tener con derechos como los aludidos.

En mi concepto, lo contrario implicaría reconocer que organismos como el hoy actor pueden impugnar toda clase de leyes, con independencia de su contenido particular, siempre que logren relacionar la violación, aunque sea de manera formal y superficial, con los derechos humanos reconocidos en los ordenamientos en la materia, y ello conllevaría desnaturalizar la previsión constitucional referida.

Esto último porque, en los hechos, se estaría permitiendo que los órganos que tutelan derechos humanos inicien acciones de inconstitucionalidad contra, prácticamente, cualquier norma, siempre que logran establecer un vínculo entre ésta y esa clase de derechos.

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

...

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

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

...

g) La Comisión Nacional de Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución, y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;...

Por tanto, a mi juicio, en el caso, no ha lugar a reconocer legitimación al accionante para combatir las normas que controvierte, por un lado, atento a su contenido y, por otro, tomando en consideración que su inconstitucionalidad la hace derivar de la vulneración al artículo 115, fracción III, inciso h), de la Ley Fundamental, esto es, de un planteamiento competencial, pues aun cuando la impugnación pudiera relacionarse con los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, como se pretende en la especie, en el fondo, los dispositivos jurídicos impugnados involucran, de manera directa y exclusiva, aspectos que escapan al ámbito de atribuciones de la comisión actora.

Establecido lo anterior, tampoco comparto la sentencia, en tanto determina que el asunto es procedente en lo que se refiere al artículo 11 de la norma combatida ya que, en mi opinión, dicho precepto es un acto materialmente administrativo y, consecuentemente, no puede impugnarse a través de este medio de control constitucional.

Sobre el particular, debo indicar que, en lo personal, me he pronunciado, consistentemente, en el sentido de que el concepto de norma general al que se refiere el artículo 105 de la Ley Fundamental no se refiere a cualquier norma, sino a las que tienen el carácter de ley desde el punto de vista formal y material.

Mi posición resulta acorde con lo que ha sostenido el Pleno de este máximo Tribunal del País en criterios como los que se citan a continuación:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL

Por 'Ley del Presupuesto' se entiende el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Estado, otorgando competencias y estableciendo derechos y obligaciones para la administración pública y para los particulares. Por 'Presupuesto de Egresos' se entiende el decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo determinado. El 'Decreto del Presupuesto de Egresos' constituye un acto de aplicación de la 'Ley del Presupuesto', en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos; empero, no es el decreto el que otorga competencias o establece derechos y obligaciones, pues éstos ya están previstos en la ley que se aplica. En el ámbito del Distrito Federal, la distinción entre 'Ley del Presupuesto' y 'Presupuesto de Egresos' está expresamente contemplada tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. De esta manera, a diferencia de lo que sucede con la Ley de Ingresos, la Constitución, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no otorgan el carácter de ley al Presupuesto de Egresos; en cambio, la 'Ley del Presupuesto del Distrito Federal', esto es, las disposiciones conducentes del Código Financiero del Distrito Federal, le dan expresamente el carácter de decreto. Es relevante señalar que el multicitado decreto contiene algunas disposiciones que pudieran estimarse como normas de carácter general, porque aparentemente otorgan competencias; sin embargo, en realidad únicamente se limitan a reiterar, y en ocasiones de manera expresa, las que ya están otorgadas en las leyes respectivas. Por otra parte, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en cuanto a su aspecto material, tiene el carácter de un acto administrativo y no de una ley; es decir, no participa de la generalidad, como característica esencial de ésta. Por lo tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueva en su contra resulta improcedente.²

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA SENTENCIA DE INVALIDEZ CUANDO UN ÓRGANO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL IMPUGNE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA ENTIDAD. Conforme a los artículos 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 42 de la Ley Reglamentaria de la materia, los efectos de las sentencias dictadas en controversia constitucional consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales cuando se trate de disposiciones generales emitidas por los Estados o los

² Tesis 24/99, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, abril de mil novecientos noventa y nueve, página 251, número de registro: 194,259. Deriva de la acción de inconstitucionalidad 4/98, fallada en sesión de veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y ocho, por mayoría de ocho votos (en contra los Ministros Aguinaco, Aguirre y Góngora), bajo la ponencia del Ministro Gudiño.

Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o bien, entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal; sin embargo, en los demás casos sólo tendrán efectos entre las partes. En ese sentido, si en una controversia constitucional algún órgano de gobierno del Distrito Federal impugna el Presupuesto de Egresos de la entidad, el cual es un acto formalmente legislativo pero materialmente administrativo, resulta evidente que la declaratoria de invalidez que se decrete únicamente tendrá efectos entre las partes.³

Además, es congruente con lo resuelto por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 1/2010, dentro de la cual, en lo que importa, se sostuvo, esencialmente, que dicho medio de impugnación era improcedente en los casos en los que no se combata una norma general, sino un acto administrativo que se extingue una vez aplicado, esto es, un supuesto concreto y particular que sólo representa una referencia en la aplicación de otras leyes que sí establecen cuestiones generales.

Es claro que las consideraciones anteriores resultan aplicables al caso concreto, por cuanto hace al artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos, cuyo texto, es del tenor siguiente:

Artículo 11. Por la prestación del servicio de estacionamientos y aprovechamientos de la vía pública en lugares permitidos que causarán y liquidarán los derechos conforme a las siguientes:

(...)

E) Estacionamiento en vía pública en espacios regulados por estacionómetro que operaran de lunes a sábados excepto domingos y días festivos conforme a la ley federal del trabajo.

(...)

Se autoriza al Ayuntamiento de Cuautla, Morelos, a **constituir un fideicomiso de administración para dar cumplimiento a las obligaciones** que se contrate en términos de los puntos de acuerdo cuarto y quinto de la sesión extraordinaria de cabildo No. 74 de fecha 18 de noviembre del año 2011 y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 38, fracción X de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, siendo el objeto del fideicomiso recibir el total de los ingresos que se obtengan por el funcionamiento de los estacionómetros, disponiéndose de dichos ingresos de la siguiente manera en orden de prelación:

1. El Municipio de Cuautla recibirá como contraprestación el 32% de los ingresos totales que se obtengan por el funcionamiento de los estacionómetros.
2. La empresa IBERPARKING, SA de CV recibirá como contraprestación el 68% de los ingresos totales que se obtengan por el funcionamiento de los estacionómetros.
3. El total de los costos de operación y mantenimiento para salvaguardar y eficientar la prestación del servicio concesionado y que garantice la continuidad del proyecto, así como los compromisos crediticios en su caso y la recuperación de la inversión de capital y rendimientos del concesionario de los estacionómetros correrán a cargo de la empresa IBERPARKING S.A. de C.V.

En mi concepto, el contenido del precepto trasunto evidencia que éste sólo contiene una autorización para que el Municipio de Cuautla, Morelos, constituya un fideicomiso para cumplir con las obligaciones derivadas de la concesión del servicio de estacionómetros, esto es, hace referencia a un supuesto específico que se agota una vez que se lleva a cabo.

En esta lógica, estimo que dicha disposición corresponde, más que a una norma, a un acto materialmente administrativo que, consecuentemente, no puede ser impugnado a través de un medio de controversia como es la acción de inconstitucionalidad y, por tanto, como adelanté, este medio de control de constitucionalidad debió sobreseerse por cuanto hace al precepto señalado.

Finalmente, no comparto la conclusión que se alcanza en la ejecutoria en relación con el artículo 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos, que se declara inconstitucional.

³ Tesis XIV/2007, Aislada, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, mayo de dos mil siete, página 1533, número de registro: 172,564. Deriva de la controversia constitucional 31/2006, fallada en sesión de siete de noviembre de dos mil seis, por mayoría de siete votos (ausente el Ministro Ortiz Mayagoitia, disidentes los Ministros Góngora, Cossío y Sánchez Cordero), bajo la ponencia del Ministro Cossío.

Esto es así, pues me parece que para arribar a esta conclusión se hace un análisis específico y aislado de la porción normativa impugnada, a partir del cual se determina que se trata de una disposición abierta y general, soslayando las circunstancias que dieron lugar a su emisión, y que resultan determinantes para su confección final.

Para sostener mi argumento, es conveniente tener presente el texto del precepto en cita, que es del tenor literal siguiente:

Artículo 25. El ayuntamiento percibirá en general las multas por concepto de infracciones que en este ordenamiento se establecen en materia de tránsito conforme a lo siguiente:

(...)

Estacionamiento en lugares controlados por estacionómetro.

...

2. Para garantizar el pago de las infracciones a que se refiere esta fracción, se autoriza a la autoridad municipal, a los inspectores de vigilancia **o a quien funja como tal** a que se inmovilicen los vehículos infractores o retiren placas de circulación de los mismos en el caso de vehículos foráneos.

