

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 98/2018, así como los Votos Particulares de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa y el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, Particular y Concurrente del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y Concurrente del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2018
PROMOVENTE: PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
SECRETARIO: OLIVER CHAIM CAMACHO

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintiséis de enero dos mil veintiuno.

VISTOS para resolver los autos de la acción de inconstitucionalidad promovida por la Procuraduría General de la República; y,

RESULTANDO:

1. **PRIMERO. Presentación.** Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el nueve de noviembre de dos mil dieciocho, la Procuraduría General de la República, por conducto del Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Congreso del Estado de Sinaloa y del Gobernador de ese Estado, demandando la invalidez de los artículos 10, párrafo tercero; 15, fracción IV; 16, fracción VII; 37; 104, fracción XXVII; 128, fracción IV; 135, fracción II; 149; 158; 195; 198; 223, párrafo segundo; 243; 245; 250; 252; párrafo primero; 256; 265; 266; 267; 269; párrafo primero y fracción I; 287, párrafo primero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa (LMSS), publicados mediante el Decreto número 864 en el Periódico Oficial de la Entidad el miércoles diez de octubre de dos mil dieciocho, tomo CIX, Número 125, sección segunda.

2. **Autoridades emisora y promulgadora.** Congreso del Estado de Sinaloa y Gobernador del Estado de Sinaloa.

3. Señaló como precepto violado el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. **SEGUNDO. Conceptos de invalidez.** Se formularon los siguientes conceptos de invalidez:

“ÚNICO. Los artículos 10, párrafo tercero; 15, fracción IV; 16, fracción VII; 37; 104, fracción XXVII; 128, fracción IV; 135, fracción II; 149; 158; 195; 198; 223, párrafo segundo; 243; 245; 250; 252; párrafo primero; 256; 265; 266; 267; 269; párrafo primero y fracción I; 287, párrafo primero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa (LMSS), al regular conductas que constituyen prácticas monopólicas absolutas, limita la competencia de nuevos y potenciales participantes e impide la integración vertical o autoabastecimiento; adicionalmente, se invaden las facultades conferidas de manera exclusiva a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), todo contraviniendo el artículo 28 de CPEUM. En ese sentido, desarrolla los siguientes argumentos:

Invalidez de los artículos 128, fracción IV y 250 de la LMSS.

El primero de los mencionados, otorga a las autoridades competentes para conferir concesiones o permisos, la encomienda de vigilar que no se formen monopolios, acaparamientos o barreras de la libre competencia en el servicio de transporte público.

El segundo establece que se otorgaran concesiones y permisos cuando no se incurran en prácticas prohibidas por la LFCE.

En ese tenor, se advierte con claridad que esas disposiciones resultan contraria a lo establecido en el artículo 28 de la CPEUM, en razón de que el Poder Constituyente otorgó de manera exclusiva a la COFECE y IFT, la facultad de prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen la propia CPEUM y las leyes de rango federal. Por tanto esos artículos violan el modelo constitucional de Estado Regulador y, en consecuencia, el orden de competencias reconocido y distribuido en la Carta Magna.

Lo anterior, dado que al establecer que en la prestación del servicio de transporte público (de pasajeros y de carga) se debe vigilar que no se formen monopolios u otros fenómenos de acaparamiento del mercado, ni barreras a libre competencia, así como no otorgar concesiones y/o permiso a las personas físicas y morales que incurran en dicha conductas, otorga de forma directa a los operadores de la norma impugnada, la obligación de prevenir y combatir los monopolios, prácticas monopólicas o demás restricciones al funcionamiento eficiente en la prestación del servicio de transporte público, así como eliminar cualquier barrera a la competencia.

Atribuciones de las cuales no puede disponer el Estado de Sinaloa, atendiendo a la cláusula federal de distribución de competencia que se establece en exclusiva a favor de los órganos autónomos en el artículo 28 de la Constitución Federal.

A mayor abundamiento, de la iniciativa de reforma presentada por el Ejecutivo Federal, que dio origen a la reforma del artículo 28 de la CPEUM, publicada en el DOF, el 11 de junio de 2013, se desprenden como objetivos más importantes, los siguientes:

- *La creación de la COFECE y el IFT como órganos reguladores con autonomía constitucional, con las facultades necesarias para asegurar condiciones de competencia y libre concurrencia.*
- *Dotar a la Comisión y al IFT, de manera exclusiva, de las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, dentro de las cuales se encuentran eliminar cualquier barrera a la competencia y libre concurrencia.*

Por tanto, desde la iniciativa se destacó a la COFECE y al IFT como órganos constitucionales autónomos cuyo objeto es garantizar la libre concurrencia y competencia económica, facultad que ejercerán de forma exclusiva.

Como ya se señaló en el marco constitucional de la presente demanda, es la COFECE quien de manera exclusiva cuenta con facultades para eliminar las barreras a la competencia y libre concurrencia en la materia que regula la LMSS, al no estar relacionada con radiodifusión y telecomunicaciones.

Con lo que se aprecia que la voluntad del Constituyente fue establecer de manera limitada a los organismos autónomos que estarían facultados para prevenir, investigar y combatir los monopolios, prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, de ahí que las disposiciones normativas que se impugnan resulten una violación al artículo 28 de la CPEUM.

Incluso, aun cuando la parte demandada sostuviera que dichas facultades no se depositan sobre autoridad estatal alguna, entonces sería su imprecisión y ambigüedad las que darían procedencia a este medio de control constitucional, pues no obstante que su contenido no hace remisión expresa a la COFECE, se mantiene una cualidad semejante al concepto de “ley en blanco”, lo que genera incertidumbre e inseguridad jurídica respecto de qué autoridad las ejercerá, propiciando la arbitrariedad de que en cualquier momento la utilicen autoridades de esa entidad federativa, contraviniendo entonces, no sólo el artículo 28, sino los diversos 14, 16 y 115 de la Constitución Federal.

A más de la causa central de impugnación, debe considerarse la importancia de la creación, a partir de la reforma del 28 de la CPEUM, publicada en el DOF el 11 de junio de 2013, de un Estado Regulador, el cual, conforme a lo sostenido por esa SCJN, debe entenderse como un modelo constitucional creado para atender necesidades muy específicas de la sociedad, que surgen por el funcionamiento de mercados complejos.

Dicho modelo- como se dijo en el marco jurisprudencial de la presente demanda- se deposita en órganos constitucionales autónomos que tienen a su cargo la regulación de cuestiones especializadas, tomando como base disciplinas o racionalidades técnicas, con competencias cuasi legislativas, cuasi jurisprudenciales y cuasi ejecutivas, preservando en todo momento la división de poderes y cláusula democrática.

Así, al insertarse al modelo constitucional la figura del Estado regulador, surge como órgano constitucional autónomo la COFECE, la cual tiene por objeto vigilar, promover y garantizar la competencia y libre concurrencia en los mercados.

Por esta razón, es importante que solamente la COFECE pueda hacer uso de las facultades que le fueron conferidas constitucionalmente de manera autónoma y exclusiva, ya que, de esa forma, se garantiza que se cumpla con el objeto para el que fue creada, y se contribuya al desarrollo económico y social del país. (...)

Invalidez de los artículos 158, 198 y 223, párrafo segundo de la LMSS.

La LMSS contraviene el artículo 28 de la CPEUM, toda vez que permite a los particulares que tienen la característica de ser competidores entre sí, asociarse o celebrar convenios de coordinación, para ofrecer un mejor servicio, e incluso establece que la Secretaría de Desarrollo Sustentable (SEDESU) de Sinaloa, deberá impulsar dicha actividad.

Así, de los párrafos primero y segundo del artículo 28 constitucional se observa que se prohíbe la realización de acuerdos, procedimientos o combinaciones de empresarios de servicios que tengan como objeto o efecto evitar la libre concurrencia o competencia, o que generen una ventaja exclusiva indebida. (...)

Asimismo, de los párrafos mencionados, se desprenden los conceptos de prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas como aquellas conductas que realizan los Agentes Económicos (AE), entendidos como individuos, empresas o asociaciones que participan de una actividad económica, para obtener beneficios indebidos, a costa de dañar o impedir el proceso de competencia y libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios.

Particularmente las prácticas monopólicas absolutas (PMA), también conocidas como cárteles económicos o acuerdos colusorios, se configuran como contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre AE competidores entre sí – es decir, cuando dos o más AE participan en el mismo mercado ofertando bienes o servicios iguales o similares- cuyo objeto o efecto sea fijación o manipulación de precios, restricción de la oferta, segmentación de mercados, concertación de posturas o intercambio de información.

En ese tenor, debe señalarse que las prohibiciones que establece el artículo 28 de la CPEUM, no se circunscriben a cierta área del comercio o de la industria, sino que proscriben cualquier práctica que pudiera afectar la libre concurrencia en cualquier mercado. (...)

En ese sentido, los artículos transcritos con antelación, ante su imprecisión y amplitud de permisión, pueden facilitar que se cometan PMA, ello si los actos jurídicos descritos tienen como objeto o efecto alguno de los supuestos establecidos en el artículo 53 de la LFCE.

De dicho precepto legal se aprecia que para la configuración de una PMA es necesario cumplir con 2 requisitos fundamentales, a saber:

- i). Que los agentes involucrados sean competidores entre sí; es decir que participen en un mismo mercado, ofertando productos o servicios iguales o similares, y;
- ii). Que entre los agentes se configuren contratos, convenios o arreglos a fin de manipular precios o cantidades, repartirse segmentos de mercado o coordinar posturas en licitaciones.

Elementos que deben configurarse en el abrigo de la LMSS, dado que permite, de manera incorrecta, a los prestadores de servicio de transporte público que son competidores entre sí, su asociación, coordinación y celebrar convenios de forma irrestricta y sumamente ambigua.

Por lo que se acredita que dichas disposiciones normativas facilitan que los AE puedan concertar arreglos prohibidos por el artículo 28 de la CPEUM y el artículo 53 de la LFCE.

Por lo que, resulta violatorio del artículo 28 de la CPEUM que la legislación que se analiza en este acto, misma que regula el servicio de transporte, otorgue la facultad a los particulares, en su calidad de concesionarios o prestadores del servicio de transporte público de carga, competidores entre sí, de realizar acuerdos que fueran contrarios a la competencia y libre concurrencia, debido a que estos últimos son los bienes jurídicos tutelados por el mencionado precepto, resultando aplicable el criterio de la Segunda Sala de la SCJN citado en el escrito de demanda.

