

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

**SENTENCIA dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 43/2014, así como el Voto Concurrente formulado por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.- Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 43/2014**  
**ACTOR: MUNICIPIO DE BOCA DEL RÍO, ESTADO**  
**DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE**

**MINISTRO PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**  
**SECRETARIA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO**

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 43/2014, promovida por el ayuntamiento del municipio de Boca del Río, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a través de su síndico, en contra del poder ejecutivo del estado por la supuesta invasión competencial en relación con actos que atañen al servicio público de tránsito y vialidad, el cual compete exclusivamente al municipio, en términos de los artículos 115, fracción III, inciso h, y 124, de la Constitución Federal, así como la omisión de entregar al municipio promovente el cincuenta por ciento de los ingresos obtenidos por el cobro de infracciones y multas de carácter municipal.

Asimismo, se demanda al poder legislativo local por la expedición de la Ley para la Transferencia de Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el treinta y uno de julio de dos mil uno, misma que se considera inconstitucional al transgredir lo dispuesto en el párrafo primero del artículo tercero transitorio del Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

El problema jurídico a resolver consiste en dilucidar si los poderes ejecutivo y legislativo del Estado de Veracruz invadieron la esfera competencial del municipio de Boca del Río, al llevar a cabo distintos actos atinentes al servicio público de tránsito y vialidad dentro de su jurisdicción y si existe el impago por los ingresos obtenidos de multas e infracciones de tal índole.

El municipio actor señaló lo siguiente:

II. ENTIDAD Y ÓRGANO DEMANDADO. El gobernador del Estado de Veracruz, titular del poder ejecutivo de dicha entidad, con domicilio ampliamente conocido en el Palacio de Gobierno, ubicado en Avenida Enríquez, colonia Centro, de la ciudad de Xalapa de Enríquez, en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

[...]

V. ACTOS CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA:

1. Los actos del poder ejecutivo del Estado de Veracruz, a través de la Dirección General de Tránsito del Estado, mediante los cuales interviene en la circulación y vialidad de vehículos y peatones en el municipio de Boca del Río, Veracruz, ejerciendo funciones inherentes al servicio público de tránsito, invadiendo su esfera de competencia, obstruyendo y entorpeciendo las atribuciones y funciones que le corresponden en exclusiva en la prestación de dicho servicio y que el ayuntamiento que represento presta de forma general, continua, regular, uniforme y competa, a partir del 4 de abril de 2014, pretendiendo prolongar los efectos jurídicos del "Convenio para la operación y administración del servicio público de tránsito en el municipio de Boca del Río, Ver., celebrado entre el Gobierno del Estado y el H. ayuntamiento de Boca del Río, Ver.", de 6 de enero de 2011, publicado en el número extraordinario 7, el 7 de enero de 2011, en la Gaceta Oficial del Estado, mediante el cual el municipio de Boca del Río, Veracruz hizo entrega del servicio público de tránsito y vialidad en su jurisdicción

municipal al gobierno del Estado, convenio que está afectado de invalidez, en virtud de que se suscribió en violación de las normas constitucionales y legales que se precisan en los conceptos de invalidez y que además se dio por terminado mediante acuerdo de cabildo del ayuntamiento que represento, tomado en sesión extraordinaria de 13 de febrero de 2014, extinguiéndose sus efectos jurídicos.

[...]

2. La omisión por parte del poder ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave de reconocer la atribución constitucional que le corresponde al municipio de Boca del Río, Veracruz, de tener a su cargo de forma exclusiva la prestación del servicio público de tránsito y vialidad dentro de su jurisdicción municipal y en ejercicio de las funciones inherentes a dicho servicio, contraviniendo, directamente lo dispuesto por los artículos 16, párrafo primero, 115, fracción III, inciso h, y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, afectando su esfera de competencia.

[...]

3. Los operativos de revisión y/o detención de vehículos y personas en las calles, avenidas, calzadas, bulevares y demás vías públicas del municipio de Boca del Río, Veracruz, realizados por el personal operativo de la Dirección General de Tránsito del Estado, por órdenes de su Director General, dependiente del poder ejecutivo del Estado, así como la imposición de multas a las personas que circulan en las zonas urbanas del municipio, invadiendo su esfera de competencia y violentando el pacto federal, lo que resulta una intromisión del estado en la autonomía municipal, no obstante que dicho servicio es prestado por el municipio a partir del 4 de abril de 2014, en forma general, continua, regular, uniforme y completa en favor de la población, a quien afectan sus derechos humanos en virtud de actos realizados por una autoridad incompetente al ser una atribución propia y exclusiva de los municipios en términos de lo dispuesto por el artículo 115, fracción III, inciso h, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[...]

4. Los actos que realiza el poder ejecutivo del Estado de Veracruz, por conducto de la Dirección General de Tránsito del Estado, consistentes en la inminente instalación física de una delegación de esa dependencia en la Avenida Ruiz Cortines número 515, fraccionamiento Costa Verde, en el municipio de Boca del Río, Veracruz, que ya fue anunciada por las autoridades estatales.

[...]

5. El nombramiento de un delegado de tránsito del estado para el municipio de Boca del Río, Veracruz, que realizó el poder ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por conducto de la Dirección General de Tránsito del Estado; así como los actos que dicho delegado ejerce al realizar funciones y atribuciones en materia de tránsito y vialidad en las calles, calzadas, avenidas, bulevares y demás vías públicas del municipio de Boca del Río, Veracruz, invadiendo su esfera de competencia y violentando el pacto federal, lo que resulta una intromisión en su autonomía municipal, no obstante que dicho servicio es prestado por el municipio que represento a partir del 4 de abril de 2014, en forma general, continua, regular, uniforme y completa en favor de la población, a quien afectan sus derechos humanos en virtud de actos realizados por una autoridad incompetente, al ser una atribución propia y exclusiva de los municipios en términos de lo dispuesto en el artículo 115, fracción III, inciso h, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[...]

6. La omisión del gobierno de Veracruz de entregar al municipio de Boca del Río en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el cincuenta por ciento de los ingresos que aquél obtuvo por el cobro de infracciones y multas de carácter municipal, a que se obligó en términos de la cláusula Cuarta del "Convenio para la operación y administración del servicio público de tránsito en el municipio de Boca del Río, Ver., celebrado entre el Gobierno del Estado y el H. ayuntamiento de Boca del Río, Ver.", que se menciona en el numeral 1 anterior, convenio y sus efectos jurídicos que se dieron por terminados.

[...]

7. La pretensión del poder ejecutivo del Estado de Veracruz, a través del Director Jurídico de la Secretaría de Seguridad Pública de dicha entidad, de sujetar la transmisión de los recursos financieros inherentes al servicio público de tránsito y vialidad del cual se hizo cargo el estado en forma temporal, en virtud del convenio de 6 de enero de 2011, publicado el 7 de enero de 2011, en el número extraordinario 7 de la Gaceta Oficial del Estado, a la existencia de un convenio de coordinación para proporcionar apoyo en materia de seguridad pública al Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, celebrado por el Gobierno Federal con el gobierno del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el cual no fue suscrito por el ayuntamiento que represento, por lo que no genera obligaciones a su cargo; así como el de sujetar la entrega de dichos recursos financieros a la aplicación de las leyes que menciona en su oficio SSP/DJ/624/2014 de 4 de abril de 2014, dirigido al presidente municipal del ayuntamiento de Boca del Río, convenios que no son aplicables al presente caso y disposiciones legales secundarias que contravienen lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[...]

8. La negativa tácita del Estado de Veracruz, a través del poder ejecutivo, de entregar a mi representado los recursos financieros inherentes al servicio público de tránsito y vialidad, que el municipio le delegó en virtud del convenio de 6 de enero de 2011, publicado el 7 de enero de 2011, en el número extraordinario 7, de la Gaceta Oficial del Estado y que mi representado dio por terminado por acuerdos de cabildo tomados en la sesión extraordinaria de 13 de febrero de 2014.

#### I. ANTECEDENTES DEL CASO

1. En virtud de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve en la que se otorgó la función y prestación del servicio público de tránsito dentro de la jurisdicción de los municipios, como facultad exclusiva en los términos del artículo 115, fracción III, inciso h, constitucional, el Congreso del Estado de Veracruz expidió la ley 25 denominada "Para la transferencia de funciones y servicios públicos del Estado a los Municipios".
2. Derivado de lo anterior, el ayuntamiento municipal de Boca del Río, mediante sesión de cabildo de ocho de febrero de dos mil uno, solicitó al Estado de Veracruz la transferencia del servicio público de tránsito a este municipio, emitiéndose la solicitud respectiva al gobierno estatal para hacer efectiva la transferencia, misma que se efectuó en observancia de la ley especial precisada; aunque fue hasta el diecisiete de enero de dos mil tres que se llevó a cabo la transferencia del servicio al municipio; esto es excediendo el plazo de noventa días señalado para ello (dos años y nueve días).
3. No obstante lo anterior, el seis de enero de dos mil once el cabildo acordó que el gobierno estatal se hiciera cargo temporalmente del servicio de tránsito y vialidad, acuerdo al que se quiso dar término en la Séptima Sesión Extraordinaria de Cabildo de trece de febrero de dos mil catorce con efectos a partir del cuatro de abril siguiente, para que el municipio reasumiera la prestación de los servicios públicos señalados de forma general, continua, regular y uniforme, así como para recibir la transmisión de los recursos materiales y financieros afectos a ese servicio.
4. Mediante oficio P0066/2014 de catorce de febrero de dos mil catorce dirigido al gobernador del estado, recibido en la oficina de este último el diecisiete siguiente, se comunicaron los acuerdos del cabildo y se solicitó se llevara a cabo la transmisión de los recursos materiales y financieros inherentes al servicio público de tránsito del municipio a fin de reasumir su atribución constitucional.
5. Posteriormente, el Director de Tránsito del Estado celebró reuniones con el presidente municipal, síndico, secretario y Director de Asuntos Jurídicos del ayuntamiento y firmaron dos actas administrativas de entrega y recepción de instalaciones y equipo propiedad del ayuntamiento de Boca del Río.
6. A través del oficio S.U./036/2014 de veinte de marzo de dos mil catorce firmado por el síndico municipal, se solicitó al Director General de Tránsito del Estado la entrega de los recursos financieros y materiales y cualquier otra información a más tardar el uno de abril siguiente, entregándose únicamente el edificio en donde estuvo la Dirección de Tránsito y Vialidad Municipal de forma temporal, cuatro carros patrulla y cuatro moto patrullas más en malas condiciones, pero funcionando, todo ello el tres de abril.
7. Finalmente, el cuatro de abril de dos mil catorce, el ayuntamiento reasumió sus atribuciones constitucionales en la prestación del servicio público de tránsito.