Como se desprende del artículo invocado, en él se reconoce la posibilidad de que el Municipio de Cuautla, Morelos, perciba las multas correspondientes a las infracciones en materia de tránsito, entre ellas, las derivadas del servicio de estacionómetro y, sólo para garantizarlas, se faculta a la autoridad municipal, a los inspectores, y a quienes funjan como tales, a inmovilizar los vehículos, o bien, retirar las placas correspondientes, en caso de que se trate de automóviles foráneos.

En mi opinión, el propio precepto establece un primer límite o parámetro en relación con la porción normativa controvertida, pues la frase impugnada ("quien funja como tal") debe entenderse referida sólo a quienes ejerzan funciones de autoridad o inspección en el ámbito específico y concreto del servicio mencionado.

Así, en un primer momento, considero que la generalidad a la que se alude en la sentencia no es tan indiscriminada como se pretende.

Además, me parece que no debe soslayarse que el servicio indicado está concesionado y, por tanto, a través de éste, un particular se encarga de realizar una actividad cuyo titular, sin embargo, sigue siendo el Estado, y con mayor razón si se considera que la concesión se otorga por un tiempo específico, e incluso, podría terminar anticipadamente, lo que no derivaría en la desaparición de la obligación de prestar el servicio; sino que sería el órgano de gobierno de que se trate el responsable de llevarlo a cabo.

Conforme a lo apuntado, en mi opinión, en la especie debió haberse concluido que el artículo 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos, en la porción normativa impugnada ("quien funja como tal"), se refiere a los particulares que, con motivo de la concesión otorgada, prestan el servicio público de estacionómetro en el municipio, lo que, no implica que el Estado deje de ser responsable de éste y, consecuentemente, de los términos en que se lleve a cabo.

Así, a mi parecer, el artículo en comento no es inconstitucional porque, a través de él, no se resta intervención y responsabilidad al Estado en relación con el servicio referido y, por tanto, no podría sostenerse que éste es realizado por un particular independiente de aquél, y que lleva a cabo funciones coactivas, alejado del marco normativo o sin control.

A lo anterior, señalo que el artículo indicado se refiere únicamente a la posibilidad de que los concesionarios garanticen la sanción, ya sea mediante la inmovilización del vehículo, o bien, a través del retiro de las placas cuando sean foráneas, en caso de que las personas no cumplan con la regulación correspondiente al servicio de estacionómetro.

Lo señalado es importante, pues evidencia que la sanción, en sí misma, no forma parte del servicio concesionado sino, únicamente, la garantía de ésta, es decir, sólo se permite que el concesionario lleve a cabo una condición que facilite la imposición de la sanción, pero no la sanción misma y, en mi concepto, esto no implica que quien realice los mecanismos de garantía no tenga el carácter de autoridad para efectos del orden jurídico y, por tanto, deba sujetarse a él.

A mi juicio, las consideraciones anteriores destruyen las premisas medulares de la ejecutoria y, contrariamente a lo sostenido en ella, permiten sostener la validez del precepto en cita, razón por la que, como adelanté, no comparto la conclusión a la que arriba la mayoría en la sentencia sobre el particular, ya que en mi convicción, el artículo 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos, no violenta los principios de legalidad y seguridad jurídica y, por tanto, no es opuesto a la Ley Fundamental.

Ahora bien, las consideraciones desarrolladas con antelación evidencian que, en cuanto a los puntos aludidos previamente, no comparto lo decidido en esta ejecutoria, siendo ésta la razón por la que formulo el presente voto particular.

Atentamente

El Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de siete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto particular formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales en la sentencia del tres de diciembre de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 13/2013, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintiuno de febrero de dos mil catorce.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN RELACIÓN A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2013.

Antecedentes

1. En sesión de tres de diciembre de dos mil trece, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la Acción de Inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos. No compartí lo resuelto por la mayoría de ocho ministros en el resolutivo tercero, razón por la cual formulo el presente voto particular.

Consideraciones de la mayoría

2. La mayoría de los ministros declaró la invalidez del artículo 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos para el Ejercicio Fiscal de dos mil trece, en la porción que establece “o a quien funja como tal” para los efectos de que el artículo se lea de la siguiente forma:

“Artículo 25. El ayuntamiento percibirá en general las multas por concepto de infracciones que en este ordenamiento se establecen en materia de tránsito (sic) conforme a lo siguiente:

[...]

Estacionamiento en lugares controlados por estacionómetro.

[...]