En ese tenor, es necesario hacer hincapié en que este tipo de arreglos entre competidores son un ataque directo a los principios de competencia, ya que los competidores determinan precios y cantidades en perjuicio de los consumidores de tal forma que, se estima que este tipo de acuerdos siempre son perjudiciales y deben ser castigados per se, sin que resulte oponible cualquier justificación, lo que se apoya en los criterios de la Segunda Sala de la SCJN citados.

De lo anterior se aprecia que los artículos que se analizan en el presente concepto de invalidez, al permitir la existencia de acuerdos entre competidores, inciden en la competencia y libre concurrencia del mercado, eliminando la presión competitiva existente entre estos y otorgándoles la posibilidad de ejercer un poder de mercado con el que no contarían de otra forma, lo que incide en el mercado y los precios establecidos en el mismo. (...)

Se advierte que los artículos 158 y 198 de la LMSS permiten el establecimiento de una PMA, ya que permiten a los concesionarios y permisionarios del servicio público de transporte de personas y de carga, en su calidad de competidores entre sí, coordinar posturas, o llevar a cabo acuerdos o convenios para la prestación del servicio, cuestión que resulta violatoria del artículo 28 de la Constitución, dado que dicho artículo establece una prohibición total para cualquier acuerdo que pueda evitar la libre concurrencia o la competencia, sin que pueda establecerse una justificación para ello.

Cuestión que debe extenderse a lo establecido en el diverso artículo 223 de la LMSS, en los que se establece la obligación de SEDESU de impulsar la asociación, coordinación y colaboración de los concesionarios del servicio de transporte público, encargo que incide directamente en la posible consecución de conductas prohibidas por el artículo 28 de la CPEUM, por lo que se acredita que dicho precepto normativo viola el artículo constitucional señalado.

Invalidez del artículo 104, fracción XXVII de la LMSS.

De conformidad, con el artículo 104, fracción XXVII de la LMSS, mismo que fue transcrito en el apartado correspondiente, se establece una obligación de los concesionarios y permisionarios a evitar actos que provoquen competencia desleal, sin embargo del análisis realizado a la LMSS no se aprecia que el Legislador estatal haya establecido una definición de competencia desleal.

Si bien es cierto, no es obligatorio que el Legislador defina cada una de las palabras o términos utilizados en la normatividad que emite, lo cierto es que para el caso concreto, al no definir los supuestos específicos de lo que debe entenderse por competencia desleal, ni las circunstancias en que habrá de valorarse, transgrede nuevamente los numerales 14, 16, 28 y 115 constitucionales, pues es claro que las obligaciones de los permisionarios y concesionarios de dicho servicio deben ser verificadas y en su caso sancionadas su incumplimiento por las autoridades emisoras del permiso y/o concesión correspondiente, es decir, autoridades del estado de Sinaloa, aunado a que la competencia desleal debe ser valorada por la COFECE, y no así por entes de carácter local, de ahí que las autoridades demandadas exceden el ejercicio de sus funciones e invaden las atribuciones que se reservan a la COFECE.

Aunado a que, la ausencia de taxatividad permite una interpretación y aplicación laxa y subjetiva, que puede llegar a eliminar los incentivos que tienen cada uno de los AE para competir, dado que incurren en una falta al realizar un acto contrario a la LMSS y por ende se impondría una sanción al AE.

Lo anterior otorga además una protección al resto de los competidores, al eliminar de manera artificial la competencia entre los concesionarios y permisionarios, dañando el proceso de competencia y libre concurrencia en perjuicio de los consumidores.

Es por lo anterior que debe decretarse la invalidez del precepto que se analiza al resultar contrario al artículo 28 de la CPEUM.

Invalidez de los artículos 135, fracción II; 149; 243; 245; 252, párrafo primero; 265; 267 y 269, párrafo primero y fracción I, de la LMSS.

Se debe declarar la invalidez de la LMSS, en virtud de que viola el artículo 28 de la CPEUM porque establece diversas barreras a la competencia económica y libre concurrencia de carácter normativo, que limitan las posibilidades de que cualquier persona física o moral, pueda acceder al mercado de la prestación del servicio de transporte público.

Lo anterior es así, toda vez que prevé diversas reglas que dotan de discrecionalidad a las autoridades para otorgar y revocar concesiones y permisos para la prestación del mencionado servicio.

Cuestión que resulta contraria al artículo 28 de la CPEUM, el cual ordena la eliminación de barreras a la competencia y a la libre concurrencia, los cuales, como se ha mencionado a lo largo del presente libelo, constituyen los bienes jurídicos tutelados, a través de la Constitución, por lo que aquellas disposiciones que atenten en contra de éstos resultan contrarias al propio artículo señalado.

En ese tenor, los numerales 135, 149, 243, 245, 252, 265, 267 y 269 de la LMSS, mismos que fueron transcritos con anterioridad, se consideran contrarios al 28 de la CPEUM, al establecer criterios o elementos con los cuales establecen la necesidad de realizar estudios técnicos y socioeconómicos o una declaratoria para otorgar o revocar la concesión o permiso concedido.

- a) Reglas aplicables a la asignación y modificación de concesiones y permisos.
- b) Reglas aplicables al transporte público de pasajeros (colectivos),
- c) Reglas aplicables al transporte público de carga.

Del contenido de los preceptos ut supra, se aprecia que se establecen reglas para la asignación y modificación de concesiones y permisos que no resultan claros ni objetivos.

En efecto, tal como se aprecia, el otorgamiento de las mencionadas concesiones y permisos se sujeta a la existencia de estudios técnicos y socioeconómicos, así como la existencia de una declaratoria de necesidad, para el caso de transporte de carga, sin establecer los elementos que contemplan cada uno de estos criterios a efecto de que, la persona física o moral que pretenda solicitar un permiso o concesión conozca cada uno de los requisitos necesarios para su obtención, lo que constituye una barrera injustificada a la entrada de nuevos competidores al mercado.

Por otro lado, se advierte la priorización de criterios discrecionales sobre criterios objetivos o basados en la eficiencia económica que mejore las condiciones de precio y calidad en la prestación del servicio público de transporte.

Lo que resulta contrario a los principios de libre competencia y competencia tutelados en el artículo 28 de la CPEUM, en virtud de que:

-No establecen criterios claros y objetivos.

-Se utilizan criterios ambiguos.

-Se otorga a la SGG la facultad de negar una solicitud cuando el servicio se encuentre satisfecho.

Elementos que en su conjunto inhiben el acceso a nuevos competidores y reducen la presión competitiva entre los concesionarios y permisionarios.

Como ya quedó establecido en esta misma acción de inconstitucionalidad, el artículo 28 de la CPEUM prohíbe cualquier práctica que pueda suponer una merma en el proceso de libre competencia y concurrencia, y si bien es cierto que las prácticas monopólicas y las concentraciones ilícitas generan daños graves a los mercados, ello no supone que dichas prácticas sean las únicas que puedan afectarlos.

Con la reforma constitucional de 2013, se creó en nuestro país un nuevo marco constitucional y legal en materia de competencia económica, y se advirtieron nuevas conductas, que causan una afectación a la libre competencia y concurrencia en los mercados, tal es el caso de las barreras a la competencia y los insumos esenciales.

En ese tenor los artículos mencionados resultan contrarios al artículo 28 de la CPEUM en el que se establece como facultad incremental de la COFEC "ordenar medidas para eliminar barreras a la competencia y a la libre concurrencia". De lo que se infiere válidamente que, las barreras a la competencia y a la libre concurrencia", De lo que se infiere válidamente que, las barreras a la competencia y libre concurrencia están prohibidas por el precepto referido.

Este tipo de conductas anticompetitivas se diferencia claramente de las prácticas monopólicas o concentraciones ilícitas originalmente previstas tanto en la Constitución como en la LFCE, en el entendido de que éstas no tienen un carácter sancionatorio, sino más bien correctivo, sin embargo, ello no implica que estén permitidas por la CPEUM, sino más bien que deben ser evitadas, en la medida de lo posible.

En otras palabras, para que la competencia económica pueda existir, es necesaria la eliminación de barreras a la competencia y libre concurrencia. Así, del texto constitucional se desprende que las barreras a la competencia constituyen actos o acciones que son contrarias a la libre competencia y concurrencia y en consecuencia deben eliminarse.

Ahora bien, a efecto de definir qué se entiende por barreras a la competencia vale acudir a la definición aportada por la LFCE en su artículo 3°, fracción IV, que se citó en el apartado del marco legal de esta demanda, se desprende que pueden existir situaciones de carácter estructural, estratégica o regulatorias que causen problemas al proceso de competencia y libre concurrencia.

Es de hacer notar que la LFCE prevé como una barrera a la competencia aquellas disposiciones jurídicas que impidan y distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia, las cuales pueden traducirse como aquellas disposiciones que nieguen o restrinjan la entrada a nuevos competidores, o establezcan ventajas exclusivas a aquellos competidores preexistentes en el mercado.

Asimismo, es fundamental destacar que las barreras a la competencia, entendidas como esa prohibición o restricción a la entrada de nuevos competidores, supone una violación a la garantía de igualdad, puesto que da un trato diferenciado a los AE que desean participar en un mercado, como oferentes de un bien o servicio determinado.

De lo anterior, se aprecia que los preceptos de la LMSS que se analizan en el presente resultan en barreras a la competencia que impiden o distorsionan el proceso de competencia y libre concurrencia, lo que se traduce en la violación de los bienes jurídicos tutelados por el 28 de la CPEUM.

Invalidez del artículo 266 de la LMSS

Resulta inválido el artículo 266 de la LMSS, toda vez que se contrapone a lo dispuesto por el artículo 28 de la CPEUM, ya que establece un mecanismo para el otorgamiento de las concesiones y permisos de servicio público, que implica un mecanismo que impida la entrada a nuevos competidores, y, por ende una barrera a la competencia.

En esa línea argumentativa, el artículo 266 de la LMSS se advierte que, para otorgar la concesión se deberá publicar la solicitud de otorgamiento y modificación, a efecto de que cualquier persona que estime violados sus derechos, pueda manifestarse al respecto.

La concesión se define como un contrato administrativo mediante el cual el Estado encomienda a una persona física o moral, por tiempo determinado, la organización y/o el funcionamiento de un servicio público, en aras del interés público; dicha persona llamada "concesionario", actúa a su propia costa y riesgo, percibiendo por su labor la retribución correspondiente, que puede consistir en el precio pagado por los usuarios o subvenciones y garantía otorgadas por el Estado. (...)