8. No obstante lo anterior, a partir de la fecha antes señalada, la Dirección General de Tránsito del Estado, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Veracruz, implementó cuatro operativos de revisión de vehículos y personas, deteniendo vehículos y expidiendo boletas de infracción e imposición de multas de la siguiente manera: i) El cuatro de abril de dos mil catorce en la Avenida Ejército Mexicano y Urano; ii) el cinco de abril en la Calzada Ruiz Cortines con Boulevard Manuel Ávila Camacho; iii) el doce de abril, simultáneamente en Boulevard Vicente Fox y Boulevard Miguel Alemán, en la avenida Ruiz Cortines, entre Avenida Jesús Reyes Heróles y Calle 11, fraccionamiento Costa Verde, y en Boulevard Manuel Ávila Camacho, entre Avenida Costa Verde y Boulevard Adolfo Ruiz Cortines; y iv) el trece de abril en Paseo de las Américas y Reyes Católicos, fraccionamiento Las Américas, todos en la jurisdicción del municipio de Boca del Río, Veracruz.
9. Además, mediante oficio SSP/DJ/624/2014 también de cuatro de abril de dos mil catorce, el Director Jurídico de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado comunicó al presidente municipal de Boca del Río que, por instrucciones del gobernador del estado, el procedimiento legal aplicable a la solicitud para dar por terminado el Convenio para la operación y administración del servicio público de tránsito y la transmisión de los recursos materiales y financieros inherentes al servicio público de tránsito, se desahogaría tan pronto fueran cubiertas las formalidades de ley.
10. En contra de lo narrado con anterioridad, por escrito presentado el veintiocho de abril de dos mil catorce<sup>1</sup> en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Guillermo Moreno Chazzarini, el síndico del municipio de Boca del Río Veracruz, promovió controversia constitucional en representación de dicho municipio en contra del poder ejecutivo del estado, por la supuesta invasión competencial en el ejercicio de funciones inherentes al servicio público de tránsito y vialidad que le corresponden de modo exclusivo al municipio promovente, con lo cual se contravino lo dispuesto en los artículos 16, párrafo primero, 115, fracción III, inciso h, y 124, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
11. Asimismo, la controversia se promovió en contra de la omisión del poder ejecutivo de Veracruz de entregar al municipio de Boca del Río el cincuenta por ciento de los ingresos obtenidos por el cobro de infracciones y multas de carácter municipal.
12. En el escrito de demanda, la parte actora precisó que las normas constitucionales violadas son las contenidas en los artículos 1, párrafos primero, segundo y tercero, 16, primer párrafo, 40, 115, fracciones I, párrafo primero, III, inciso h, y párrafo penúltimo, 120, 124, 128 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el artículo tercero transitorio, párrafo primero, del Decreto por el cual se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

## II. TRÁMITE DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

13. La demanda de controversia se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiocho de abril de dos mil catorce<sup>2</sup> y en esa misma fecha el Presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el presente asunto con el expediente número 43/2014, así como turnarlo al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, como instructor del procedimiento, según el turno correspondiente.
14. En proveído de dos de mayo de dos mil catorce el Ministro instructor previno al municipio promovente para que aclarara el escrito inicial de demanda y precisara si era su intención impugnar la Ley de Transferencia de Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios y, de ser el caso, si señalaba al poder legislativo estatal como autoridad demandada.
15. En proveído de tres de junio de dos mil catorce se tuvo al síndico del ayuntamiento municipal actor desahogando el requerimiento formulado al señalar al poder legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave como autoridad demandada por emitir la Ley para la Transferencia de Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el treinta y uno de julio de dos mil uno; por lo tanto, en ese mismo proveído se admitió a trámite la controversia constitucional y se tuvo como demandados a los poderes legislativo y ejecutivo, ambos de Veracruz.
16. En el escrito aclaratorio se adujo que la Ley para la Transferencia de Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el treinta y uno de julio de dos mil uno, es inconstitucional al transgredir lo dispuesto en el párrafo primero del artículo tercero transitorio del Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

<sup>1</sup> Fojas 1 a 50 del expediente en que se actúa.

<sup>2</sup> *Ibidem*, foja 50 vuelta.

17. En el artículo transitorio constitucional se estipuló que los gobiernos de los Estados dispondrían de lo necesario para la transferencia de la función de tránsito y vialidad, conforme al programa de transferencia que presente el gobierno del Estado, en un plazo máximo de noventa días, a partir de la recepción de la solicitud por parte del municipio.
18. No obstante, en los artículos 5 y 7, fracción III, de la ley demandada de inválida, se establece que una vez recibida la solicitud del municipio, el gobierno del Estado presentará el programa de transferencia correspondiente, a fin de que la asunción de la función o servicio público se efectúe en un plazo máximo de ciento ochenta días naturales, contados a partir de la recepción de dicha solicitud, consecuentemente, ese plazo excede lo dispuesto en el artículo transitorio constitucional que solo otorga un plazo máximo de noventa días.
19. Sobre esas bases, es patente que lo dispuesto en los artículos 5 y 7, fracción III, de Ley para la Transferencia de Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el treinta y uno de julio de dos mil uno, es inconstitucional al sobrepasar lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve y, con ello, violar los principios de supremacía constitucional y orden jerárquico tutelados en el artículo 133 de la Carta Magna.

### III. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA: PODER LEGISLATIVO DE VERACRUZ

20. El poder legislativo de Veracruz, a través de la Presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso, depositó el escrito de mérito el diecisiete de julio de dos mil catorce<sup>3</sup> ante la oficina del Servicio Postal Mexicano de la localidad, el cual se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veintitrés de julio de ese mismo año<sup>4</sup>.
21. En dicho escrito manifestó que es cierto el acto impugnado, consistente en que el treinta de julio de dos mil uno expidió la Ley Número 24 para la Transferencia de Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios.
22. Además, el ente estatal alegó que la ley impugnada es constitucional porque está facultado para su expedición en términos de lo dispuesto en los artículos 33, fracción I y 38 de la Constitución Política local, 47 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y 103 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo.
23. Acorde con lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, para establecer las bases jurídicas de la transferencia de funciones y servicios que por diversas razones prestó el gobierno del Estado.
24. En la ley cuestionada se determinó que para la transferencia de las funciones y servicios llevados a cabo por el Estado, no debería transcurrir un plazo mayor de ciento ochenta días naturales, contados a partir de la recepción de la solicitud por parte del municipio, sin embargo, en ese lapso de tiempo se siguieron llevando a cabo tales actividades y prestación de servicios por parte del Estado, de conformidad al acuerdo o convenio celebrado entre las partes.
25. También se argumentó que es improcedente la controversia constitucional en contra de la Ley Número 24 para la Transferencia de Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios, ya que en el escrito inicial de demanda el municipio actor manifestó que dicha ley le fue aplicada, por primera vez, el diecisiete de enero de dos mil tres, cuando se le transfirió el servicio público de tránsito por parte del Estado de Veracruz, por ende, el plazo legal de treinta días previsto en el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, transcurrió en exceso al haberse interpuesto la demanda el veintiocho de abril de dos mil catorce, actualizándose la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley de la materia.

### IV. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA: PODER EJECUTIVO DE VERACRUZ

26. El poder ejecutivo de Veracruz, a través del gobernador del Estado, presentó el escrito de mérito el seis de agosto de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, foja 531.

<sup>4</sup> *Ibidem*, fojas 512 a 515.

<sup>5</sup> *Ibidem*, fojas 532 a 554.

27. Primero, solicitó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación llevar a cabo el análisis de procedencia de la controversia, hubiera sido o no invocado por las partes en términos de la jurisprudencia P./J. 32/93 de rubro **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO. CORRESPONDE ANALIZARLAS AL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUANDO NO SEAN MANIFIESTAS E INDUDABLES”**.
28. Luego, manifestó que en relación con la reforma efectuada al artículo 115 constitucional, la transferencia del servicio público de que se trate deberá realizarse a través de un programa que se presentaría por el Estado dentro del plazo que señaló el artículo tercero transitorio y que, mientras ello sucedía, las funciones y servicios públicos seguirían ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes.
29. Por otra parte, señaló que el plazo de ciento ochenta días previsto en el artículo 5 de la Ley Número 24 para la Transferencia de Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios no transgrede lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del Decreto de veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y nueve que reformó el artículo 115 constitucional, ya que las legislaturas de los estados pueden legislar sobre su régimen interior.
30. Además, la ley impugnada por el municipio actor le fue aplicada el diecisiete de enero de dos mil tres, por lo que no puede volver a ser aplicada nuevamente ya que el objeto de la ley se agotó en relación con el municipio actor, además que el gobierno del estado presta el servicio público aludido con motivo del convenio que celebró con aquel municipio a solicitud de éste. Por lo tanto, contrario a lo que señala el actor, la ley resulta aplicable en el caso, pues su objeto no puede concebirse únicamente para el caso a que hace referencia en su demanda, sino para todos aquellos casos en que los municipios hubieren transferido al Estado la prestación de algún servicio público, mediante el instrumento a que se refiere el penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional.
31. Por otra parte, el gobernador demandado aduce que si bien es cierto que el ayuntamiento del municipio actor acordó en sesión extraordinaria de cabildo de tres de enero de dos mil once solicitar al gobierno estatal se hiciera cargo del servicio público de tránsito, también lo es que no estableció que ello fuera de manera temporal, pues de haber sido así se hubiera pactado en el convenio relativo. Luego, los efectos del convenio no pudieron haberse extinguido el trece de febrero de ese año por acuerdo de cabildo, porque el documento fue celebrado por ambas partes y no sólo por el municipio.
32. Finalmente, contestó a los hechos expuestos por el municipio actor en el sentido de que el presidente municipal solicitó en escrito de catorce de febrero de dos mil catorce la transmisión de los recursos materiales y financieros al servicio público de tránsito de dicho municipio, pero que en ningún momento solicitó la devolución del servicio ni cumplió con el requisito que señala el artículo 4 de la Ley Número 24 para la Transferencia de Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios, pues no se acompañó el escrito con copia del acuerdo de cabildo que contuviera el acuerdo por el que se solicita la devolución del servicio, pues en el oficio referido sólo se transcribió una supuesta parte del acuerdo de cabildo de trece de febrero de dos mil catorce, pero no se acompaña el acta en sí como lo marca la ley.
33. Tampoco existió, como lo indicó el actor, una aceptación tácita del ejecutivo a lo solicitado por el alcalde al haberse realizado reuniones de trabajo entre el Director de Tránsito y diversas autoridades municipales, así como la realización de dos actas de entrega-recepción; porque lo anterior no puede considerarse como el cumplimiento tácito a lo solicitado por la autoridad municipal ya que, con las referidas actas, sólo se acredita la devolución de bienes muebles propiedad del ayuntamiento de Boca del Río y no la entrega del servicio público, pues para ello era necesario sujetarse a lo dispuesto en la ley.
34. En otro orden, es cierta la entrega del edificio que ocupaba la Delegación de Tránsito del Estado en el municipio de Boca del Río y algunos bienes muebles, pero con ello no se devolvió el servicio público de tránsito, porque el convenio celebrado el seis de enero de dos mil once no ha concluido en razón de no haberse cubierto con los requisitos legales para la transferencia del servicio público en términos de la Ley Número 24.
35. Por lo que refiere a la reasunción del servicio público de tránsito el cuatro de abril de dos mil catorce por parte del municipio, debe señalarse que es la Secretaría de Seguridad Pública, a través de su Dirección General de Tránsito, la que presta el servicio señalado en el municipio de Boca del Río, toda vez que no ha concluido el convenio celebrado el seis de enero de dos mil once y, por ende, no existe violación alguna a la Constitución Federal ni a la figura del municipio libre, toda vez que es el municipio quien no ha cumplido con los requisitos de la Ley Número 24 y, en consecuencia, el convenio no ha concluido.