2. Para garantizar el pago de las infracciones a que se refiere esta fracción, se autoriza a la autoridad municipal, a los inspectores de vigilancia a que inmovilicen los vehículos infractores o retiren placas de circulación de los mismos en el caso de vehículos foráneos.”
3. La sentencia precisa que así, a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación deja de existir fundamento legal para que personas distintas a la autoridad municipal legalmente constituida, o en otras palabras algún particular –como también dice la sentencia– puedan ejecutar actos coactivos en contra de los ciudadanos, por lo que no podrán llevar a cabo la ejecución de las garantías de pago de las multas administrativas mediante la inmovilización de los automóviles, remoción de placas de los mismos, ni realizar acto alguno vinculado con la aplicación de dichas multas.
4. Las razones para ello son que desde el punto de vista que llaman “normativo”, el concepto de “autoridad” responde a criterios de legitimidad del poder público, y que resulta más restringido que el concepto de autoridad desde el punto de vista del ciudadano para efectos de defensa de violaciones a derechos humanos).
5. A partir de dicho concepto normativo de autoridad, consideran que el artículo 25 es violatorio de los derechos de legalidad y seguridad jurídica porque establece que no sólo la autoridad municipal sino cualquier otra persona que funja como tal aplique actos coactivos en garantía del pago de multas, es decir, un acto de autoridad (en el sentido normativo), y para el cual no encuentran justificación constitucional válida, pues estiman que todo acto realizado por particulares en contra de particulares es atentatorio a la idea de institucionalización y certidumbre jurídica.

Razones del disenso

6. No puedo compartir lo resuelto por la mayoría de los ministros en la presente acción de inconstitucionalidad. Parto de la consideración de que el artículo 28 de la Constitución permite la concesión de servicios públicos a los particulares bajo determinadas condiciones, acotadas por ejemplo, por el artículo 21 de la misma.
7. Conforme a precedentes que se citan en la sentencia¹ se considera que la materia de tránsito –que es competencia municipal conforme al artículo 115 fracción III, inciso h) constitucional– es un servicio público. Considero que por tratarse de un servicio público, es susceptible de ser concesionable en aquello que no esté restringido por la Constitución.
8. Ahora bien, el artículo 21 constitucional, párrafo cuarto, invocado por la Comisión de Derechos Humanos del estado, establece que “compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, la que únicamente consistirá en multa, arresto hasta por treinta y seis horas, o trabajo en favor de la comunidad” lo cual constituye un límite a lo concesionable en un servicio público como es el de tránsito. Sin embargo en el caso, lo que se está concesionando no es la imposición de una sanción en términos del artículo 21, sino que se están concesionando las garantías para dar cumplimiento a la obligación.
9. Estimo que el servicio en cuestión, es decir el aseguramiento del cumplimiento de la obligación mediante la garantía de la sanción, que consiste en inmovilizar el automóvil o en retirar las placas foráneas cuando las personas que no hubieren cumplido con las obligaciones de los estacionómetros, son actos de molestia, pero que no se enmarcan en lo que se considera una sanción de acuerdo al artículo 21 constitucional, por lo que resulta válido concesionarlos.
10. Cabe precisar que del artículo 25 impugnado, no puede interpretarse de forma que la concesión implique la posibilidad de que las personas que laboran para esta empresa impongan las sanciones. Lo que estas pueden hacer es participar inmovilizando el auto, forzando con ello a que la persona acuda a pagar la multa, o se fuerce a ir a recoger las placas, con lo cual se garantice el cumplimiento del pago de la multa.
11. Por lo anterior, disiento de la mayoría en cuanto a que sea inconstitucional el artículo 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos para el Ejercicio Fiscal de dos mil trece, siempre que entendamos que está referida, sólo a garantizar la condición de la sanción.
12. Así entonces, en tanto la facultad establecida en la norma impugnada no es una sanción, no se está violando el artículo 21 párrafo cuarto que determina que la autoridad administrativa es quién podría imponer multas; y así tampoco, las garantías de seguridad jurídica, en tanto es válido que sujetos privados cumplan funciones otorgadas legalmente y dentro del ámbito de atribuciones expresamente otorgadas para proporcionar un servicio público.
13. Cabe precisar que pese lo anterior, considero que los actos realizados por la persona que actúa a nombre o representación de la empresa concesionaria podrían en su momento, considerarse actos de autoridad para efectos de dar protección al ciudadano, en concreto en términos del artículo 5º de la Ley de Amparo.
14. Por las razones expresadas es que voté en contra de lo resuelto y consideré que el artículo 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos para el Ejercicio Fiscal de dos mil trece era válido.

El 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 NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto particular formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz en la sentencia del tres de diciembre de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 13/2013, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintiuno de febrero de dos mil catorce.- Rúbrica.

¹ Foja 48