En ese sentido, la concesión otorgada por la SGG a un prestador del servicio público de transporte se configura como un contrato administrativo entre el órgano administrativo del Estado de Sinaloa y un particular, que previamente cumplió con los requisitos establecidos en la Ley; y el artículo 266 de la LMSS, al añadir un elemento extraño a las características fundamentales de los contratos administrativos, establece a su vez una barrera a la competencia.

En ese orden de ideas, el texto del artículo 266 limita la entrada de nuevos competidores, pues permite la injerencia de un tercero en la adjudicación de una concesión

En efecto, la adjudicación de la concesión debe atender al principio de interés público y debe otorgarse en estricto apego a la normatividad vigente; de tal forma que, al permitir que un tercero realice manifestaciones respecto del otorgamiento de la concesión, se establece un requisito adicional, que no tiene que ver realmente con la capacidad del concesionario para prestar el servicio público.

Así, las manifestaciones de un tercero pueden ser determinantes para la adjudicación de la concesión, lo cual, no sólo supone que la concesión atienda a un interés particular, sino también implica un trato diferenciado entre los AE que desean entrar al mercado, pues es evidente que no en todos los casos habrá manifestaciones que deban ser consideradas.

En otras, palabras, el texto del artículo 266 es contrario al mandato constitucional previsto en el artículo 28, toda vez que, de suyo, incide en el proceso de competencia al limitar la entrada de otros competidores, ya que prevé la posibilidad de que se niegue una concesión a un competidor, que pudiera cumplir con los requisitos establecidos en la ley, derivado de las manifestaciones un tercero; cuestión que es ajena al servicio público.

Así el artículo 266 de la LMSS resulta inválido, por contraponerse al principio de libre concurrencia.

Invalidez de los artículos 10, párrafo tercero; 15, fracción IV; 16, fracción VII; 37 y 195 de la LMSS

En el caso que nos ocupa, la LMSS impugnada constituye una disposición jurídica contraria a los principios de competencia y libre concurrencia, en virtud de que prevé la intervención de actuales prestadores del servicio público de transporte en organismos auxiliares que deliberan respecto de temas relacionados con la movilidad y el transporte público, tales como:

- Emitir la convocatoria pública,*
- Elaborar la declaración de necesidad,*
- Decretar el cierre de una ruta que se encuentre debidamente atendida,*
- Otorgar concesiones y permisos para prestar el transporte público de personas,*
- Evaluar las solicitudes presentadas con motivo de la convocatoria pública.*

Lo que genera incentivos para que se inhiba la entrada de nuevos competidores, en menoscabando del proceso de libre competencia y concurrencia.

Se afirma lo anterior en virtud de que el Consejo de Movilidad, de conformidad con el artículo 10 de la LMSS citado en el apartado 4.1.2 de la presente demanda, participan dos representantes de los transportistas designados por las organizaciones estatales del transporte de mayor representación debidamente acreditadas ante la SGG, así como dos organismos empresariales.

Ahora bien, dicho Consejo de Movilidad otorga su opinión cuando es necesario decretar el cierre de una ruta, otorgar concesiones y permisos, emitir la convocatoria pública y elaborar la declaración de necesidad, como se advierte de los preceptos 15, 16, 252 y 2647 de la LNSS, los cuales establecen que se realizaran las acciones antes descritas, previa opinión del mencionado Consejo.

Incluso, como se aprecia en el caso del otorgamiento de concesiones y permisos, no sólo se requiere la opinión del Consejo de Movilidad, sino que ésta deberá ser favorable, por lo que la determinación tomada resulta parcial atendiendo a que son los propios prestadores del servicio público de transporte, así como los empresarios quienes integran el Consejo de Movilidad.

En efecto, el hecho de que los prestadores del servicio, así como los empresarios sean quienes integren el Consejo Consultivo, puede generar incentivos para que, mediante ese Consejo, se inhiba la entrada de nuevos competidores menoscabando el proceso de libre competencia y concurrencia, pues la entrada al mercado de la prestación del servicio público, estaría sujeta a las manifestaciones que, en su caso, realicen los representantes de los transportistas que actualmente participan en él.

Asimismo, las solicitudes presentadas con motivo de la convocatoria pública expedida para el otorgamiento de concesiones y permisos del servicio público de transporte de carga, mismas que son analizadas por el Comité Resolutivo el cual emite un dictamen técnico, si bien la LMSS no establece la forma en que será integrado dicho Comité, lo cierto es que, de conformidad con el artículo 269 del mencionado ordenamiento en el otorgamiento de concesiones, no sólo se considera la opinión del Comité Resolutivo, sino además las opiniones de dos representantes de los transportistas designados por las organizaciones estatales del transporte de mayor representación debidamente acreditadas ante la SGG.

Dicha situación permite que la opinión requerida para iniciar con el procedimiento de otorgamiento de concesiones para la prestación de servicio público de transporte de carga sea otorgada en un ámbito de discrecionalidad, pues los AE no tienen certeza respecto de los elementos que serán tomados en cuenta para resolver favorablemente dicha opinión.

Máxime que dicha opinión depende de dos representantes de los transportistas designados por las organizaciones estatales del transporte de mayor representación, lo cual, permite sostener una presunción de que serán estas organizaciones con mayor representación, lo cual, permite sostener una presunción de que serán estas organizaciones con mayor representación las que decidan motu proprio sobre la "conveniencia" de emitir la misma.

En efecto, del referido artículo 195 de la LMSS se advierte que, para prestar el servicio público de transporte de carga es necesario contar con la concesión que expedirá la SGG, la cual, en términos del diverso 269, para ser expedida, deberá contar con la opinión de los representantes de los transportistas sobre el proyecto de declaratoria de necesidad y de convocatoria pública.

Por lo anterior, las posibilidades de entrada de un nuevo competidor en los mercados relevantes son limitadas, toda vez que resulta altamente probable que los representantes de los transportistas designados por las organizaciones estatales del transporte de mayor representación, atendiendo única y exclusivamente a sus intereses, se nieguen a emitir la opinión favorable sobre el proyecto de declaratoria de necesidad y de convocatoria pública, necesaria para continuar con el trámite de expedición de otorgamiento de licitaciones, restringiendo en esta forma la entrada al mercado, o que las nuevas concesiones se otorguen con preferencia a cierto tipo de personas morales.

En conclusión, los preceptos legales en cita prevén mecanismos que facilitan el establecimiento de condiciones contrarias a los principios de competencia económica y libre concurrencia protegidos por el artículo 28 de CPEUM, razón por la cual, se solicita a esta SCJN declare su invalidez.

Invalidez del artículo 256 de la LMSS

El artículo 256 de la LMSS debe declararse inválido, toda vez que prevé un derecho de preferencia a favor de los concesionarios, lo que puede derivar en barreras a la competencia.

Tal como ya quedó establecido, las barreras a la competencia se establecen en el décimo cuarto párrafo del artículo 28 constitucional, y se configuran en el sentido de impedir el acceso de nuevos competidores o limitar su capacidad para competir en un mercado en específico, y pueden derivar de tres fuentes principales:

1. La característica estructural del mercado.
2. Un hecho o acto de los AE.
3. Disposiciones jurídicas emitidas por cualquier orden de gobierno.

En el caso que ahora ocupa nuestra atención, estamos frente a una barrera derivada de una disposición jurídica, toda vez que el artículo 256 de la LMSS establece un mecanismo para otorgar concesiones, que limitan o restringen la entrada de nuevos competidores.

Al respecto, el artículo que se tilda de inconstitucional anteriormente referido en el apartado 4.1.2. de la presente demanda, establece una ventaja exclusiva para aquellos permisionarios que, una vez terminada la vigencia de su concesión, la soliciten de nuevo.

En ese orden de ideas, se argumenta que dicho precepto prevé una barrera a la competencia, pues si bien establece la igualdad de condiciones, da un trato preferencial a los competidores ya existentes, lo cual puede devenir en la restricción a la entrada de nuevos competidores.

Lo anterior, resulta contrario a lo establecido en el artículo 28 de la Constitución Federal, en el entendido de que, al establecer que las concesiones se darán primordialmente a los aquellos que previamente la hayan explotado, difícilmente las concesiones se otorgaran a nuevos competidores, lo cual deviene en una actividad contraria a la libre competencia y concurrencia.

Un mercado con un mayor número de competidores facilitan y estimulan una mayor oferta y diversidad de bienes y servicios a menores precios y a mayor calidad, en beneficio de los consumidores, de tal forma que, si se otorga una ventaja exclusiva para aquellos que ya ostentaban las concesiones, se genera un efecto inverso, pues no existen estímulos que generen mejores condiciones de competencia; es decir, si se otorga una ventaja exclusiva para aquellos que ya ostentaban las concesiones, se genera un efecto inverso, pues no existen estímulos que generen mejores condiciones de competencia, es decir, si se otorga una ventaja exclusiva para los concesionarios que previamente tenían la concesión de un servicio público, no hay incentivos que los impulsen a mejorar u ofrecer servicios distintos, en detrimento de los consumidores finales.

Así la restricción del artículo 256 de la LMSS, supone una limitante para la entrada de nuevos competidores y en consecuencia la mejora del servicio de transporte de carga.

En virtud de lo expuesto, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 256 de la LMSS, a fin de evitar su aplicación.

Invalidez del artículo 287, párrafo primero, de la LMSS

Del análisis al artículo 287 de la LMSS, se advierte que las autorizaciones para el transporte particular e otorgarán bajo requisitos muy específicos, a saber:

- Que quien lo realice no tenga la característica de concesionario o permisionario del servicio público de transporte de carga.
- Que el servicio se realice sin retribución.
- Que el servicio es únicamente para el traslado de personal o carga propia- y establece qué se entiende por tales conceptos.
- Que el servicio no puede ser ofrecido a terceros.
- Que sea para autoabastecimiento.
- Que el transporte forme parte del activo fijo de quien presta el propio servicio.

Es de destacar que el numeral en comento establece que los vehículos que transportan deben ser parte del activo fijo del AE, lo que se estima contrario al artículo 28 constitucional por restringir el otorgamiento de autorizaciones a aquel transporte particular que traslada su personal o carga propia, pero que no cuenta con vehículos que formen parte de su activo fijo.

De la misma manera, se estima que se limita la actividad económica a aquellas personas físicas o morales que se son arrendadores de vehículos, por lo que necesitan una autorización de transporte particular, porque cuentan con vehículos como parte de su activo fijo, pero no trasladan su propia carga o persona ni cumplen con el requisito de no ofrecer su servicio a terceros.