36. Finalmente, es verdad que el Director Jurídico de la Secretaría de Seguridad Pública elaboró un oficio dirigido al presidente municipal de Boca del Río, pero se niega que dicho documento dé respuesta a la transferencia del servicio y de los recursos, pues en éste se establece que ello se llevaría a cabo siempre que el municipio actor cubra las formalidades previstas en los ordenamientos y convenios que se citan.
37. En otro orden, debe señalarse que en relación con los conceptos de invalidez propuestos por el municipio actor, los derechos humanos reconocidos en el artículo 1° constitucional a que hace alusión en su demanda se refieren a personas morales de derecho privado y no de derecho público.
38. Además, contrario a su dicho, el gobierno del estado en momento alguno ha pretendido tener un derecho sobre el servicio público de tránsito, ya que su única preocupación es que dicho servicio se siga prestando con el profesionalismo que requiere y con base en los requisitos que señala la Ley Número 24, por lo que es necesario un plan de transferencia para llevarlo a cabo para que la población no se vea afectada durante el proceso.
39. Tampoco asiste razón al actor cuando manifiesta que los actos que reclama del poder ejecutivo carecen de la debida fundamentación y motivación, pues el sustento para que el estado preste el servicio público de tránsito deriva de la propia solicitud realizada por el municipio actor.
40. Manifiesta que el municipio actor no acredita que el personal que presta el servicio público de tránsito haya estado sujeto a una selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación como lo ordena la Constitución Federal.
41. Continúa señalando que es infundado el concepto de invalidez esgrimido por el actor en el sentido de que el servicio se prestó por mandato del propio municipio; sin embargo, dicha prestación obedeció a la propia solicitud del municipio para que el estado asumiera la prestación del servicio de tránsito en el convenio de seis de enero de dos mil once, el cual no puede quedar sin efectos previa solicitud acompañada por copia del acuerdo de cabildo en donde conste la voluntad para dar por terminado el convenio.
42. Tampoco es verdad que se aplique, nuevamente, la Ley Número 24, pues ello aconteció el diecisiete de enero de dos mil tres.
43. Asimismo, no es posible que se hubiera entregado en forma indefinida el servicio público de tránsito al gobierno estatal, pues en el convenio no se estableció una temporalidad para su terminación, pero ello no significa que el acuerdo de voluntades no pueda darse por terminado en cualquier momento, siempre que exista acuerdo entre las partes, como lo dispone la cláusula décima segunda y los requisitos que establece la Ley Número 24.
44. Por último, el gobierno demandado argumenta que es infundado el concepto de invalidez propuesto por el municipio actor, en relación con los artículos 5 y 7 de la Ley Número 24 al violar lo establecido en el diverso numeral transitorio Tercero, párrafo primero, del Decreto por el que se declara reformado el artículo 115 constitucional, porque el plazo relativo a los ciento ochenta días se relaciona con la facultad que tienen las legislaturas locales para poder legislar en su régimen interior en relación con la reforma.

#### **V. CIERRE DE LA INSTRUCCIÓN**

45. Agotado en sus términos el trámite respectivo, el veintidós de septiembre de dos mil catorce<sup>6</sup> se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y se puso el expediente en estado de resolución.
46. Por dictamen de veintiuno de marzo de dos mil diecisiete el Ministro Ponente solicitó que el presente asunto se radicara en la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
47. Mediante acuerdo de veintitrés de marzo de dos mil diecisiete, en atención al dictamen citado, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación envió la presente controversia constitucional a la Primera Sala de este Alto Tribunal.
48. A través del acuerdo de veintiocho de marzo de dos mil diecisiete, la Presidenta de la Primera Sala de este Tribunal Constitucional instruyó el avocamiento del asunto y remitió los autos al Ministro Ponente, a fin de que elaborara el proyecto de resolución que correspondiera.

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, fojas 676 a 678.

## VI. COMPETENCIA

49. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional en atención a lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1° de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que por esta vía el síndico del ayuntamiento de Boca del Río, Veracruz, demanda del gobernador constitucional y de la legislatura, ambos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la invalidez constitucional de diversos actos entre los que se encuentra la supuesta invasión competencial en relación con actos que atañen al servicio público de tránsito y vialidad y la omisión de entregar al municipio promovente el cincuenta por ciento de los ingresos obtenidos por el cobro de infracciones y multas de carácter municipal; así como la expedición de la Ley para la Transferencia de Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el treinta y uno de julio de dos mil uno.
50. De conformidad con lo dispuesto en el punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario 5/2013, esta Primera Sala no estima necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

## VII. EXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS

51. Los actos impugnados en la presente controversia consisten, esencialmente en:
- a) La Ley Número 24 para la Transferencia de Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios (la "Ley 24"), publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el treinta y uno de julio de dos mil uno.
  - b) El oficio SSP/DJ/624/2014 de cuatro de abril de dos mil catorce emitido por el Director Jurídico de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Veracruz ("el Oficio") en el que se niega la cancelación del Convenio para la operación y administración del servicio público de tránsito en el municipio de Boca del Río, Veracruz, celebrado entre el gobierno del Estado y el ayuntamiento de Boca del Río, Veracruz, (el "Convenio") de seis de enero de dos mil once y publicado en el número extraordinario 7 de la Gaceta Oficial del Estado el siete de enero de dos mil once y, por ende, la transferencia del servicio público y de los recursos al cumplimiento de diversos ordenamientos, documento del que deriva la omisión del gobernador del Estado de transferir la prestación del servicio público de tránsito y de recursos al municipio de Boca del Río; así como del 50% de los ingresos obtenidos por el cobro de infracciones y multas de carácter municipal en términos de la cláusula cuarta del Convenio.
- De igual manera, con base en el referido documento, el poder ejecutivo demandado justifica el asiento de operativos de revisión y/o detención de vehículos y personas en las calles, avenidas, calzadas, bulevares y demás vías públicas del municipio de Boca del Río por órdenes del Director General de Tránsito del Estado de Veracruz; la imposición de multas; así como la instalación de la Dirección General de Tránsito del Estado de Veracruz en la Avenida Ruiz Cortines 515, fraccionamiento Costa Verde, en el municipio de Boca del Río y las atribuciones concedidas al delegado de tránsito.
52. La existencia de dichos actos se acredita de la siguiente manera:
- a) La Ley 24, por así constar su publicación en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el treinta y uno de julio de dos mil uno;
  - b) El Oficio, por constar su certificación a foja 305 del expediente en que se actúa y por así haber sido admitido por el poder ejecutivo demandado.

## VIII. LEGITIMACIÓN

53. De conformidad con los artículos 10 y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>7</sup>, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

<sup>7</sup> **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

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

III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

IV. El Procurador General de la República.

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

54. En virtud de ello, son partes en el presente juicio constitucional:
- Como actor, el municipio de Boca del Río, representado por su síndico;
  - Como demandados, los poderes ejecutivo y legislativo, representados por el gobernador constitucional y la presidenta de la Mesa Directiva de la LXIII Legislatura;
  - No se señalan terceros interesados.
55. Por lo tanto, es menester verificar si quienes fueron señalados como partes en la presente controversia acreditan el carácter con que se ostentan.
56. Tal como lo dispone el criterio 1a. XV/97 de rubro **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y EN EL PROCESO”<sup>8</sup>** debe distinguirse, en primer lugar, entre la legitimación en el proceso y en la causa, como criterios que orientan y facilitan el análisis de esta cuestión.
57. La fracción I del artículo 105 de la Ley Fundamental<sup>9</sup> establece limitativamente los entes públicos con la legitimación en la causa necesaria para accionar o tener el carácter de parte en este mecanismo de control constitucional, dotados tanto de la legitimación activa como la pasiva en la causa; esto es, la propia Constitución Federal reserva esta garantía constitucional para que a través de ella se ventilen cuestiones constitucionales entre los órganos del Estado en sus tres niveles, de modo que se establece un mecanismo de control en el desarrollo de las relaciones entre los órganos del poder público en sus tres niveles de gobierno.
58. En estos términos, debe considerarse que no todo órgano público podrá acudir a este mecanismo de control constitucional, ni todo acto podrá ser materia de impugnación, ni toda autoridad que lo emita, sea ente, poder u órgano, podrá ser demandada en esta vía, ya que lo que se busca a través de estos procedimientos constitucionales es el estricto apego a las disposiciones de la Carta Fundamental del actuar de los entes, poderes u órganos limitativamente señalados en el artículo 105 transcrito, y entre ese actuar el respeto a la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno para garantizar y fortalecer el sistema federal.
59. Conforme a lo expuesto, es posible concluir que este tipo de acciones sólo procederán con motivo de controversias suscitadas entre dos o más niveles de gobierno (Federación, Estado o Municipio), en que se tilden de inconstitucionales actos o disposiciones generales emitidos por alguna entidad, poder u órgano, de los señalados en el artículo 105 de la Constitución Federal.

<sup>8</sup> Texto: “La legitimación en la causa, entendida como el derecho sustantivo para poder ejercer la acción, y la legitimación en el proceso, entendida como la capacidad para representar a una de las partes en el procedimiento, son aspectos de carácter procesal que, para el caso de las controversias constitucionales, se cumplen de la siguiente manera: 1. Conforme a lo dispuesto por el artículo 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Federal, solamente tienen derecho para acudir a la vía de controversia constitucional las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el citado precepto fundamental; de esto se sigue que son estos entes públicos a los que, con tal carácter, les asiste el derecho para ejercer la acción de referencia; y 2. De conformidad con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, atento el texto de la norma y el orden de los supuestos que prevé, el órgano jurisdiccional, primero debe analizar si la representación de quien promueve a nombre de la entidad, Poder u órgano, se encuentra consignada en ley y, en todo caso, podrá entonces presumirse dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario”, publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VI, agosto de 1997, página 468.

<sup>9</sup> **Art. 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
  - La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
  - La Federación y un municipio;
  - El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
  - Un Estado y otro;
  - Un Estado y el Distrito Federal;
  - El Distrito Federal y un municipio;
  - Dos municipios de diversos Estados;
  - Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
  - Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
  - Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
  - Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y
  - Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia la declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

60. Ahora bien, es cierto que el inciso “i” de la fracción I del artículo 105 constitucional se refiere a la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un estado y uno de sus municipios sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y no entre un ayuntamiento y el Estado, pero resulta lógico que el municipio, como nivel de gobierno, actúe fáctica y jurídicamente a través de su órgano de gobierno y de representación política; es decir, del ayuntamiento.
61. En efecto, por mandato mismo del artículo 115, fracción I, constitucional<sup>10</sup>, corresponde al ayuntamiento ser el órgano de dirección y administración política del municipio y tener su representación, por lo que cuenta con legitimación para entablar la controversia constitucional.
62. Apoya la conclusión que antecede, la jurisprudencia P./J. 51/2000 de rubro **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS AYUNTAMIENTOS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PLANTEARLAS CON LOS OTROS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO<sup>11</sup>”**.
63. Precisado lo anterior, conforme a lo dispuesto en los artículos 2, 17, 18 y 37, fracciones I y II, de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre de Veracruz<sup>12</sup>, el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado, el cual será gobernado por un ayuntamiento de elección popular y que residirá en la cabecera del municipio, integrado por ediles dentro de los que se encuentra el síndico el cual tendrá, entre otras funciones, la representación legal del municipio para procurar, defender y promover los intereses de éste en los litigios en los que fuera parte.
64. Así, en el asunto, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Guillermo Moreno Chazzarini, síndico municipal y representante legal del ayuntamiento constitucional del municipio de Boca del Río, Veracruz, carácter que acreditó con la constancia de mayoría y actas de sesión de cabildo respectivas y su publicación en la Gaceta Oficial del Estado de tres de enero de dos mil once, para así acreditar su legitimación<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> **Art. 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejales estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

<sup>11</sup> Texto: “Si bien es cierto que en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se otorga legitimación para plantear los conflictos que se susciten entre los órganos originarios del Estado, por la vía de la controversia constitucional, al Municipio y no al Ayuntamiento, se entiende que aquél actúa en el mundo real y jurídico a través de su órgano de gobierno y representación política, que lo es el Ayuntamiento según lo previsto en la fracción I del artículo 115 constitucional. De lo anterior se sigue que el Ayuntamiento, a través de los servidores públicos a los que la legislación estatal les dé la facultad de representarlo y de defender sus intereses, está legitimado para pedir que se diriman los referidos conflictos”, publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, abril de 2000, página 813.

<sup>12</sup> **Artículo 2.** El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado.

El Municipio Libre contará con personalidad jurídica y patrimonio propios, será gobernado por un Ayuntamiento y no existirá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

[...]

**Artículo 17.** Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular, libre, directa y secreta, de acuerdo a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señale el Código Electoral del Estado.

El Ayuntamiento residirá en la cabecera del municipio y sólo podrá trasladarse a otro lugar dentro del mismo, por decreto del Congreso del Estado, cuando el interés público justifique la medida.

**Artículo 18.** El Ayuntamiento se integrará por los siguientes Ediles:

I. El Presidente Municipal;

II. El Síndico, y

III. Los Regidores.

[...]