Dado que esta disposición se encuentra en el Título Décimo Segundo, "De la autorización de permisos eventuales de personas, no sujetos a concesión", se entiende que estas autorizaciones para transporte particular no son las que se emiten cotidianamente para cualquier vehículo privado, sino que se trata de permisos para vehículos de carga con determinadas características, que deben reunir requisitos específicos para poder circular.

Por estas razones, esta Representación Social estima normal que, dadas las características que se requieren de estos vehículos – por ejemplo, la capacidad de volumen y peso que soportan- y los requisitos que deben cumplir para circular, muchas personas físicas o morales opten por no adquirirlos, sino rentarlos, dependiendo de sus necesidades específicas.

Por estas razones se estima que la disposición en comento vulnera el artículo 28 constitucional, la limitar el otorgamiento de las autorizaciones para la circulación de estos vehículos solamente a las personas físicas y morales que no ofrezcan el servicio a terceros, que trasladen su propia carga o personal y cuando los vehículos sean parte del activo fijo de las personas, es decir, cuando sean dueños.

Se estima que esta medida es limitativa de la libertad de los empresarios y distingue entre personas que se encuentran en las mismas condiciones, frustrando escenarios de competencia libre y justa.

Adicionalmente, la disposición, en su última fracción establece un supuesto de discrecionalidad a favor de la autoridad en virtud de que será esa quien determine que otras personas o cosas podrán determinarse como “personal o carga” y, consecuentemente, ser transportadas a través del servicio de transporte particular.

En ese sentido, tal como se aprecia de la redacción del artículo 287 de la LMSS, los supuestos constituyen una lista enunciativa más no limitativa, por lo que el empleo de criterios o requisitos indefinidos pueden generar un amplio margen de discrecionalidad por parte de la autoridad, que a su vez se traduce en incertidumbre para los AE.

Así, el amplio margen de discrecionalidad otorgado a la autoridad puede generar una ventaja exclusiva a favor de los concesionarios o permisionarios de servicio transporte, puesto que las personas que deseen realizar un transporte particular pueden verse afectadas en caso de que no sean consideradas como “personal o carga” las personas o cosas que deseen transportar.

En otras palabras, si los AE requieren transportar algo que no se entiende dentro del concepto de “personal de carga”, es decir, si se niega la autorización correspondiente, se obliga al particular a contratar el servicio público de transporte. Lo anterior obstaculiza la libre concurrencia y el funcionamiento eficiente de los mercados, sin que se advierta justificación alguna para imponer dicha prohibición.

En las relatadas circunstancias, no se advierte cuál es la justificación para limitar el transporte particular a las categorías que establece la ley o determine la autoridad – si no son ilegales-.

Acorde con los principios de competencia y libre concurrencia previstos en el numeral 28 constitucional, los agentes económicos que deseen auto proveerse servicio de transporte de carga, por así convenir a sus intereses, deben contar con la posibilidad legal de hacerlo y con la seguridad jurídica de que su actividad no será sancionada, por lo que, al no contar con dicha posibilidad derivado del artículo que se analiza, se violentan los principios antes mencionados.

En razón de todo lo anterior, se tiene como inconstitucional el hecho de que el Legislador Local, al regular conductas que constituyen prácticas monopólicas absolutas, limita la competencia de nuevos y potenciales participantes e impide la integración vertical o auto abastecimiento, lo que invade las facultades conferidas de manera exclusiva a la COFECE en el artículo 28 de la CPEUM (...)."

5. **TERCERO. Trámite.** Mediante auto dictado por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el doce de noviembre de dos mil dieciocho, se ordenó formar y registrar el expediente de esta acción de inconstitucionalidad bajo el número 98/2018 y, por razón de turno, se designó como instructor al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

6. Por auto de doce de noviembre de ese año, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los órganos demandados para efectos de que rindieran sus informes, en términos del artículo 64 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional.

7. Mediante oficios presentados en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia del Alto Tribunal el veinticuatro de diciembre de dos mil dieciocho y veintiocho de diciembre de ese año, el Presidente de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa y el representante legal del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa rindieron sus informes sobre la materia de la acción de inconstitucionalidad¹.

¹ Fojas a 73 y 905 y 976 a 1059 del Cuaderno de AI 98/2018.

8. Por diverso acuerdo de tres de enero de dos mil diecinueve, el Presidente de este Alto Tribunal ordenó retornar los autos a la Ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales quien, por determinación del Pleno, quedó adscrito a la Primera Sala en lugar del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea con motivo de su designación como Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

9. **CUARTO. Informe del Gobernador.** Al rendir su informe, el representante legal, en representación del Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa, adujo, en síntesis:

“II. “Son ciertos los hechos que se contestan, en lo que respecta como acto impugnado al Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, únicamente la orden de promulgación y publicación que emitió mi representada en el periódico Número 125, de fecha miércoles 10 de Octubre de 2018, en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”, el cual contiene el Decreto número 864, del H. Congreso del Estado, por el que se expide la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, donde se encuentran los numerales antes descritos.

No obstante es de suma importancia recalcar a esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, se muestra en la plena disposición de salvaguardar el derecho, así como de acatar cualquier resolución del Máximo Tribunal de este país.”

10. El Presidente de la LXIII Legislatura del Estado de Sinaloa, al rendir su informe, manifestó, en resumen, lo siguiente:

“A efecto de sostener la constitucionalidad de los preceptos de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, cuya invalidez se demanda, a consideraciones de esta autoridad basta con señalar que dichas normas son respetuosas del artículo 28 y demás marco normativo señalado por la accionante en el cuerpo de la demanda, y para efectos de corroborar lo anterior, es suficiente con la revisión del proceso legislativo para la emisión de las referidas normas y con la exposición de motivos de los dictámenes correspondientes, que se anexan como prueba a la presente demanda.

Por otra parte, es preciso señalar que los artículos 10, párrafo tercero; 15, fracción IV; 16, fracción VII; 37; 104, fracción XXVII; 128, fracción IV; 135, fracción II; 149; 158; 195; 198; 223, párrafo segundo; 243; 245; 250; 252; párrafo primero; 256; 265; 266; 267; 269; párrafo primero y fracción I; 287, párrafo primero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa (LMSS) emitidos mediante decreto número 864, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa” de fecha 10 de octubre de 2018, cuya invalidez demanda la accionante, fueron emitidos en estricto apego y cumplimiento a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en ejercicio de la potestad conferida por el artículo 43 fracción II, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, en la que se establece expresamente como facultad exclusiva del H. Congreso del Estado, la expedir, interpretar, reformar, abrogar y derogar leyes y decretos en todos los ramos de la administración pública del Estado.

Por lo tanto, al ejercer esa facultad soberana para dar vida jurídica al ordenamiento jurídico reclamado, fueron respetadas a cabalidad las ordenanzas de la Ley Orgánica del Congreso de Estado de Sinaloa, al igual que el resto de las disposiciones legales aplicables.

La función del Poder Legislativo, es precisamente, la de elaborar las leyes, en materia local, en los términos de la competencia estatuida por el artículo 116 de la Constitución Federal en las cuales se establecen las bases de las entidades federativas, así como las facultades que le corresponden, por exclusión, de las que le son propias al Congreso de la Unión, según se advierte de los artículos 73 y 124 de la Constitución Federal.

En congruencia a lo anterior, la Constitución Política del Estado de Sinaloa se refiere a la organización, estructura y funciones del Poder Legislativo local en los artículos 22 y demás subsecuentes hasta el 54, donde de manera particular se regula todo lo relativo al proceso legislativo, desde la presentación de las iniciativas, las personas autorizadas para ello, el análisis discusión y aprobación de las mismas, procedimiento que se desarrolla en extenso en la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, todo lo cual sirve de fundamento para señalar que el ordenamiento reclamado, ha reunido todos los requisitos legales y por tanto, es de plena constitucionalidad”.

11. **SÉPTIMO. Intervención del Procurador General de la República.** Mediante oficio de veinticinco de abril de dos mil diecinueve, Julio Scherer Ibarra compareció en su carácter de Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal a efecto de designar delegados y señalar domicilio para oír y recibir notificaciones e interponer alegatos.²

12. **OCTAVO.** Recibidos los informes de las autoridades y, al encontrarse concluida la instrucción del procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

² Fojas 1077 a 1086.

CONSIDERANDO:

13. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso i), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Procuraduría General de la República plantea la inconstitucionalidad de los artículos 10, párrafo tercero; 15, fracción IV; 16, fracción VII; 37; 104, fracción XXVII; 128, fracción IV; 135, fracción II; 149; 158; 195; 198; 223, párrafo segundo; 243; 245; 250; 252; párrafo primero; 256; 265; 266; 267; 269; párrafo primero y fracción I; 287, párrafo primero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.

14. **SEGUNDO. Oportunidad.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada en forma oportuna.

15. El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución establece que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente a la fecha en que la ley o tratado cuya invalidez se solicite hayan sido publicados en el medio oficial. Si en la fecha del vencimiento del plazo el día fuere inhábil, entonces la acción de inconstitucionalidad podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

16. El Decreto por medio del cual se publicaron los artículos 10, párrafo tercero; 15, fracción IV; 16, fracción VII; 37; 104, fracción XXVII; 128, fracción IV; 135, fracción II; 149; 158; 195; 198; 223, párrafo segundo; 243; 245; 250; 252; párrafo primero; 256; 265; 266; 267; 269; párrafo primero y fracción I; 287, párrafo primero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa (LMSS), se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el miércoles diez de octubre de dos mil dieciocho, tomo CIX, Número 125, sección segunda³.

17. Por tanto, el plazo de treinta días naturales transcurrió del jueves once de octubre de dos mil dieciocho (día siguiente al de la publicación en el medio oficial) al viernes nueve de noviembre de ese año; y, toda vez que la acción de inconstitucionalidad se ejerció por la Procuraduría General de la República mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el nueve de noviembre de dos mil dieciocho (según consta en la foja 31 vuelta del sumario), debe concluirse que su presentación es oportuna.

18. **TERCERO. Legitimación.** Suscribe el escrito respectivo Alberto Elías Beltrán, en su carácter de Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República y ante la falta de titular en la institución, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo⁴.

19. Al respecto, el artículo 105, fracción II, inciso i), de la Constitución Federal establece que la Fiscalía General de la República podrá promover la inconstitucionalidad de las leyes emitidas por las legislaturas locales.

20. Por otro lado, la representación y las facultades de la Procuraduría General de la República se encuentran consagradas en los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; 3, inciso A), fracción I, y 137, párrafo primero, de su Reglamento.

21. En el caso, dicho funcionario ejerce la acción en contra de diversos artículos de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa por considerar que regulan conductas que constituyen prácticas monopólicas absolutas, limitan la competencia de nuevos y potenciales participantes e impiden la integración vertical o autoabastecimiento; adicionalmente, se invaden las facultades conferidas de manera exclusiva a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFEC), todo contraviniendo el artículo 28 de la CPEUM.

22. **CUARTO. Causales de improcedencia.** Las partes que intervienen en la presente acción de inconstitucionalidad no hicieron valer causas de improcedencia ni este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio alguna.

23. **QUINTO. Análisis de los conceptos de invalidez propuestos contra los artículos 10, párrafo tercero; 15, fracción IV; 16, fracción VII; 37; 135, fracción II; 149; 195; 243; 245; 252, párrafo primero; 256; 265; 266; 267; y, 269, párrafo primero y fracción I; todos de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, por violación al artículo 28 Constitucional**

24. La accionante afirma que los preceptos impugnados establecen diversas barreras a la competencia económica y libre concurrencia de carácter normativo que limitan las posibilidades de que cualquier persona, física o moral, pueda acceder al mercado de la prestación del servicio de transporte público, afirmación que se basa en que prevé diversas reglas que dotan de discrecionalidad a las autoridades para otorgar y revocar concesiones y permisos para la prestación del mencionado servicio.

³ Foja 983 a 1059

⁴ Foja 32 del expediente.

25. Atendiendo a que los conceptos de invalidez propuestos se sostienen, esencialmente, en que los preceptos en mención son violatorios de la libre competencia y concurrencia, que se trata de mandatos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 28, a fin de realizar el análisis propuesto, es menester establecer el parámetro de regularidad constitucional que rige sus principios. Para ello, se estima conveniente transcribir el texto vigente del mencionado texto constitucional en la porción que la promovente estima violada:

“Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social. (...).”

26. Al analizar el texto original del citado precepto constitucional, en su momento, este Alto Tribunal determinó que la libre concurrencia *“es el derecho que tienen los gobernados de realizar la actividad económica, ya sea de producción, distribución, consumo o venta en el mercado regional o nacional, sin más limitaciones que las permitidas constitucionalmente. En el régimen jurídico mexicano este derecho sólo puede estar limitado por el interés colectivo o derechos de terceros (...).”*⁵ De manera más reciente, y atendiendo a su texto vigente, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció que, entre los bienes jurídicos tutelados por el artículo 28 de nuestra Carta Magna, se encuentran los derechos del consumidor y de la sociedad, *“sin que ello implique que se trate de la única protección perseguida por la Constitución, pues también reconoce los relativos a la competencia y a la libre concurrencia, lo que es lógico pues en la medida en que exista un ambiente de competencia y libre concurrencia, el consumidor y la sociedad en general, como eslabones de una cadena de producción, se benefician al no ser afectados por prácticas monopólicas”*; de esta forma, concluye que *“los conceptos de competencia y libre concurrencia invariablemente van unidos a la pretensión de no afectar a los consumidores y al público en general por la realización de actos que no permitan la adquisición de bienes y servicios en condiciones de competencia”*. Lo anterior se encuentra plasmado en la jurisprudencia 2a./J. 9/2017 (10a.)⁶, que lleva por rubro: **“PRÁCTICAS MONOPÓLICAS. BIENES JURÍDICOS TUTELADOS EN ESTA MATERIA POR EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**.

27. De lo anterior se advierte que todo monopolio o práctica monopólica, al afectar la eficiencia de los mercados de bienes y servicios, daña al consumidor o a la sociedad, esto es, las cadenas de producción y, por ende, al último eslabón de éstas, es decir, al consumidor, porque no reflejan el costo real de los bienes y servicios, el cual sólo existe en un ambiente de competencia⁷. Así, el artículo 28 de la Constitución General enumera las conductas que deben sancionarse en materia de competencia económica, tales como: 1) toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto el alza de precios; 2) todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios que de cualquier manera hagan para evitar la libre concurrencia o competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y 3) en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida en favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social⁸.

⁵ “CACAO, OPERACIONES DE COMPRAVENTA DE PRIMERA MANO DE. EL IMPUESTO CREADO POR LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1963, VIOLA LOS ARTÍCULOS 4o. Y 28 CONSTITUCIONALES”. Pleno, Séptima Época, Tesis: 520, Tomo I, Const., P.R. SCJN, Página 371, Apéndice 2000, Registro 901193. Amparo en revisión 7057/63.-30 de noviembre de 1971.

⁶ Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Segunda Sala, Publicación: viernes 10 de febrero de 2017 10:12 h, Registro 2013628.

⁷ Tesis de jurisprudencia 2ª./J. 110/2016, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 33, agosto de 2016, tomo II, de rubro “PRÁCTICAS MONOPÓLICAS. EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LAS PROHÍBE NO SÓLO CUANDO ESA CONDUCTA TENGA POR OBJETO EL ALZA DE PRECIOS.”

⁸ Tesis de la Segunda Sala número 2ª.LXXVI/2015 (10ª.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 21, agosto de 2015, tomo I, página 1191, materia constitucional, de rubro: “COMPETENCIA ECONÓMICA. LOS ARTÍCULOS 2 Y 8 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 6 DE JULIO DE 2014 SON CONGRUENTES CON EL ARTÍCULO 28, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

28. Por esta razón, entre las finalidades de la Ley Federal de Competencia Económica se encuentra la eliminación de restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios⁹. Al respecto, el artículo 3 de la Ley Federal de Competencia Económica define como barreras a la competencia y la libre concurrencia “cualquier característica estructural del mercado, de hecho o acto de los Agentes Económicos que tenga por objeto impedir el acceso de competidores o limitar su capacidad para competir en los mercados; que impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia, así como las disposiciones jurídicas emitidas por cualquier orden de gobierno que indebidamente impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia”.

29. Una vez determinado lo anterior, a continuación, se analiza el contenido de los preceptos combatidos atendiendo a los conceptos de invalidez planteados.

a) Análisis de los artículos 135, fracción II, 149, 243, 245, 252 párrafo primero, 265, 267 y 269, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa

30. Los artículos materia de análisis de este apartado disponen:

Artículo 135. *El servicio público de transporte se clasifica en:*

(...)

II. De carga. El que se presta de manera general, continua, uniforme, regular y permanente en las vías públicas del Estado y de los Municipios, con el objeto de satisfacer una necesidad específica de traslado de cosas, por el que el usuario paga al prestador del servicio, una contraprestación que será acordada entre el concesionario y el usuario, mediante contrato celebrado por escrito.

Para la prestación del servicio de carga, la SGG verificará la operación para que el servicio cumpla con los indicadores de calidad y para su prestación es suficiente el otorgamiento de una concesión y permiso en los términos de esta Ley y que los interesados en obtenerlo, cumplan los requisitos que se establezcan en este ordenamiento y según el procedimiento que se fije en el Reglamento de la presente Ley y en la Convocatoria que para tal efecto se expida”.

Artículo 149. *La SGG podrá modificar los horarios de servicio y ubicación de paradas autorizadas, así como bases de ruta y terminales, previa realización del estudio técnico correspondiente por la SEDESU. La modificación podrá hacerse de oficio por la autoridad competente o a solicitud expresa del concesionario.*

Artículo 243. *Concesión de servicio público de transporte, es la autorización que otorga el Ejecutivo del Estado, a través de la SGG con soporte en los estudios técnicos de la SEDESU, en los términos de la presente Ley y su Reglamento, para prestar el servicio público de transporte de personas y de sus pertenencias o bienes en los centros poblados y caminos del Estado de Sinaloa. Los requisitos y procedimientos estarán establecidos en el Reglamento que se derive de este ordenamiento.*

Artículo 245. *El otorgamiento de la concesión o permisos para la prestación del servicio de transporte público de pasajeros, permiso de ruta o zona se realizará conforme a lo que determinen los estudios técnicos que realice la SEDESU, estimando, entre otros, el número de unidades que sean necesarias para prestar en forma eficiente el servicio público de transporte, procurando que los autorizados para explotar la ruta o zona obtengan un retorno razonable de las inversiones realizadas, que les permita mantener las unidades en condiciones óptimas para la prestación del servicio.*

Artículo 252. *La SGG, previa opinión del Consejo a que se refiere la presente Ley, podrá decretar el cierre de una ruta, respecto de algún tipo de transporte, cuando ésta se encuentre debidamente atendida. Aun cuando dicho cierre no se hubiere decretado, fundando y motivando, podrá negar las solicitudes que se presenten cuando el servicio que se pretende prestar se encuentre satisfecho.*

(...)”.

Artículo 265. *Para el otorgamiento o modificación de concesiones del servicio público de transporte o permisos, se deberán satisfacer los requisitos señalados en la presente Ley y su Reglamento.*

Artículo 267. *Para el otorgamiento de concesiones y permisos para prestar el transporte público de personas, la SEDESU realizará los estudios técnicos y socioeconómicos, para determinar la necesidad y el número de unidades requeridas. Una vez realizados estos estudios y contando con la opinión favorable del Consejo, la SGG resolverá lo correspondiente.*

⁹ Ley Federal de Competencia Económica

Artículo 2. Esta Ley tiene por objeto promover, proteger y garantizar la libre concurrencia y la competencia económica, así como prevenir, investigar, combatir, perseguir con eficacia, castigar severamente y eliminar los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas, las barreras a la libre concurrencia y la competencia económica, y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

Artículo 269. *Para el otorgamiento de concesiones para la prestación del servicio público de transporte de carga, la SEDESU con la opinión del Comité y opinión de dos representantes de los transportistas designados por las organizaciones estatales del transporte de mayor representación debidamente acreditadas ante la SGG, deberá elaborar y someter a la consideración del Gobernador, los proyectos de Declaratoria de Necesidad y de Convocatoria Pública.*

La Declaratoria de Necesidad deberá contener:

I. Los estudios técnicos que justifiquen la necesidad de otorgar nuevas concesiones o permisos; (...).

31. En relación con estos preceptos, como se adelantó, la accionante afirma que son violatorios del artículo 28 constitucional por establecer barreras de entrada e implicar afectación a la libre concurrencia, al limitar las posibilidades de que cualquier persona física o moral pueda acceder al mercado de la prestación del servicio de transporte público bajo criterios que no son claros y objetivos, sino ambiguos y discrecionales.

32. A fin de resolver los argumentos planteados, en los que lo cuestionado consiste en si los preceptos en análisis son violatorios del artículo 28 constitucional por establecer barreras de entrada o implican afectación a la libre concurrencia, lo procedente es analizar el contenido de cada uno de estos, en lo individual, para, de esta forma, estar en aptitud de examinar si su contenido contiene o no medidas que impliquen barreras injustificadas a la libre competencia y concurrencia.