**Artículo 37.** Son atribuciones del Síndico:

I. Procurar, defender y promover los intereses del municipio en los litigio (sic) en los que fuere parte, comparecer a las diligencias, interponer recursos, ofrecer pruebas y formular alegatos, formular posiciones y, en su caso, rendir informes, promover el juicio de amparo y el juicio de lesividad. Para delegar poderes, otorgar el perdón judicial, desistirse, transigir, comprometerse en árbitros o hacer cesión de bienes municipales, el Síndico requiere la autorización previa del Cabildo;

II. Representar legalmente al Ayuntamiento;

<sup>13</sup> Folios 51 a 92 del expediente.

65. Por su parte, del poder legislativo del Estado de Veracruz, compareció Anilú Ingram Vallines, Presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Tercera Legislatura, cuya personalidad se acredita con el "Acuerdo por el que se designa la Mesa Directiva de la LXIII Legislatura del H. Congreso del Estado que fungirá durante el año legislativo comprendido del día 5 de noviembre de 2013 al 4 de noviembre de 2014, correspondiente al primer año del ejercicio constitucional" publicado en la Gaceta Oficial del Estado el miércoles seis de noviembre de dos mil trece. En consecuencia, en términos del artículo 24, fracción I,<sup>14</sup> de la Ley Número 72 Orgánica del Poder Legislativo de Veracruz de Ignacio de la Llave, la legisladora cuenta con legitimación en la presente controversia.
66. Finalmente, por parte del gobierno del estado de Veracruz, compareció Javier Duarte de Ochoa, en su carácter de gobernador constitucional, cargo que se acredita con la Gaceta Oficial del Estado número 235 de veintisiete de julio de dos mil diez y el Acta de sesión solemne de uno de diciembre de dos mil diez, formulada por la entonces Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso de Veracruz, por lo que cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada.

#### IX. OPORTUNIDAD

67. La presente controversia se hace valer en contra de la Ley 24 publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el treinta y uno de julio de dos mil uno, específicamente en contra de sus artículos 5 y 7, fracción III; el Convenio publicado en el mismo instrumento de difusión oficial el siete de enero de dos mil once y el oficio SSP/DJ/624/2014 de cuatro de abril de dos mil catorce.
68. En primer término, la Ley 24 constituye una norma general y, por lo tanto, el cómputo de la oportunidad de su impugnación se ajustara a lo dispuesto por el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>15</sup>, conforme al cual, cuando en la controversia se impugnan normas generales, el actor cuenta con un plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a: i) la fecha de su publicación; o, ii) que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.
69. La ley impugnada fue publicada en el medio de difusión oficial el treinta y uno de julio de dos mil uno, por lo que el plazo de treinta días previsto en la ley reglamentaria transcurrió del uno de agosto al once de septiembre de dos mil uno, sin contar en el cómputo los días cuatro, cinco, once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis del primer mes, uno, dos, ocho y nueve del segundo mes, por ser inhábiles, de conformidad con lo establecido por los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>16</sup>, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>17</sup>.
70. Además de lo anterior, los artículos de la referida ley que impugna el municipio actor, a saber 5 y 7, fracción III, le fueron aplicados el diecisiete de enero de dos mil tres, fecha en la cual fue firmado el Convenio para la Transferencia del Servicio Público de Tránsito al Municipio de Boca del Río, Veracruz<sup>18</sup>; por ende, el plazo de treinta días a que hace referencia la segunda parte del artículo 21, fracción II, en relación con el numeral 3, fracción II, ambos de la ley reglamentaria, transcurrió del veinte de enero al tres de marzo de dos mil tres, sin contar en dicho cómputo los días veinticinco y veintiséis del primer mes, uno, dos, cinco, ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós y veintitrés de febrero, uno y dos del segundo mes, por ser inhábiles en términos de las leyes de la materia a las que ya se hizo mención.

<sup>14</sup> **Artículo 24.** El presidente de la Mesa Directiva, fungirá como Presidente del Congreso del Estado y tendrá las atribuciones siguientes:  
I. Representar legalmente al Congreso del Estado y delegar dicha función el Servidor Público que designe, mediante acuerdo escrito;

<sup>15</sup> **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

[...]

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y [...]."

<sup>16</sup> **Artículo 2o.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

**Artículo 3o.** Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

II. Se contarán sólo los días hábiles, y

III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>17</sup> **Artículo 163.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley.

<sup>18</sup> Como se desprende del Antecedente identificado como 4 del Convenio, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el viernes siete de enero de dos mil once y cuya fecha corrobora el municipio actor en su escrito inicial de demanda (en la ampliación nada señala al respecto).

71. En este orden de ideas, si la demanda de controversia constitucional fue presentada el veintiocho de abril de dos mil catorce<sup>19</sup> y su ampliación, previa prevención, el quince de mayo de dos mil catorce<sup>20</sup>, es evidente que la demanda es extemporánea y que, por ende, es improcedente y debe sobreseerse en la controversia constitucional por lo que hace a la Ley 24, específicamente en relación con los artículos 5 y 7, fracción III, de conformidad con el artículo 19, fracción VII<sup>21</sup>, en relación con los diversos 21, fracción II, y 20, fracción II<sup>22</sup>, todos de la ley reglamentaria de la materia.
72. Por otra parte, el medio constitucional de defensa resulta oportuno en relación con el oficio SSP/DJ/624/2014, pues la controversia constitucional fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiocho de abril de dos mil catorce.
73. En efecto, de las constancias que obran en autos se desprende que dicho documento fue recibido en la presidencia municipal de Boca del Río el siete de abril de dos mil catorce, por lo que el plazo transcurrió del ocho de abril al veintiséis de mayo de ese año, sin considerar los días doce, trece, dieciséis, diecisiete, dieciocho, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete del primer mes, uno, tres, cuatro, cinco, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco del segundo mes, por ser inhábiles en términos de los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de la materia, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo General 18/2013 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de diecinueve de noviembre de dos mil trece.

#### X. PROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

74. No se hace especial pronunciamiento sobre la causal de improcedencia hecha valer por el poder legislativo local, toda vez que, tal como quedó precisado en el apartado que antecede, se sobreseyó en relación con la Ley Número 24 ante la extemporaneidad en la promoción de la controversia constitucional en contra de dicho ordenamiento.
75. Por otra parte, el gobernador de Veracruz solicita el estudio oficioso de procedencia que advierta esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para lo cual invoca la jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 32/96 de rubro **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO. CORRESPONDE ANALIZARLAS AL PLENO DE LA SUPREMA CORTE CUANDO NO SEAN MANIFIESTAS E INDUDABLES<sup>23</sup>”**.
76. Al respecto, esta Primera Sala advierte de oficio la actualización de la improcedencia de los actos consistentes en la omisión del gobernador de entregar el 50% de los ingresos obtenidos por el cobro de infracciones y multas de carácter municipal en términos de la cláusula cuarta del Convenio; así como la instalación de operativos de revisión y/o detención de vehículos y personas en las calles, avenidas, calzadas, bulevares y demás vías públicas del municipio de Boca del Río por órdenes del Director General de Tránsito del Estado de Veracruz; la imposición de multas; así como la instalación de la Dirección General de Tránsito del Estado de Veracruz en la Avenida Ruiz Cortines 515, fraccionamiento Costa Verde, en el municipio de Boca del Río y las atribuciones concedidas al delegado de tránsito.
77. Esto, porque los actos mencionados derivan de la negativa del poder ejecutivo demandado de devolver el servicio público de tránsito al municipio actor, por lo que en el caso de declarar la invalidez del Oficio, ello no podría tener como efecto la retroactividad de aquéllos.

<sup>19</sup> Fojas 1 a 50 del expediente en que se actúa.

<sup>20</sup> *Ibidem*, fojas 451 a 454.

<sup>21</sup> **ARTÍCULO 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y

<sup>22</sup> **ARTÍCULO 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

[...]

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

<sup>23</sup> Texto: “Al Ministro instructor, de acuerdo a lo que preceptúan los artículos 24, 25 y 36 de la ley reglamentaria, le corresponde examinar, ante todo, el escrito respectivo de la demanda a fin de cerciorarse acerca de la eventual existencia de motivos manifiestos e indudables de improcedencia que generarían el rehusamiento categórico de la demanda; le compete también llevar a cabo el trámite de la instrucción del juicio hasta ponerlo en estado de resolución; le concierne, asimismo, elaborar el proyecto de resolución que deberá someter a la consideración del Tribunal en Pleno. Sin embargo, por ser las controversias constitucionales juicios con características y peculiaridades propias, si frente al motivo de improcedencia hubiere alguna duda para el Ministro instructor, entonces no podría decretarse el desechamiento de la demanda y, en consecuencia, las causas de improcedencia que se invocaran por los demandados sólo podrían ser analizadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia al pronunciar la sentencia definitiva. La característica de los motivos manifiestos e indudables de improcedencia de la demanda sobre controversia constitucional, estriba en que su naturaleza ostensible y contundente autoriza al desechamiento de plano de la demanda; en cambio, las causas diversas de improcedencia que las partes interesadas puedan invocar durante la secuela del procedimiento, o que de oficio se adviertan, sólo significa que se decretan después de haberse abierto el juicio y con apoyo en las pruebas allegadas por las partes durante la etapa respectiva”, visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo III, junio de 1996, página 386.

78. En efecto, en materia de controversias constitucionales, de conformidad con el numeral 45<sup>24</sup> de la ley reglamentaria, los efectos que, de darse las circunstancias, se producirían con la sentencia serían a partir de la fecha en que determine esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero nunca podrían tener efectos retroactivos, salvo en la materia penal. Por lo tanto, de determinarse la invalidez del Oficio, todos aquellos actos u omisiones que derivaran de éste no podrían retrotraerse.
79. Por lo tanto, en los términos del artículo 19, fracción VIII, en relación con los diversos 45, y 20, fracción II, todos de la ley reglamentaria en materia de controversias constitucionales, debe sobreseerse en relación con la omisión del gobernador de entregar el 50% de los ingresos obtenidos por el cobro de infracciones y multas de carácter municipal en términos de la cláusula cuarta del Convenio; así como la instalación de operativos de revisión y/o detención de vehículos y personas en las calles, avenidas, calzadas, bulevares y demás vías públicas del municipio de Boca del Río por órdenes del Director General de Tránsito del Estado de Veracruz; la imposición de multas; así como la instalación de la Dirección General de Tránsito del Estado de Veracruz en la Avenida Ruiz Cortines 515, fraccionamiento Costa Verde, en el municipio de Boca del Río y las atribuciones concedidas al delegado de tránsito.
80. En apoyo, se invoca por analogía la jurisprudencia P./J. 74/97 de rubro **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIAS DECLARATIVAS DE INVALIDEZ DE DISPOSICIONES GENERALES. SÓLO PUEDEN TENER EFECTOS RETROACTIVOS EN MATERIA PENAL”<sup>25</sup>**.