33. Precisado lo anterior, se advierte que, por cuanto hace al artículo **265** de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa¹⁰, independientemente de que respecto de éste no se expuso algún argumento específico tendente a evidenciar su inconstitucionalidad, debe señalarse en este precepto únicamente se precisa que para el otorgamiento de concesiones y permisos del servicio de transporte público es necesario que se cumplan los requisitos que señala la ley y su reglamento, lo que hace evidente que no contiene alguna disposición o lineamiento tendente a influir en la libre competencia y concurrencia, sino que únicamente destaca en términos genéricos la obligación de acatar los requisitos legales como una condición para el otorgamiento o modificación de concesiones del referido servicio público de transporte o permisos. De ahí que lo procedente sea reconocer la validez de dicha disposición.

34. Por otra parte, en relación con el artículo **149** de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, es de señalar que, si bien en los conceptos de invalidez se hace referencia en forma genérica a que en la ley impugnada se establecen reglas para la modificación de concesiones o permisos que no son claras ni objetivas, lo cierto es que no existe algún argumento dirigido expresamente a impugnar el precepto en mención del que se pudiera advertir una mínima causa de pedir que pueda entenderse dirigido a demostrar la invalidez de ese artículo 149 por ser contrario al artículo 28 Constitucional. No obstante, debe señalarse que, si bien la accionante afirma que el otorgamiento y revocación de concesiones se sujeta, entre otras cosas, a la realización de estudios técnicos, “como reglas que inhiben la entrada de nuevos competidores al mercado del servicio de transporte público”, lo cierto es que de la lectura al referido artículo 149 se advierte que, aun cuando hace referencia a la realización de un “estudio técnico” por parte de la secretaría, lo cierto es que no se refiere a esos supuestos de otorgamiento o revocación de concesiones, sino simplemente a la modificación de horarios y lugares de parada del transporte público de pasajeros que ya tiene una concesión y permisos, por lo que este precepto es ajeno a esa argumentación.

35. Por cuanto hace a los artículos **243, 245 y 267** de la ley en análisis, debe destacarse que en el primero se define a la concesión del servicio de transporte como la autorización que otorga el Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría General de Gobierno, para la prestación del servicio público referido, con apoyo en los estudios técnicos que realiza la Secretaría de Desarrollo Sustentable en los términos de la ley y su reglamento. Por su parte, en el diverso 245 se establece que la concesión para el transporte público de pasajeros y los permisos de ruta o zona se otorgará conforme a lo que determinen los estudios técnicos que realice la Secretaría de Desarrollo Sustentable y considerando el número de unidades necesarias para que el servicio sea eficiente, aunado a que los autorizados obtengan un retorno razonable de sus inversiones que les permitan mantener en óptimas condiciones las unidades.

36. En relación con el anterior precepto, en el diverso 267 se prevé que, para el otorgamiento de concesiones y permisos para el transporte público de personas, la Secretaría de Desarrollo Sustentable debe realizar los estudios técnicos y socioeconómicos que determinen la necesidad y el número de unidades requeridas, el cual debe contar con opinión favorable del Consejo de Movilidad.

37. De la relación anterior se advierte que, si bien el artículo 243 se ubica en el capítulo de la ley combatida, relativo a disposiciones generales de las concesiones y permisos tanto para transporte de pasajeros como de carga, lo cierto es que esta norma sólo hace la definición genérica de lo que se entiende

¹⁰ **Artículo 265.** *Para el otorgamiento o modificación de concesiones del servicio público de transporte o permisos, se deberán satisfacer los requisitos señalados en la presente Ley y su Reglamento.*

por concesión, en tanto que los diversos 245 y 267 se refieren exclusivamente al transporte de pasajeros en todas sus modalidades, incluidos los casos en que este transporte admite trasladar una pequeña carga (generalmente el equipaje), para los cuales se otorgan permisos de ruta o permisos de zona.

38. Ahora bien, de los conceptos de invalidez, se aprecia que la inconstitucionalidad de estos preceptos se hace consistir en que en ellos se condiciona el otorgamiento de concesiones del servicio de transporte público de pasajeros a que se realicen estudios técnicos y socioeconómicos por parte de la referida secretaría, limitándose al respecto a afirmar que ello se prevé *“sin establecer los elementos que contemplan cada uno de estos criterios a efecto de que la persona física o moral que pretenda solicitar un permiso o concesión conozca cada uno de los requisitos necesarios para su obtención, lo que constituye una barrera injustificada a la entrada de nuevos competidores al mercado”*.

39. Sin embargo, tales argumentos se tratan de afirmaciones genéricas que resultan insuficientes para demostrar que los tres artículos referidos constituyen una barrera normativa a la libre competencia y a la libre concurrencia por prever que el otorgamiento de concesiones y permisos, tratándose del transporte público de pasajeros, debe estar apoyado en estudios técnicos y socioeconómicos que realice la Secretaría de Desarrollo Sustentable; lo anterior, si se considera que la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa prevé una serie de previsiones para desarrollar los programas estatales y sectoriales de movilidad, así como un plan integral de movilidad urbana sustentable; y contiene un gran número de artículos en los que prevé que la planeación de la movilidad y, en ello, la ordenación y operación del transporte público debe estar soportada por estudios técnicos en la materia encomendados a la referida secretaría, precisamente, porque su función es de tipo técnico, como ente del gobierno encargado de realizar estudios para el desarrollo sustentable en diversas áreas.

40. Así, específicamente en materia de otorgamiento de concesiones y permisos para la prestación del servicio de transporte público de pasajeros en sus distintas modalidades, esos estudios técnicos y socioeconómicos tienen por objeto que la Secretaría de Desarrollo Sustentable realice el análisis de las vialidades, los servicios existentes (número de concesiones y de permisos de ruta que ya operan) y todos los factores atinentes para determinar la necesidad que existe y, en su caso, el número de unidades que se requieren para cubrirla (así se infiere de varios preceptos de la ley); de ahí que el diverso artículo 16, fracción V (el cual no forma parte de la litis por no haber sido impugnado), faculta a la referida Secretaría para realizar esos estudios a efecto de determinar la viabilidad o no de otorgar concesiones y permisos, debiendo emitir un dictamen vinculatorio para la Secretaría General de Gobierno.

41. Al respecto, debe señalarse que el hecho que el otorgamiento de una concesión y permisos de transporte público de personas se sujete a la realización de estudios técnicos y socioeconómicos no constituye por sí mismo una medida que configure una barrera injustificada a la libre competencia y concurrencia en materia económica.

42. Así se considera debido a que el otorgamiento de las concesiones y permisos en esa materia necesariamente debe sujetarse a ciertos requerimientos o lineamientos que forman parte de la libre configuración legislativa del Congreso local, siempre que se relacionen con la materia que corresponda, en este caso, el transporte público de personas, lo cual se acata en la especie, dado que el número de prestadores de ese servicio debe atender a factores como la cantidad de usuarios que requieren el servicio, la capacidad de las vialidades existentes, la infraestructura vial, el número de unidades que ya están autorizadas y prestan el servicio, el impacto ambiental, y todos los factores inmersos en la movilidad, sobre todo en vías urbanas.

43. Así, se concluye que la realización de estudios técnicos y socioeconómicos como un requisito para el otorgamiento de una concesión o permiso de transporte público de personas se considera una medida implementada por el legislador en ejercicio de su libertad de configuración, cuya justificación se sostiene en que el otorgamiento de concesiones y permisos se relacionan con el transporte colectivo, que originariamente se trata de un servicio público que corresponde brindar al Estado y éste decide autorizar a los particulares para que lo presten en su lugar mediante el sistema de concesiones y permisos; y es, en principio, lógico y admisible que, aun cuando en sí mismo sea una actividad económica, no puede ser un mercado totalmente abierto a la competencia en el sentido de que no pueden otorgarse concesiones y permisos en forma ilimitada, pues es una actividad que tiene impactos en diversas áreas y es válido estimar que el Estado pueda regirse por un criterio de necesidad, es decir, que pueda determinar cuál es la necesidad existente para que dicho servicio quede debidamente atendido, tomando en cuenta todas las condiciones y factores vinculados al servicio para cubrir la demanda. Para ello, evidentemente, es necesario que la decisión de la autoridad esté soportada en ese tipo de estudios técnicos (incluidos los socioeconómicos) a los que se refieren las normas en análisis.

44. Es por lo anterior que resulta infundado que los artículos 243, 245 y 267 de la ley impugnada sean violatorios del artículo 28 Constitucional, toda vez que, si bien establecen como requisito para el otorgamiento de una concesión o permiso de transporte público de personas la realización de estudios técnicos y socioeconómicos, lo cierto es que un ejercicio elemental de razonabilidad permite advertir que la implementación de este requisito obedece a que, tratándose del transporte público de pasajeros, la necesidad resulta un elemento atendible por parte del Estado para permitir el acceso a nuevos concesionarios, lo cual debe estar determinado con soporte científico.

45. Aunado a lo anterior, debe destacarse que la accionante se limita a afirmar que las normas en análisis no prevén “los elementos que contemplan esos criterios” y que, por ello, las personas físicas o morales que pretendan obtener una concesión o permiso de transporte público “no conocen los requisitos necesarios para ello”. Sin embargo, se reitera, tratándose de los estudios técnicos y socioeconómicos referidos en dichos preceptos, específicamente, en el artículo 267, se prevé en forma expresa que tales estudios tienen por objeto establecer la necesidad y el número de unidades requerida. Además, no debe perderse de vista que en el artículo 14, fracción VI, de la Ley de Movilidad en análisis se señala que es facultad del Ejecutivo del Estado expedir el Reglamento de dicha ley, así como las normas técnicas y manuales aplicables en los términos de dicho ordenamiento¹¹; por lo que, en su caso, el detalle de tales estudios técnicos deberá encontrarse en la normatividad reglamentaria que derive de la ley, pero no puede atribuirse a ésta alguna ambigüedad que deje en estado de indefensión a los solicitantes de concesiones o permisos y que sea capaz de invalidar dicha norma.

46. Por cuanto hace al artículo **252** de la ley impugnada, en éste se prevé la facultad de la Secretaría General de Gobierno de decretar el cierre de una ruta de transporte público cuándo ésta no se encuentre debidamente atendida. Asimismo, se prevé que, si no se hubiere decretado el cierre de una ruta, podrá negar las solicitudes que se presenten cuando el servicio se encuentre satisfecho, fundando y motivando su decisión.

47. Contra este precepto, la accionante se limita a afirmar que se establece una facultad discrecional de la autoridad para negar solicitudes de concesiones o permisos cuando estime que el servicio se encuentra satisfecho, lo cual, a su juicio, es una barrera a la libre competencia y concurrencia.

48. Tal planteamiento resulta infundado, atendiendo a que la facultad prevista en dicho precepto no implica por sí una barrera a la libre competencia si se parte de que no se trata de una acción que se realice en forma irrestricta por la autoridad, sino que constituye un parámetro que la autoridad debe atender para definir la procedencia del otorgamiento o cancelar concesiones o permisos de transporte público de pasajeros colectivo y demás modalidades que operan con base en rutas atendiendo a la necesidad de incrementar el número de unidades que lo prestan en una determinada ruta, en el entendido de que, si el servicio se encuentra satisfecho en una determinada ruta, es decir, si no hay necesidad, se puede negar la concesión o permiso, ya sea que se trate de una ruta que ya se encuentre declarada como cerrada o no; lo anterior, en el entendido de que, cualquiera que sea la determinación, ésta debe ser fundada y motivada.

49. Por otra parte, la accionante combate los artículos **135, fracción II, y 269** de la ley impugnada por considerar que la realización de estudios técnicos y socioeconómicos, y la emisión de la declaratoria de necesidad y convocatoria pública para otorgar concesiones y permisos para el transporte de carga sin establecer los elementos de tales criterios bajo reglas claras y objetivas, constituye una barrera a la libre competencia y concurrencia porque restringen la entrada de nuevos competidores.

50. A fin de resolver tal argumento, es necesario precisar que, en relación con el artículo 135, fracción II, de la ley impugnada, en éste se define lo que debe entenderse por transporte público de transporte de carga y se señalan las condiciones en que debe establecerse el precio por el concesionario y el usuario del servicio, mientras que el último párrafo de dicho precepto prevé que, para prestar ese servicio, es suficiente obtener la concesión o permiso en los términos de la ley y que los interesados cumplan los requisitos que se establezcan en ésta, en el reglamento y en la convocatoria respectiva.

51. Por otra parte, en el diverso 269 se prevé que, para otorgar concesiones para el servicio de transporte de carga, la Secretaría de Desarrollo Sustentable, con opinión del Comité y de dos representantes de los transportistas designados por las organizaciones estatales del transporte de mayor representación debidamente acreditadas ante la Secretaría General de Gobierno, debe elaborar y someter a consideración del Gobernador los proyectos de Declaratoria de Necesidad y de Convocatoria Pública; en el entendido de que la declaratoria de necesidad debe estar apoyada, entre otros elementos, en los estudios técnicos que justifiquen la necesidad de otorgar nuevas concesiones o permisos.

¹¹ En el cuarto transitorio de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, se otorgó al Ejecutivo del Estado un plazo de ciento ochenta días, contados a partir de la publicación de la ley en el Periódico Oficial, para emitir el Reglamento correspondiente. Pero ni en la página del Gobierno del Estado ni en la del Congreso, se advierte que ya se haya emitido el mismo, por lo que, en ese sentido, todavía se sigue aplicando el anterior Reglamento de la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Sinaloa.

52. Al respecto, debe precisarse que el Comité a que alude la norma es el Comité Resolutivo, que es el órgano auxiliar regulado en el diverso artículo 37¹², que tiene como principal atribución evaluar las solicitudes que se hayan presentado con motivo de la Convocatoria Pública para el otorgamiento de concesiones de transporte de carga y debe emitir un dictamen técnico al respecto; y sus demás funciones serán reguladas en el Reglamento de la ley.

53. Del análisis al sistema que regula las concesiones y permisos y el transporte de carga (artículos 7, fracción XXII, 15, fracción IV, 16, fracción VII, 194 a 203, 253, 256, 257 y 272), así como el referido artículo 269, se advierte que, para poder prestar el servicio de transporte de carga en cualquiera de sus modalidades (carga en general, carga de materiales de construcción, carga express y carga especializada), se requiere contar con una concesión; y bajo esa concesión se otorgan permisos para cada unidad de transporte. Asimismo, la ley refiere que, para otorgar concesiones y permisos del servicio de carga, debe emitirse previamente una "Declaratoria de Necesidad" por parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable soportada en estudios técnicos que justifiquen la necesidad de más unidades, es decir, la necesidad de otorgar nuevas concesiones y permisos; y el Ejecutivo Federal debe emitir una "Convocatoria Pública" que publicará en el Periódico Oficial del Estado para que los interesados presenten sus solicitudes, ya sea para obtener una concesión y permisos correspondientes o para obtener permisos por parte de quienes ya son concesionarios. También se emite convocatoria pública para colocar concesiones existentes que concluyeron su vigencia o concesiones cuyo titular ya no pueda hacerse cargo.

54. De lo anterior se advierte que, para que una persona, física o moral, interesada en prestar servicio de transporte público de carga en el Estado pueda obtener una concesión o permiso, no puede simplemente iniciar un trámite para solicitarlos, sino que es necesario que previamente se emita una "Declaratoria de Necesidad" por parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable basada en estudios técnicos y además con opinión de una representación de quienes ya son concesionarios o permisionarios y del Comité resolutivo; y luego, con base en esa declaratoria de necesidad, que se emita una "Convocatoria Pública" por parte del Ejecutivo del Estado; o que, sin declaratoria de necesidad, se emita esa convocatoria respecto de concesiones que ya existían pero que se han extinguido o su titular ya no puede operarlas, para que los titulares sean sustituidos.

55. Precisado lo anterior, resulta infundado el argumento en análisis, atendiendo a que no se advierte que los preceptos estudiados sean violatorios del artículo 28 constitucional, toda vez que, en primer lugar, por cuanto hace al artículo 135, fracción II, de la ley impugnada, en éste sólo se define lo que debe entenderse por transporte público de carga y se señalan las condiciones en que debe establecerse el precio por el concesionario y el usuario del servicio, mientras que el último párrafo de dicho precepto prevé que, para prestar ese servicio, es suficiente obtener la concesión o permiso en los términos de la ley y que los interesados cumplan los requisitos que se establezcan en ésta, en el reglamento y en la convocatoria respectiva. Por su parte, aun cuando, conforme al artículo 269, el procedimiento para otorgar las concesiones para transporte de carga exige una previa declaratoria de necesidad basada en estudios técnicos y en la opinión de los propios concesionarios ya existentes, lo cierto es que esa circunstancia no origina por sí una barrera a la libre competencia y concurrencia, debido a que tales aspectos (exigencia de una previa declaratoria de necesidad basada en estudios técnicos y en la opinión de los propios concesionarios ya existentes) forman parte de las características del sistema de concesiones y permisos para prestar el servicio público de transporte que el legislador local, en ejercicio de su libertad de configuración, consideró adoptar, sin que estuviera obligado a implementar un sistema específico diverso al seleccionado, y son aplicables en los mismos términos a cualquiera que pretenda obtener una concesión o permisos, sin que se advierta que el sistema adoptado por el legislador genere barreras a la libre competencia, aunado a que la accionante no aportó algún elemento técnico tendente a demostrar sus afirmaciones en ese sentido.

56. En abono a lo anterior, sobre el sistema para la obtención de una concesión o permiso para la prestación del servicio de transporte de carga, previsto en la ley impugnada, cabe mencionar que su conformación actual derivó de la resolución el veintitrés de dos mil diecisiete, emitida por la Comisión Federal de Competencia Económica, en la que se emitieron diversas recomendaciones al Congreso del Estado y al Gobierno de Sinaloa, *para que se modificara el marco normativo existente para dicho servicio*, contenido en la entonces vigente Ley de Tránsito y Transportes del Estado de Sinaloa, en el Reglamento de dicha ley y en otras disposiciones estatales.

¹² Del Comité Resolutivo.

Artículo 37. El Comité tiene por objeto, evaluar las solicitudes que se hayan presentado con motivo de la convocatoria pública expedida para el otorgamiento de concesiones y permisos del servicio público de transporte de carga y emitir el dictamen técnico correspondiente, para su resolución por la SGG.

La Integración y funciones del Comité a que alude el presente artículo, estarán establecidas en el reglamento que se derive de la presente Ley.

57. Esta resolución tiene como origen el dictamen preliminar que en dos mil quince realizó la referida Comisión Federal de Competencia Económica como resultado de una investigación al mercado del servicio público de transporte de carga (de materiales de construcción, productos agrícolas y carga en general) en el Estado de Sinaloa a partir de una solicitud que presentó la Secretaría de Economía, en términos de los artículos 94 y 95 de la Ley Federal de Competencia Económica vigente, para que se analizara, entre otros aspectos, si el marco jurídico que regulaba ese servicio público en el Estado imponía barreras injustificadas a la libre competencia y concurrencia, de lo cual se concluyó que sí existían barreras a la competencia y concurrencia en ese mercado derivadas de las disposiciones jurídicas que lo regían; por lo que se sustanció el procedimiento respectivo, en el que se dio intervención tanto a las autoridades públicas en el sector, así como agentes económicos que participan en ese mercado (concesionarios y permisionarios existentes). Con motivo de ese procedimiento, la Comisión emitió la referida resolución de veintitrés de dos mil diecisiete¹³.

58. Con motivo de esas recomendaciones, el Congreso de Sinaloa efectuó diversas reformas a la entonces Ley de Tránsito y Transportes del Estado de Sinaloa, mediante decreto 153, publicado en el Periódico Oficial de ese Estado el doce de junio de dos mil diecisiete e, incluso, en la exposición de motivos de una de las iniciativas que dieron lugar a emisión de la actual Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa se alude a que la ley se debía ajustar a las recomendaciones que la Comisión Federal de Competencia Económica efectuó en esa resolución.

59. Aun cuando el acatamiento de la referida resolución emitida por la Comisión Federal de Competencia Económica no es ni puede ser materia de análisis en esta acción, lo cierto es que este antecedente genera convicción en el sentido de que, al efectuar la conformación actual del sistema para el otorgamiento de concesiones y permisos, el legislador tomó en consideración las recomendaciones contenidas en la referida resolución, precisamente, con el objeto de evitar que mediante la ley combatida pudieran implementarse medidas que fueran contrarias al 28 constitucional; lo anterior, aunado a que, como se dijo, el sistema de concesiones y permisos para prestar el servicio público de transporte que el legislador local, en ejercicio de su libertad de configuración, consideró adoptar, sin que estuviera obligado a implementar un sistema específico, diverso al seleccionado, en tanto que no se advierte que éste contenga medidas que originen barreras o restricciones a la libre competencia, y sin que la accionante haya aportado algún elemento técnico tendente a demostrar sus afirmaciones en ese sentido.