#### XI. ESTUDIO DE FONDO

81. El resto de la presente ejecutoria se dedica a evaluar la constitucionalidad de los actos emitidos por el poder ejecutivo de Veracruz y que el municipio actor –alega– invaden su esfera competencial respecto a la facultad constitucional del servicio público de tránsito con que cuenta, debiendo señalarse que, en términos de los artículos 39 y 40 de la ley reglamentaria<sup>26</sup>, esta Primera Sala cuenta con facultades para examinar conjuntamente los motivos de invalidez propuestos por el municipio actor a través de su síndico y, de ser el caso, suplir la deficiencia de los mismos planteados en su demanda, pero también los formulados en la contestación, alegatos o agravios.
82. Dicho ello, de los conceptos de invalidez sobre los que subsiste la litis, el actor impugna, esencialmente, que los actos del poder ejecutivo estatal transgreden lo dispuesto en el artículo 115, fracción III, inciso h, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque corresponde al municipio la prestación del servicio público de tránsito y, con ello, no observa el mandato que le imponen los diversos numerales 120, 124, 128 y 133 constitucionales.
83. Que el artículo 7 de la Ley de Tránsito y Transporte para el Estado de Veracruz prevé que, en materia de tránsito, las disposiciones serán aplicadas por las autoridades estatales en las vías públicas de competencia estatal y por las autoridades municipales en las vías públicas de competencia municipal, por lo que el gobernador no tiene atribuciones legales para llevar a cabo actos de autoridad en esa materia a través de la Dirección General de Tránsito del Estado.
84. Que la Constitución Federal permite a los municipios celebrar convenios para solicitar al gobierno estatal se haga cargo, de forma temporal, de alguno de los servicios que tiene asignados el municipio o para ejercerlo de forma coordinada. Por ende, aun cuando el tres de enero de dos mil once se celebró el Convenio, lo cierto es que el mismo tuvo una vigencia temporal y que correspondió a la administración municipal que ejerció funciones de dos mil once a dos mil trece, por lo que sus efectos no podían prolongarse hasta dos mil catorce.

<sup>24</sup> **ARTÍCULO 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

<sup>25</sup> Texto: “Conforme a lo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 105 constitucional, la declaración de invalidez dictada en las controversias constitucionales no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, por lo que, al disponer el artículo 45 de la ley reglamentaria del citado precepto constitucional, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinará a partir de qué fecha producirán sus efectos las sentencias relativas, debe concluirse que el legislador ordinario facultó al propio tribunal para determinar el momento en que puede, válidamente, señalar la producción de efectos de su resolución que es, bien la fecha en que se dicta ésta, o alguna fecha futura, pero no en forma retroactiva”, publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VI, septiembre de 1997, página 548.

<sup>26</sup> **ARTÍCULO 39.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

**ARTÍCULO 40.** En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

85. Que el artículo 35, fracción XXXVI, de la Ley Orgánica del Municipio Libre dispone que la contratación de servicios públicos por un plazo mayor al período del ayuntamiento, requerirá del acuerdo del cabildo para someterlo a la aprobación del Congreso del Estado y que el diverso artículo 103 establece que los municipios podrán celebrar convenios siempre y cuando arrojen un beneficio en la prestación de los servicios de los habitantes de los municipios y exista acuerdo de cabildo aprobado por las dos terceras partes de sus miembros y previa audiencia de los agentes y subagentes municipales y jefes de manzana. Por lo tanto, el Convenio carece de legalidad porque no se cumplieron los requisitos de autorización previa por el Congreso o de la diputación permanente, beneficio a los habitantes del municipio y las opiniones de los agentes y subagentes municipales y jefes de manzana.
86. Que en razón de lo anterior, el servicio público de tránsito que temporalmente prestó el gobierno demandado debe declararse ilegal, máxime que debió concluir el treinta y uno de diciembre de dos mil trece que fue cuando la administración del ayuntamiento concluyó sus funciones.
87. Que es suficiente el acuerdo de cabildo de trece de febrero de dos mil catorce, en el que se reasumió la prestación del servicio público de tránsito de manera formal y material en la jurisdicción del municipio de Boca del Río y que no puede someterse a voluntad del Estado, porque constituye una facultad constitucional con que cuenta el municipio. Por ende, el Oficio se basó en ordenamientos legales inaplicables al caso y que no pueden colocarse por encima de la Constitución Federal; de ahí que la Ley de Transferencia de Funciones y Servicios Públicos sea inválida al rebasar lo previsto en la Norma Fundamental.
88. Hasta aquí los motivos de impugnación propuestos por el municipio actor.
89. En contra de ello, el gobernador de Veracruz adujo que la transferencia del servicio público de que se trate deberá realizarse a través de un programa que se presentará por el Estado dentro del plazo que señaló el artículo tercero transitorio y que, mientras ello sucede, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes; por lo tanto, si bien el ayuntamiento del municipio actor acordó en sesión extraordinaria de cabildo de tres de enero de dos mil once solicitaron al gobierno estatal se hiciera cargo del servicio público de tránsito, lo cierto es que no estableció que ello fuera de manera temporal, pues de haber sido así se hubiera pactado en el convenio relativo. Luego, los efectos del convenio no pudieron haberse extinguido el trece de febrero de ese año por acuerdo de cabildo, porque el documento fue celebrado por ambas partes y no sólo por el municipio.
90. También contestó a los hechos expuestos por el municipio actor en el sentido de que el presidente municipal solicitó en escrito de catorce de febrero de dos mil catorce la transmisión de los recursos materiales y financieros al servicio público de tránsito de dicho municipio, pero que en ningún momento solicitó la devolución del servicio ni cumplió con el requisito que señala el artículo 4 de la Ley Número 24.
91. Además, señaló que no es verdad como lo manifestó el actor que existiera una aceptación tácita del ejecutivo a lo solicitado por el alcalde al haberse realizado reuniones de trabajo entre el Director de Tránsito y diversas autoridades municipales, así como la realización de dos actas de entrega-recepción; porque lo anterior no puede considerarse como el cumplimiento tácito a lo solicitado por la autoridad municipal ya que, con las referidas actas, sólo se acredita la devolución de bienes muebles propiedad del ayuntamiento de Boca del Río y no la entrega del servicio público, pues para ello era necesario sujetarse a lo dispuesto en la ley.
92. En otro orden, es cierta la entrega del edificio que ocupaba la Delegación de Tránsito del Estado en el municipio de Boca del Río y algunos bienes muebles, pero con ello no se devolvió el servicio público de tránsito, porque el convenio celebrado el seis de enero de dos mil once no ha concluido en razón de no haberse cubierto con los requisitos legales para la transferencia del servicio público en términos de la Ley Número 24 ni ha concluido el Convenio; luego, es la Secretaría de Seguridad Pública, a través de su Dirección General de Tránsito, la que presta el servicio en el municipio de Boca del Río y con ello no existe violación alguna a la Constitución Federal ni a la figura del municipio libre, pues en éste se establece que ello se llevaría a cabo siempre que el municipio actor cubra las formalidades previstas en los ordenamientos y convenios que se citan.
93. En ese sentido, la respuesta que se dio al municipio se encuentra debidamente fundada y motivada.
94. Así, no es verdad que el gobierno estatal pretenda un derecho sobre el servicio público de tránsito, ya que su única preocupación es que dicho servicio se siga prestando con el profesionalismo que requiere y con base en los requisitos que señala la Ley Número 24, por lo que es necesario un plan de transferencia para llevarlo a cabo para que la población no se vea afectada durante el proceso.

95. Por otra parte el servicio se prestó por mandato del propio municipio, lo que deriva en que ello obedeció a la propia solicitud del municipio para que el Estado asumiera la prestación del servicio de tránsito en el convenio de seis de enero de dos mil once, el cual no puede quedar sin efectos previa solicitud acompañada por copia del acuerdo de cabildo en donde conste la voluntad para dar por terminado el convenio.
96. Entonces, no es posible que se hubiera entregado en forma indefinida el servicio público de tránsito al gobierno estatal, pues en el convenio no se estableció una temporalidad para su terminación, pero ello no significa que el acuerdo de voluntades no pueda darse por terminado en cualquier momento, siempre que exista acuerdo entre las partes, como lo dispone la cláusula décima segunda y los requisitos que establece la Ley Número 24.
97. Precisada la litis en controversia constitucional, esta Primera Sala estima que los conceptos de invalidez son esencialmente fundados y procede declarar la invalidez constitucional de los actos reclamados en esta vía.
98. Para justificar la conclusión que se anticipó, es menester atender en primer lugar, lo que el texto constitucional vigente al momento de promoverse la controversia constitucional establece:

**Art. 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y 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:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

[...]

99. La Constitución Federal reconoce como base de la división territorial y de la organización política y administrativa al municipio, el cual tendrá a su cargo, entre otros, el servicio público de tránsito en los términos que las leyes federales y estatales lo establezcan; teniendo la posibilidad de que, cuando así lo decida el ayuntamiento por razón de necesidad, los municipios podrán celebrar convenios para que el gobierno estatal, directa o a través del organismo competente, se haga cargo de forma temporal de la función o servicio público que constitucionalmente le corresponde o para ejercerlo de forma coordinada entre ambos niveles de gobierno.

100. Así, se establece una regla general consistente en que el servicio público de tránsito corresponde a los municipios y sólo en los casos en que el ayuntamiento lo estime necesario, se puede establecer convenio con el gobierno estatal para que de forma temporal preste el servicio público encomendado.
101. En este orden, con fundamento en el artículo segundo transitorio<sup>27</sup> de la reforma al artículo constitucional antes señalado, publicada el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve en el Diario Oficial de la Federación, los estados fueron obligados a adecuar sus constituciones y leyes dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional, de modo que se reconocieran a cargo del municipio las funciones y servicios públicos previstos en la Norma Fundamental.
102. De conformidad con lo anterior, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Veracruz fue reformada mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial del Estado el tres de febrero de dos mil, para adecuarse al mandato de la Norma Fundamental, cuyo texto vigente en dos mil catorce disponía:

**Artículo 71.** Los ayuntamientos estarán facultados para aprobar, de acuerdo con las leyes que expida el Congreso del Estado, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Las leyes a que se refiere el párrafo anterior deberán establecer que:

[...]

III. Cuando a juicio de los ayuntamientos sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado u otorgar concesiones a los particulares, para que aquél o éstos se hagan cargo temporalmente de la ejecución, la operación de obras y la prestación de servicios municipales o bien los presten coordinadamente con el Estado;

[...]

XI. Los ayuntamientos tendrán a su cargo las siguientes funciones y servicios municipales:

[...]

h) Seguridad pública, policía preventiva municipal, protección civil y tránsito;

103. El dispositivo local anterior establece que la función administrativa y de gobierno del municipio se llevará a cabo de conformidad con las leyes estatales que al efecto apruebe el congreso del estado, las cuales, en todos los casos, deberán reconocer que los ayuntamientos podrán celebrar convenios con el estado cuando el ayuntamiento lo estime necesario para que éste se haga cargo, temporalmente, de la prestación de servicios municipales o bien los presten ambos de forma coordinada, dentro de los que se comprende el tránsito.
104. En lo relevante al caso y a la materia de tránsito, las leyes a que hace referencia la constitución local disponen:

## LEY NÚMERO 9

### ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE, DEL ESTADO DE VERACRUZ

[...]

**Artículo 35.** Los Ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones:

[...]

XXII. Celebrar, previo acuerdo de sus respectivos Cabildos, convenios de coordinación y asociación con otros municipios para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios del Estado con municipios de otras entidades federativas, deberán contar con la aprobación del Congreso. Asimismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos servicios públicos o funciones, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

<sup>27</sup> **ARTÍCULO SEGUNDO.** Los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

[...]

XXV. Tener a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos municipales:

[...]

h) Seguridad pública, policía preventiva municipal, protección civil y tránsito;

[...]

**Artículo 36.** Son atribuciones del Presidente Municipal:

[...]

VI. Suscribir, en unión del Síndico, los convenios y contratos necesarios, previa autorización del Ayuntamiento;

[...]

**Artículo 37.** Son atribuciones del Síndico:

[...]

XIV. Las demás que expresamente le confieran esta ley y demás leyes del Estado.

[...]

**Artículo 103.** Los municipios podrán celebrar convenios, previa autorización del Congreso del Estado o de la Diputación Permanente, la que se otorgará siempre y cuando la coordinación o asociación arrojen un beneficio en la prestación de los servicios a los habitantes de los municipios, exista un acuerdo de cabildo aprobado por las dos terceras partes de sus miembros y se haya escuchado a los Agentes y Subagentes Municipales, Comisario Municipal, así como a los Jefes de Manzana. Esta disposición regirá para los casos siguientes:

[...]

II. Con el Estado, para que éste de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos servicios públicos o funciones, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio. El convenio que se celebre deberá establecer los derechos y obligaciones del Estado y del Municipio para la prestación de servicios públicos;

#### **LEY NÚMERO 589 DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE**

[...]

**Artículo 7.** Las disposiciones en materia de tránsito serán aplicadas por las autoridades estatales en las vías públicas de competencia estatal y por las autoridades municipales en las vías públicas de competencia municipal.

Las autoridades estatales aplicarán las disposiciones en materia de tránsito en las vías públicas de competencia municipal cuando el servicio público de tránsito lo preste el Estado, directamente o en forma coordinada con los Ayuntamientos.

[...]

**Artículo 17.** Conforme a lo dispuesto por la Constitución Federal y la del Estado, así como las leyes que de ambas deriven, los Ayuntamientos tendrán a su cargo el servicio público de Tránsito, pero podrán convenir con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de éste servicio, o bien lo presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Ayuntamiento.

**Artículo 18.** Son autoridades municipales de tránsito:

I. Los Ayuntamientos;

II. Los titulares de las dependencias de tránsito municipales; y

III. Los servidores públicos de las dependencias de tránsito municipales.

Cuando los municipios presten directamente el servicio público de tránsito deberán establecer en la reglamentación municipal respectiva las disposiciones atinentes al personal señaladas en el Capítulo anterior.

105. Por lo anterior, esta Primera Sala considera que conforme a lo previsto por el artículo 115, fracción III, inciso h, de la Constitución Federal, corresponde al municipio de Boca del Río, Veracruz, prestar el servicio público de tránsito dentro de su territorio, sin que para ello sea obstáculo la existencia del convenio celebrado el seis de enero de dos mil once entre el presidente y el síndico de ese ayuntamiento y el gobernador, Secretario General, Secretario de Finanzas y Planeación y el Director General de Tránsito y Transporte, todos del gobierno del Estado de Veracruz, ni lo dispuesto en los diversos ordenamientos invocados por el Director Jurídico de la Secretaría de Seguridad Pública en el Oficio para negar la transferencia de la atribución constitucional originaria en la prestación del servicio público de tránsito al municipio actor.
106. Una vez señalados los ordenamientos para fundar su competencia, el Director Jurídico de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, para negar la devolución del servicio, invocó los ordenamientos que a continuación se transcriben:

#### LEY NÚMERO 9

#### ÓRGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE

**Artículo 1.** La presente ley tiene por objeto desarrollar las disposiciones constitucionales relativas a la organización y funcionamiento del Municipio Libre.

[...]

**Artículo 17.** Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular, libre, directa y secreta, de acuerdo a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señale el Código Electoral del Estado.

El Ayuntamiento residirá en la cabecera del municipio y sólo podrá trasladarse a otro lugar dentro del mismo, por decreto del Congreso del Estado, cuando el interés público justifique la medida.

**Artículo 18.** El Ayuntamiento se integrará por los siguientes Ediles:

I. El Presidente Municipal;

II. El Síndico, y

III. Los Regidores.

[...]

**Artículo 37.** Son atribuciones del Síndico:

[...]

II. Representar legalmente al Ayuntamiento;

[...]

#### LEY NÚMERO 24

#### PARA LA TRANSFERENCIA DE FUNCIONES Y SERVICIOS PÚBLICOS DEL ESTADO A LOS MUNICIPIOS

**Artículo 1.** La presente ley tiene por objeto establecer las bases a que se sujetará la transferencia de las funciones y servicios públicos que, en términos constitucionales, sean competencia de los Ayuntamientos y que, a la entrada en vigor del presente ordenamiento, preste el Gobierno del Estado directamente o de manera coordinada con los propios Ayuntamientos.

**Artículo 2.** Los Ayuntamientos asumirán las funciones y servicios públicos que establecen los artículos 115, fracción III, de la Constitución Federal, 71, fracción XI, de la Constitución Local y 35, fracción XXV, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, previa solicitud al Gobierno del Estado y conforme al programa de transferencia correspondiente.

**Artículo 3.** El Gobierno del Estado y el Ayuntamiento que así lo solicite, ejecutarán coordinadamente un programa de transferencia por cada función o servicio público que se transfiera, con el propósito de ésta se realice de manera ordenada, y en apego a lo dispuesto por la presente ley y demás legislación aplicable.

**Artículo 4.** El procedimiento de transferencia iniciará con la solicitud, por escrito, que el Ayuntamiento presente al Gobierno del Estado. Con dicha solicitud, deberá acompañarse el Acuerdo de Cabildo, debidamente fundado y motivado, que especifique la función o servicio público cuya transferencia se solicita.

107. Asimismo, señaló que con base en el Convenio, tendrían que ser cubiertas las formalidades previstas en los ordenamientos citados, el cual es del tenor literal siguiente:

**Convenio para la operación y administración del servicio público de tránsito en el municipio de Boca del Río, Veracruz de Ignacio de la Llave, que celebran, por una parte, el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, representado por el C. Gobernador del Estado, Javier Duarte de Ochoa, quien es asistido por el C. Secretario de Gobierno, Gerardo Buganza Salmerón, por el C. Secretario de Finanzas y Planeación, Tomás José Ruiz González, y por el C. Director General de Tránsito y Transporte, Víctor Hugo Alarcón Limón, en lo sucesivo “El Gobierno del Estado”; y, por la otra parte, el H. Ayuntamiento de Boca del Río, Veracruz de Ignacio de la Llave, representado por el C. Presidente Municipal, Salvador Manzur Díaz, y el C. Síndico, Jesús Manuel Maza Saavedra, en lo sucesivo “El Ayuntamiento”, al tenor de los siguientes antecedentes, declaraciones y cláusulas.**

#### ANTECEDENTES

1. Desde el ámbito nacional, se han instrumentado nuevas políticas en el marco del Acuerdo Nacional para la Seguridad Pública, con el propósito de fortalecer la estructura del Sistema Nacional en esta materia, campo en el cual concurren los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal.
2. En este contexto, indiscutiblemente, las corporaciones de tránsito y vialidad que pertenecen a los municipios del país, cumplen un importante papel como organismos auxiliares de las fuerzas de seguridad.
3. En efecto, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que los municipios tendrían a su cargo la prestación de diversos servicios públicos, entre los cuales se encuentra el de Tránsito; y también señala que, a juicio de los ayuntamientos, se podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo de algunos de ellos o bien se presten o ejerzan coordinadamente entre el estado y el propio municipio;
4. En el caso del H. Ayuntamiento de Boca del Río, Ver., concretamente por lo que hace al servicio público de tránsito, éste fue originalmente transferido al Ayuntamiento con base en el acuerdo tomado en la sesión de cabildo del 8 de febrero de 2001; y no fue sino hasta el 17 de enero de 2003, que se suscribió el convenio correspondiente para que dicho ayuntamiento asumiera la prestación de este servicio público.
5. Ahora bien, en su sesión de cabildo de fecha 3 de enero de 2011, el ayuntamiento del Municipio de Boca del Río acordó, respecto de la prestación del servicio público de tránsito, autorizar a su Presidente Municipal, Lic. Salvador Manzur Díaz, y al Síndico Municipal, Jesús Manuel Maza Saavedra, a que solicitaran al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, se hiciera cargo de manera formal y material del mando y operación del servicio público de tránsito en el territorio de este municipio, a través de la Secretaría de Despacho estatal competente en esta materia, con el objetivo de fortalecer la prestación del servicio público de tránsito y vialidad en el propio Municipio de Boca del Río, Veracruz de Ignacio de la Llave, y garantizar mayor eficacia, eficiencia y coordinación en beneficio de la ciudadanía.

#### DECLARACIONES

##### 1. De “EL GOBIERNO DEL ESTADO”.

- 1.1. Que Veracruz de Ignacio de la Llave es un Estado libre y soberano, integrante de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 40 y 43 de la Constitución General de la República Mexicana, y 1 de la Constitución Política Estatal;
- 1.2. Que el Gobernador del Estado tiene la facultad de suscribir el presente convenio según lo dispuesto en el artículo 49, fracción XVII, de la Constitución Política del Estado;
- 1.3. Que el Secretario de Gobierno, el Secretario de Finanzas y Planeación y el Director General de Tránsito y Transporte, se encuentran facultados para participar en el presente instrumento, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 50, primer párrafo, de la Constitución del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y los artículos 1, 5, 9, fracciones I y III, 10 y 12, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado; así como por los artículos 1, 3, fracción I, inciso c), 5 fracciones II y IV, y 8 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno; y

1.4. Que señala como domicilio para todos los efectos legales a que haya lugar con motivo de la firma del presente instrumento, el ubicado en Palacio de Gobierno, calle Enríquez, esquina Leandro Valle, Col. Centro, C. P. 91000, en la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz.

## 2. De “EL AYUNTAMIENTO”

2.1. Que Boca del Río es un municipio del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de conformidad con el artículo 9 de la Ley Orgánica del Municipio Libre;

2.2. Que el Presidente Municipal y el Síndico del Ayuntamiento de Boca del Río, Ver., se encuentran facultados para celebrar el presente convenio, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2, 17, 18 fracciones I y II, 22, 35 fracciones XXIV y XXV, inciso h), 36 fracción VI, 37 fracciones I y V, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, y por contar con la previa autorización del Ayuntamiento;

2.3. Que el Ayuntamiento de Boca del Río, Ver., mediante sesión de Cabildo realizada el 3 de enero del 2011, autorizó la celebración del presente convenio; y

2.4. Que señala como domicilio para todos los efectos legales a que haya lugar con motivo de la firma del presente instrumento, el ubicado en el Palacio Municipal de la Ciudad de Boca del Río, Ver.

## 3. De “LAS PARTES”

3.1. Que se reconocen la personalidad con la que comparecen para la celebración del presente instrumento, y señalan estar de acuerdo con el contenido de los anteriores antecedentes y declaraciones, sujetándose a las siguientes:

### CLÁUSULAS

**PRIMERA.** El presente instrumento tiene por objeto convenir que “EL AYUNTAMIENTO” hace la entrega del servicio público de tránsito y vialidad del Municipio de Boca del Río a “EL GOBIERNO DEL ESTADO”, y que éste asume su prestación, para lo cual se le transfieren los recursos humanos, materiales y financieros afectos a este servicio público, con pleno respeto a los derechos de los vecinos y habitantes del ayuntamiento.

**SEGUNDA.** A partir de la suscripción del presente convenio, “EL GOBIERNO DEL ESTADO” asumirá, formal y materialmente, la prestación del servicio público de tránsito y vialidad de “EL AYUNTAMIENTO”.

**TERCERA.** “EL GOBIERNO DEL ESTADO” operará y administrará el servicio público de tránsito y vialidad en el municipio de Boca del Río, Veracruz de Ignacio de la Llave, por conducto de la Delegación estatal de Tránsito existente en el municipio.

**CUARTA.** Los ingresos que se obtengan por el cobro de infracciones y multas impuestas en el municipio de Boca del Río, Veracruz de Ignacio de la Llave, de conformidad con la legislación de la materia, se distribuirán de la siguiente manera: un 50% (cincuenta por ciento) para “EL GOBIERNO DEL ESTADO” y el otro 50% (cincuenta por ciento) para “El Ayuntamiento”.

**QUINTA.** El personal que, al momento de la suscripción del presente convenio labore en la prestación del servicio público de tránsito y vialidad en “EL AYUNTAMIENTO”, se transferirá a “EL GOBIERNO DEL ESTADO” con pleno respeto a sus derechos y prestaciones laborales, con excepción del personal que hubiere demandado laboralmente a “EL AYUNTAMIENTO” o a la Dirección de Tránsito y Vialidad Municipal.

**SEXTA.** “EL AYUNTAMIENTO” por conducto del C. Presidente Municipal propondrá a “EL GOBIERNO DEL ESTADO” la adopción de políticas que ayuden a la eficiencia y eficacia de la prestación del servicio público de tránsito y vialidad en el municipio, y, asimismo, coadyuvará en la ejecución de dichas políticas.

**SÉPTIMA.** “EL AYUNTAMIENTO”, por conducto de su Presidente Municipal o el Regidor del ramo de Tránsito, harán llegar, en su caso, las opiniones, quejas o sugerencias de los ciudadanos del municipio, a fin de que “EL GOBIERNO DEL ESTADO” tome las decisiones operativas y administrativas que correspondan, para el mejor desempeño del servicio público de tránsito y vialidad en el municipio de Boca del Río, Veracruz de Ignacio de la Llave.

**OCTAVA.** Los recursos humanos, materiales y financieros que se transfieren con motivo del presente convenio, se harán constar de manera pormenorizada en el Acta de Entrega y Recepción que se suscriba al efecto, la que constará de los anexos técnicos y adendas necesarias.

**NOVENA.** La transferencia de los recursos materiales de “**EL AYUNTAMIENTO**” a “**EL GOBIERNO DEL ESTADO**” comprende, también, los bienes inmuebles afectos al servicio público objeto del presente instrumento, ubicados en el territorio del municipio de Boca del Río, los cuales se transfieren en comodato.

**DÉCIMA** Las partes convienen en que, una vez que “**EL GOBIERNO DEL ESTADO**” asuma formal y materialmente la prestación del servicio público de tránsito, sería de su competencia la determinación y cobro de las contribuciones y accesorios derivados de su prestación.

**DÉCIMA PRIMERA.** En el caso de que existieren concesiones otorgadas o por otorgar, “**EL GOBIERNO DEL ESTADO**” respetará, las condiciones y vigencia en que se hubiere contratado la operación y explotación de parquímetros.

**DÉCIMA SEGUNDA.** Las partes convienen en que las controversias y dudas que surjan con motivo de la ejecución del presente convenio, serán resueltas de común acuerdo por las partes.

**DÉCIMA TERCERA.** El presente convenio entrará en vigor a partir de la fecha de su firma y deberá publicarse en la *Gaceta Oficial* del Estado dentro de los cinco días posteriores a su firma.

Leído que fue el presente convenio y estando las partes enteradas del contenido y alcance de todas y cada una de sus cláusulas, lo ratifican y firman de conformidad, por duplicado, en la ciudad de Boca del Río, Ver., el día seis del mes de enero del año dos mil once.

108. Del análisis a los preceptos invocados por el Director Jurídico de la Secretaría de Seguridad Pública no se advierte que pudiera justificarse la negativa de devolver el servicio público de transporte al municipio de Boca del Río, pues en relación con la Ley Orgánica del Municipio Libre únicamente se aluden normas relacionadas con la organización y funcionamiento del Municipio Libre, la forma en que el mismo será gobernado, los funcionarios que lo conforman y el lugar en donde deberá residir, así como la atribución del síndico de representar legalmente al ayuntamiento.
109. Mientras que respecto a la Ley Número 24 se señala la transferencia de funciones y servicios públicos que, en términos constitucionales, sean competencia de los ayuntamientos y que a su entrada en vigor prestaba el gobierno estatal de modo directo o coordinado con los propios ayuntamientos, previa solicitud de estos al gobierno local para asumir las funciones y servicios públicos que señala la Constitución Federal, con base en los programas de transferencia correspondientes; cuestiones que fueron satisfechas en su momento (diecisiete de enero de dos mil tres) en virtud de la reforma a la Constitución Federal de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve. Por ende, en el caso no se está ante la transferencia del servicio público de tránsito, sino de su devolución, al haber sido transferido con anterioridad y cedido voluntaria y temporalmente por el ayuntamiento al gobierno estatal.
110. En consecuencia, de los preceptos señalados por el Director Jurídico de la Secretaría de Seguridad Pública de Veracruz, por instrucciones del gobernador, no se desprende justificación alguna para negar la devolución del servicio público de tránsito que constitucionalmente detenta el municipio.
111. Por su parte, de la lectura al Convenio, se advierte que fue celebrado por el gobierno del Estado de Veracruz, representado por el gobernador, con la asistencia de otros funcionarios de la administración pública estatal, y por el ayuntamiento del municipio de Boca del Río, Veracruz, representado por el presidente y síndico municipales, a fin de coordinar la prestación del servicio público de tránsito y vialidad.
112. En el antecedente identificado como “5” del Convenio, se planteó que el ayuntamiento se hiciera cargo de manera formal y material del mando y operación del servicio público de tránsito en el territorio del municipio, con el objeto de fortalecer la prestación del servicio público de tránsito y vialidad en dicho territorio y garantizar mayor eficacia, eficiencia y coordinación en beneficio de la ciudadanía.

113. Así, en el Convenio se esgrime una razón para estimar necesario el concurso del gobierno del Estado para la prestación del servicio aludido, pero no se advierte que el convenio de referencia se ajuste a lo previsto en las leyes del Estado de Veracruz; pues no hay evidencia de que el presidente y síndico municipales lo hubieran firmado por acuerdo previo de este ayuntamiento respecto a solicitar que el Estado mencionado prestara el servicio de tránsito municipal o respecto a la necesidad de que el gobierno local prestara dicho servicio ni se hubiera celebrado previa autorización de la legislatura o de la diputación permanente locales o que éstas hayan sentado las bases bajo las cuales convenirse lo relativo a la prestación coordinada del servicio de tránsito municipal, ni previa audiencia de los agentes y subagentes municipales ni jefes de manzana del municipio.
114. Ahora bien, con independencia de si el Convenio de seis de enero de dos mil once tiene existencia o validez jurídica y a si puede o no surtir efectos legales respecto del mismo, la nulidad del mismo proviene del acuerdo del ayuntamiento del municipio de Boca del Río, Veracruz, en la sesión de cabildo de trece de febrero de dos mil catorce y cuya decisión fue informada mediante oficio P0066/2014 de catorce de febrero de dos mil catorce, en representación del ayuntamiento y en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 115, fracción III, inciso h, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 71 de la Constitución Política del Estado de Veracruz y; 35, fracciones XXII y XXV, inciso h, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, el cual debe entenderse como la expresión y aviso suficiente de la decisión del ayuntamiento de dar por terminado el Convenio a fin de que se reintegre la prestación del servicio público de tránsito y vialidad, además de los bienes inherentes al mismo cuya devolución solicitó el municipio actor.
115. No pasa desapercibido para esta Primera Sala que en la cláusula décima segunda se hubiera establecido que las partes convinieron que “las controversias y dudas” que surgieran con motivo de la ejecución del mismo serían resueltas de común acuerdo por las partes; pues en el presente caso no se cuestiona la operatividad del Convenio, sino que solicita su abandono el órgano constitucional que detenta, originalmente, el servicio público de tránsito.
116. De ser esa la circunstancia, debe señalarse que el presidente municipal de Boca del Río, Veracruz, acudió en primer lugar al gobernador del estado para solicitar la restitución del servicio público referido y que le fue negada por lo que resulta evidente que, previo a acudir al medio de control constitucional que aquí se presenta, se propuso una solución entre las partes, pero que, al no haberse alcanzado, dio lugar a una invasión competencial por parte del poder ejecutivo local al municipio.
117. Con base en lo hasta aquí expuesto, esta Primera Sala estima que era bastante y suficiente el oficio P0066/2014 de catorce de febrero de dos mil catorce, suscrito por el presidente municipal de Boca del Río y dirigido al gobierno estatal para que el servicio de tránsito fuera devuelto al municipio actor; lo que genera que el Oficio sea inconstitucional al permitir que el poder ejecutivo del estado invada la esfera competencial que reviste al municipio actor, en tanto es inadmisibles que una prerrogativa que constitucionalmente pertenece al municipio pueda transferirse en forma indefinida aun mediante convenio.
118. Luego, aun si la transferencia del servicio público ha sido cedida mediante convenio en el que no se fijó temporalidad alguna, lo cierto es que la Constitución Federal prohíbe que ésta sea de forma indefinida, lo que implica que el municipio puede determinar el momento en que desea recuperar el servicio público que cedió temporalmente al poder ejecutivo del Estado. Esto, porque no puede ser reconocida la primacía de un convenio frente a un mandato impuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
119. Bajo este razonamiento, si el Convenio derivó de una decisión adoptada por el cabildo que gobernó el período anterior al que promueve la presente controversia constitucional, es suficiente con el acuerdo del nuevo gobierno municipal para abandonar dicho convenio y retomar las funciones con que constitucionalmente cuenta; porque aunque se trata de un convenio, no se está frente a un acuerdo de voluntades tradicional como el que pudiera darse en relaciones de derecho privado, sino de la cesión de una facultad y deber constitucionalmente otorgado a los municipios y quienes son los únicos que pueden determinar si requieren cederlo de forma temporal al gobierno estatal, en razón de una necesidad.
120. Además, al tratarse de una función constitucionalmente inherente al municipio, éste podrá determinar también el momento en el que ya no requiere del auxilio o apoyo del gobierno estatal en el desempeño y prestación del servicio público de que se trate.
121. Por los razonamientos señalados, se determina que el oficio SSP/DJ/624/2014 de cuatro de abril de dos mil catorce, suscrito por el Director Jurídico de la Secretaría de Seguridad Pública, por instrucciones del gobernador del Estado, resulta contrario al artículo 115, fracción III, inciso h, de la

Constitución Federal que dispone que compete al municipio la prestación del servicio público de tránsito y, entonces, deberá devolverse al municipio de Boca del Río, Veracruz, la competencia constitucional originaria para prestar el servicio público de tránsito.

122. Finalmente, se considera importante reiterar que el gobernador constitucional de Veracruz no puede justificar la negativa de devolver el servicio público de tránsito con base en los artículos 5 y 7, fracción II, de la Ley 24; pues los supuestos que ahí se establecen tienen relación con el proceso de transferencia que, para efectos del municipio actor, se efectuó el diecisiete de enero de dos mil tres en términos del referido ordenamiento; mientras que la petición realizada por el municipio en dos mil once se llevó a cabo ya transferido el servicio público de tránsito desde dos mil tres, esto es, de conformidad con lo previsto en la constitución local y las leyes aplicables ya modificadas o creadas en los términos indicados en la Constitución Federal y los artículos primero, segundo y tercero transitorios<sup>28</sup> del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve por el que se reformó el artículo 115 de la Norma Fundamental.
123. Apoya la conclusión anterior, por mayoría de razón, la decisión adoptada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 25/1998 en sesión de veintitrés de marzo de dos mil, de la que derivó el criterio P./J. 56/2000 de rubro **“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”**<sup>29</sup>, la cual se invoca en lo conducente y aplicable en el caso.
124. Por todo lo expuesto con antelación, esta Primera Sala concluye que resultan esencialmente fundados los conceptos de invalidez, toda vez que el acto impugnado viola lo dispuesto en el artículo 115, fracción III, inciso h, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en función de que el servicio público de tránsito debe devolverse al municipio de Boca del Río, Veracruz.

## XII. EFECTOS

125. De conformidad con lo previsto en los artículos 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal<sup>30</sup>; 41, fracciones IV, V y VI, y 42, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105<sup>31</sup>, se declara la invalidez del oficio SSP/DJ/624/2014 de cuatro de abril de dos mil

<sup>28</sup> **ARTÍCULO PRIMERO.** El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en los artículos siguientes.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

**ARTÍCULO TERCERO.** Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente Decreto sean competencia de los municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los municipios, éstos podrán asumirlos, previa aprobación del ayuntamiento. Los gobiernos de los estados dispondrán de lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el gobierno del estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los gobiernos estatales podrán solicitar a la legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de estado a municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La legislatura estatal resolverá lo conducente.

En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes.

<sup>29</sup> Texto: “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”, visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, abril de 2000, página 822.

<sup>30</sup> **Art. 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

[...]

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

<sup>31</sup> **ARTÍCULO 41.** Las sentencias deberán contener:

[...]

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando 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;

torce, por el que se niega la devolución del servicio público de tránsito al municipio de Boca del Río, Veracruz y se desconoce la voluntad del ayuntamiento municipal de dejar sin efectos el Convenio de seis de enero de dos mil once; así como transferir y hacer entrega material de los bienes muebles e inmuebles, recursos financieros y demás relativos que corresponden al municipio de Boca del Río, Veracruz, por lo que el municipio actor deberá recuperar la función constitucional referida.

### XIII. DECISIÓN

126. Por lo antes expuesto, se declaran fundados los razonamientos vertidos por el municipio de Boca del Río Veracruz, a través del síndico municipal, en los términos precisados en el apartado noveno y para los efectos precisados en el apartado décimo, ambos de la presente ejecutoria.
127. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** Se sobresee la presente controversia constitucional por lo que respecta a la Ley Número 24 para la Transferencia de Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios, publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz-Llave el treinta y uno de julio de dos mil uno, específicamente en lo relativo a los artículos 5 y 7, fracción III, ante la extemporaneidad de la controversia constitucional para combatirla, promovida en contra del poder legislativo del Estado de Veracruz.

**SEGUNDO.** Se sobresee la controversia constitucional en relación con los actos derivados del oficio SSP/DJ/624/2014 de cuatro de abril de dos mil catorce, consistentes en la omisión del gobernador de entregar el 50% de los ingresos obtenidos por el cobro de infracciones y multas de carácter municipal en términos de la cláusula cuarta del Convenio; así como la instalación de operativos de revisión y/o detención de vehículos y personas en las calles, avenidas, calzadas, bulevares y demás vías públicas del municipio de Boca del Río por órdenes del Director General de Tránsito del Estado de Veracruz; la imposición de multas; así como la instalación de la Dirección General de Tránsito del Estado de Veracruz en la Avenida Ruiz Cortines 515, fraccionamiento Costa Verde, en el municipio de Boca del Río y las atribuciones concedidas al delegado de tránsito.

**TERCERO.** Es procedente y fundada la presente controversia constitucional promovida por el municipio de Boca del Río, Veracruz de Ignacio de la Llave en contra del oficio SSP/DJ/624/2014 de cuatro de abril de dos mil catorce; por lo que se declara su invalidez y deberá devolverse el ejercicio del servicio público de tránsito al municipio actor, así como todos los bienes cedidos para su realización.

**CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes se reservan su derecho a formular voto concurrente y, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente); en contra de los emitidos por José Ramón Cossío Díaz y Norma Lucía Piña Hernández, Presidenta de esta Primera Sala, quienes se reservan su derecho a formular voto particular.

Firman la Presidenta de la Sala y el Ministro Ponente, con la Secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.

La Presidenta de la Primera Sala, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández.**- Rúbrica.- El Ponente, Ministro **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.**- Rúbrica.- La Secretaria de Acuerdos de la Primera Sala, **María de los Ángeles Gutiérrez Gatica.**- Rúbrica.

---

V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

**ARTÍCULO 42.** Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 43/2014.**

En la sentencia relativa, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que la presente controversia se hizo valer en contra de la Ley 24 publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, el treinta y uno de julio de dos mil uno, específicamente en contra de sus artículos 5 y 7, fracción III; el Convenio publicado en el mismo instrumento de difusión oficial el siete de enero de dos mil once y el oficio SSP/DJ/624/2014 de cuatro de abril de dos mil catorce.

En ese sentido se precisó, que al constituir la Ley 24 una norma general, el cómputo de la oportunidad de su impugnación se ajustaría a lo dispuesto por el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual, cuando en la controversia se impugnan normas generales, el actor cuenta con un plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a: **i)** la fecha de su publicación; o, **ii)** que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

En el caso, se **sobreseyó** en el juicio porque la ley impugnada fue publicada en el medio de difusión oficial el treinta y uno de julio de dos mil uno, por lo que el plazo de treinta días previsto en la ley reglamentaria **había fenecido**, atendiendo a que la demanda de controversia constitucional fue presentada el veintiocho de abril de dos mil catorce; además, porque los artículos de la referida ley que impugnó el municipio actor, a saber **5 y 7, fracción III**, le fueron aplicados el **diecisiete de enero de dos mil tres**, fecha en la cual fue firmado el Convenio para la Transferencia del Servicio Público de Tránsito al Municipio de Boca del Río, Veracruz; por ende, el plazo de treinta días a que hace referencia la segunda parte del artículo 21, fracción II, en relación con el numeral 3, fracción II, ambos de la ley reglamentaria, también había transcurrido en su totalidad.

En este orden de ideas, se determinó que la demanda resultaba **extemporánea** y, por ende, improcedente y sobreseyó en la controversia constitucional únicamente por lo que hace a la **Ley 24**, específicamente en relación con los artículos 5 y 7, fracción III, de conformidad con el artículo 19, fracción VII, en relación con los diversos 21, fracción II, y 20, fracción II, todos de la ley reglamentaria de la materia.

En ese contexto, debo precisar que, **no comparto** el sentido de la sentencia solamente **por lo que hace al sobreseimiento respecto de las normas impugnadas**.

En efecto, la sentencia afirma, que los artículos 5 y 7, fracción III, de la Ley en cita, “...**le fueron aplicados el diecisiete de enero de dos mil tres, fecha en la cual fue firmado el Convenio para la Transferencia del Servicio Público de Tránsito al Municipio de Boca del Río, Veracruz...**”; sin embargo, considero que dicho Convenio de enero de dos mil tres **no puede ser un acto de aplicación de los preceptos impugnados**, conforme a lo siguiente:

Los artículos impugnados apuntan:

*“Artículo 5. El Gobierno del Estado, una vez recibida la solicitud señalada en el artículo anterior, presentará **al Ayuntamiento el programa de transferencia correspondiente, a fin de que la asunción de la función o servicio público se efectúe en un plazo máximo de ciento ochenta días naturales, contados a partir de la recepción de dicha solicitud.***

*Artículo 7. El programa de transferencia de cualesquiera función o servicio público, del Gobierno del Estado a los Ayuntamientos, deberá señalar, al menos:*

...

**III. El plazo para la transferencia de la función o servicio público, que en ningún caso podrá ser mayor a ciento ochenta días naturales;...**

De dichos preceptos, el actor impugna que se establezca como plazo para la transferencia de los servicios ciento ochenta días, siendo que el artículo tercero transitorio de las reformas constitucionales de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, establece que la transferencia de los servicios deberá realizarse en noventa días:

*D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999.*

...

*ARTICULO TERCERO. Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente Decreto sean competencia de los municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los municipios, éstos podrán asumirlos, previa aprobación del ayuntamiento. Los gobiernos de los estados dispondrán de lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al municipio de manera ordenada, **conforme al programa de transferencia que presente el gobierno del estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.***

*En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los gobiernos estatales podrán solicitar a la legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de estado a municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La legislatura estatal resolverá lo conducente.*

*En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes.*

...”.

Ahora, en el expediente no obra el aludido Convenio de diecisiete de enero de dos mil tres; sin embargo, considero que ese no pudo haber sido el acto de aplicación de los preceptos impugnados, por lo siguiente:

Como se precisa en los antecedentes de la demanda **a)** en virtud de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, en la que se otorgó la función y prestación del servicio público de tránsito dentro de la jurisdicción de los municipios como facultad exclusiva; el ayuntamiento municipal de Boca del Río, mediante sesión de cabildo de **ocho de febrero de dos mil uno, solicitó al Estado de Veracruz la transferencia del servicio público de tránsito a este municipio**, emitiéndose la solicitud respectiva al gobierno estatal para hacer efectiva la transferencia; sin embargo, **fue hasta el diecisiete de enero de dos mil tres, que se llevó a cabo la transferencia del servicio al municipio.**

De lo anterior, se advierte una situación peculiar, pues la Ley para la Transferencia **fue publicada el treinta y uno de julio de dos mil uno**, por lo que al momento de solicitarse por parte del municipio actor la transferencia **la ley no había sido publicada**, y si bien, el convenio recaído a dicha precisión fue realizado con posterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley, lo cierto es que como lo dice el actor, **fue celebrado más de dos años después de la petición realizada por el municipio** y también **casi dos años después de la publicación de la Ley**, por lo que no puede considerarse que dicho convenio fue un acto de aplicación de las normas que establecen **un máximo de ciento ochenta días naturales** a partir de la recepción de la petición, para realizar la transferencia del servicio.

Asimismo, en los posteriores actos tampoco se puede considerar aplicado, ya que estos no versaron respecto de la petición de transferencia de servicios del Municipio al Estado, sino de la devolución temporal, por lo que me parece que el acto que ahora se impugna, mediante el cual se señala que se realizará la transferencia en los términos de la ley, **sí puede ser considerado como un acto de aplicación en perjuicio del actor.**

De la misma manera no comparto que se señale que el Convenio de enero de dos mil once es **nulo**, dado que ello no se sustenta con las consideraciones que se vierten; por lo que en su caso debe señalarse que es ilegal o bien que fue revocado por la voluntad expresa del municipio actor.

Razón por la cual se reitera, en virtud que en el expediente no obra el Convenio al que se hace referencia ni se pudo conseguir, la sentencia tiende a variar el supuesto acto de aplicación señalando que es **“el programa de Transferencia”** del servicio de tránsito, del Gobierno del Estado al Municipio actor, en el cual sí se señalan los preceptos impugnados.

No obstante ello, como dije, no se puede considerar que dicho programa de transferencia sea un acto de aplicación **del supuesto normativo que se impugna**, pues como se mencionó, de dichos preceptos el actor **impugna que se establezca como plazo para la transferencia de los servicios ciento ochenta días**, siendo que el artículo tercero transitorio de las reformas constitucionales de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, establece que la transferencia de los servicios deberá realizarse en noventa días; así, si bien dicho programa de transferencia menciona los preceptos impugnados, lo cierto es, que su aplicación debe entenderse **únicamente en lo relativo al programa de transferencia, pero no a la transferencia en sí misma**, la cual se realiza solamente mediante la firma del convenio respectivo, así no se puede considerar que dicho programa de transferencia sea el primer acto de aplicación en perjuicio del actor y, tampoco el Convenio de dos mil tres (cuyo contenido se desconoce), ya que insisto, **fue celebrado más de dos años después de la petición realizada por el municipio** y también **casi dos años después de la publicación de la Ley**, por lo que no puede considerarse que dicho convenio fue un acto de aplicación de las normas que establecen **un máximo de ciento ochenta días naturales** a partir de la recepción de la petición, **para realizar la transferencia del servicio.**

Es por todo lo anterior que, mi voto en este asunto fue a favor del sentido de la sentencia, pero en contra del sobreseimiento respecto de la impugnación de los artículos 5 y 7, fracción III, de la Ley 24, conforme a las consideraciones que se precisan en el cuerpo del presente voto.

El Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Rúbrica.- La Secretaria de Acuerdos de la Primera Sala, **María de los Ángeles Gutiérrez Gatica**.- Rúbrica.

Ciudad de México a diecinueve de abril de dos mil dieciocho.- **Leticia Guzmán Miranda**, Secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **CERTIFICA**: Que la anterior copia concuerda fiel y exactamente con su original, que tengo a la vista y que corresponde a la sentencia de treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete, dictada por la Primera Sala de este Alto Tribunal en la controversia constitucional **43/2014**, promovida por el Municipio de Boca del Río, Veracruz de Ignacio de la Llave, así como el voto concurrente formulado por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; y se expide en treinta (**30**) fojas útiles, debidamente cotejadas, foliadas, selladas y rubricadas, para los efectos legales a que haya lugar.- Lo anterior, en cumplimiento a lo ordenado en proveído de este día, dictado por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, Presidente en funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Doy fe.- Rúbrica.