60. Por tales motivos, al desestimarse el argumento respectivo, lo procedente es reconocer la validez de los artículos **135, fracción II, y 269, primer párrafo**, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.

61. Al haberse desestimado los argumentos relacionados con estos preceptos, lo procedente es reconocer la validez de los artículos **135, fracción II, 149, 243, 245, 252, párrafo primero, 265, 267 y 269, primer párrafo, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa**.

62. Se precisa que, respecto del artículo 269, párrafo segundo, fracción I, de la ley impugnada, hubo seis votos a favor de la invalidez de esa porción específica; sin embargo, al no haber alcanzado la votación calificada prevista en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la ley reglamentaria de la materia para declarar la inconstitucionalidad con efectos generales de los preceptos cuestionados, este Alto Tribunal no emitirá pronunciamiento alguno al respecto.

b) Análisis de constitucionalidad de los artículos 10, párrafo tercero; 15, fracción IV; 16, fracción VII; 37; 195 párrafo primero, 256 y 266, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa

63. La accionante impugna conjuntamente los referidos preceptos de la ley en análisis, que disponen:

***Artículo 10.** La aplicación de esta Ley y su reglamento corresponde al Ejecutivo del Estado a través de la SGG, la SEDESU y la SAF, así como de las demás áreas administrativas que el Reglamento Orgánico de la Administración Pública determine, en su respectivo ámbito de competencia.*

***La SEDESU contará con un Consejo con las facultades de opinión a que se refiere la presente Ley.** Su estructura y operación quedarán establecidas en su reglamento interior.*

En el Consejo, deberán participar los titulares de las dependencias señaladas en el primer párrafo, quienes podrán apoyarse en expertos independientes; y en las sesiones en las que se deliberen temas relacionados con la movilidad y el transporte público deberán ser invitados a participar con voz pero sin voto, dos representantes de los transportistas designados por las organizaciones estatales del transporte de mayor representación debidamente acreditadas ante la SGG, y dos de organismos empresariales.

¹³ Entre las recomendaciones se encontraban las siguientes: 1.- Eliminación del actual régimen de CONCESIONES y PERMISOS DE ZONA para prestar el servicio; y sustituirlo por un régimen único de permisos que no estuviere limitado a una zona (desaparecer la figura de concesión y concesionario respecto de ese servicio, y adoptar sólo la de permiso y permisionario). 2.- Establecimiento de procedimientos para la resolución de las solicitudes de permiso respectivo, que den claridad, certeza, objetividad y previsibilidad, en particular referente a tiempos ciertos y razonables. 3. Determinación de los Precios del servicio de acuerdo a las condiciones del mercado y sin la intervención de los prestadores ya existentes. 4.- Establecimiento de mecanismos y normas que impidan el conflicto de interés.

Artículo 15. La SGG, a través de su titular tiene las siguientes atribuciones:

(...)

IV. Emitir la Convocatoria Pública, derivada de la Declaratoria de Necesidad para el otorgamiento de permisos del servicio público de carga, previa opinión del Consejo, que haya elaborado la SEDESU, así como para autorizar los permisos de servicio público de transporte;

Artículo 16. La SEDESU, a través de su titular, tiene las siguientes atribuciones:

(...)

VII. Elaborar la declaratoria de necesidad para el otorgamiento de permisos del servicio público de carga, previa opinión del Consejo, así como para autorizar los permisos de servicio público de transporte.

Artículo 37. El Comité tiene por objeto, evaluar las solicitudes que se hayan presentado con motivo de la convocatoria pública expedida para el otorgamiento de concesiones y permisos del servicio público de transporte de carga y emitir el dictamen técnico correspondiente, para su resolución por la SGG. La integración y funciones del Comité a que alude el presente artículo, estarán establecidas en el reglamento que se derive de la presente Ley.

Artículo 195. El servicio público de transporte de carga, tiene por objeto satisfacer una demanda específica que requiere cierto sector de la población y se operará en las modalidades de:

I. Carga en general;

a) Carga de bienes en general; y

b) Carga de suministros de materiales de la construcción.

II. Carga express; y

III. Carga especializada.

Para este tipo de servicio, se requiere contar con la concesión correspondiente, que extenderá la SGG, a quien cumpla con los requisitos establecidos en el Reglamento y demás instrumentos que se deriven de la presente Ley.

64. En los conceptos de invalidez, se plantea que estos artículos son inconstitucionales porque permiten la intervención de los concesionarios y permisionarios existentes para participar dentro de los órganos auxiliares que deliberan sobre temas relacionados con la movilidad y el transporte público, tales como la elaboración de la declaratoria de necesidad y de la convocatoria pública, decretar el cierre de rutas, el otorgamiento de concesiones y permisos, evaluar las solicitudes presentadas con motivo de la convocatoria pública, etcétera, y ello genera incentivos que inhiben la libre competencia y la competencia.

65. Se señala que en el "Consejo de Movilidad" participan dos representantes de los concesionarios y dos representantes de organismos empresariales y este Consejo participa con su opinión en los supuestos de los artículos 15, 16, 252 y 267. Incluso, tratándose del otorgamiento de concesiones y permisos, su opinión debe ser favorable, por lo que la determinación que al respecto se toma es parcial, pues son los mismos prestadores de servicio ya existentes y los empresarios los que integran ese Consejo, y ello es un incentivo para inhibir la entrada de nuevos competidores.

66. Se reitera que los concesionarios existentes participan en la emisión de la declaratoria de necesidad para el otorgamiento de concesiones y permisos del transporte de carga a través de dos representantes, favoreciendo que la decisión se tome en un ámbito de discrecionalidad, pues los interesados en obtener una concesión no conocen bajo qué elementos, parámetros o lineamientos estos representantes emitirán su opinión y es factible que ésta se haga sólo conforme a su conveniencia e intereses, inhibiendo la entrada de nuevos prestadores del servicio. Así, se afirma que estos artículos permiten condiciones contrarias a la libre competencia y competencia en el mercado del transporte público.

67. En relación con los artículos 10, párrafo tercero, y 37 de la ley impugnada, se precisa que estos preceptos forman parte del sistema de concesiones y permisos implementado por el legislador local respecto del transporte de carga. Así, en el artículo 10, párrafo tercero, de la normatividad en análisis se establece la existencia del Consejo como un órgano que formará parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable que cuenta con facultades de opinión, cuya estructura y operación se establecerán en el Reglamento Interior de esa dependencia, en tanto que en el artículo 37 se regula la facultad del Comité Resolutivo de analizar las solicitudes de concesiones y permisos y de elaborar un dictamen técnico respecto de ellas.

68. De lo anterior se advierte que los artículos en análisis se relacionan con la atribución de facultades a las autoridades involucradas en la operación del sistema de concesiones y permisos para prestar el servicio público de transporte que el legislador local, en ejercicio de su libertad de configuración, consideró adoptar y que, como se dijo previamente, no se advierte que este sistema por sí genere barreras a la libre competencia, en tanto que, respecto de estos preceptos, la accionante se limita a afirmar que se genera un conflicto de intereses al permitir la intervención de los concesionarios existentes en el procedimiento para el otorgamiento de concesiones y permisos. Asimismo, la circunstancia de que los prestadores del servicio ya existentes y los empresarios formen parte de los integrantes del Consejo resulta insuficiente para concluir que el sistema en mención es violatorio del artículo 28 constitucional.

69. Así se considera debido a que, aun reconociéndose la implicación de representantes de concesionarios existentes en el procedimiento para el otorgamiento de concesiones y permisos, lo cierto es que la intervención de éstos únicamente es con el carácter de integrantes del consejo, cuya función no es decisoria, sino únicamente de opinión, máxime que, finalmente, es la Secretaría General de Gobierno quien emitirá la resolución correspondiente tomando en consideración el dictamen del Comité, por lo que no se advierte que el sistema en mención establezca alguna medida que implique el favorecimiento a algún sector en detrimento del principio de libre competencia previsto en el artículo 28 constitucional; de ahí que lo procedente sea reconocer la validez de los artículos **10, párrafo tercero, y 37** de la ley impugnada.

70. Asimismo, también deben desestimarse los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad del **artículo 195**, atendiendo a que, si bien la accionante afirma impugnar su primer párrafo, lo cierto es que de su demanda no se advierte causa de pedir sobre esta norma, en tanto que de su análisis se advierte que en dicho precepto sólo establece cuál es el objeto del transporte de carga y su clasificación, en tanto que en el último párrafo sólo se dispone que, para prestar ese servicio, se requiere una concesión que extenderá la Secretaría General de Gobierno a quien cumpla con los requisitos que establezca el Reglamento y demás instrumentos que se deriven de la ley.

71. Por otra parte, en relación con el artículo **256** de la ley impugnada, la accionante afirma que el derecho de preferencia a los concesionarios existentes previsto en la norma es una barrera a la libre concurrencia, al establecer una ventaja exclusiva para que a la terminación de su concesión o permiso puedan ser preferidos para otorgárselas de nuevo, lo que no sólo limita la entrada de nuevos competidores, sino que no hay incentivos que los impulsen a mejorar o a ofrecer servicios distintos, en perjuicio de los consumidores.

72. El artículo en análisis se encuentra en el capítulo de “Disposiciones Generales” a las concesiones y permisos, por lo que opera tanto para transporte público de personas como de carga, y su contenido es el siguiente:

Artículo 256. *En caso de terminación de la vigencia de una concesión, tendrán preferencia para obtenerla de nuevo, concesionarios que la estén explotando, en igualdad de circunstancias, cuando se preste el servicio conforme a los principios de la presente Ley. El Reglamento que se derive de esta Ley establecerá los requisitos, condiciones y procedimiento que deben aplicarse.*

73. De la lectura a dicho precepto no se advierte que se refiera al otorgamiento de concesiones nuevas, sino al caso en que concluye el tiempo de vigencia de una concesión que ya se está explotando por una persona física o moral determinada para volverla a ocupar, en tanto que el precepto es claro en cuanto a que esa preferencia operará bajo dos condiciones, a saber: (I) cuando haya igualdad de circunstancias entre los aspirantes a obtenerla, lo cual significa que, si uno de ellos ofrece mejores condiciones en la prestación del servicio, aun cuando no sea quien estaba explotando esa concesión, tal preferencia no debe operar; y (II) cuando el servicio se preste conforme a los principios de la ley, lo cual supondría que el concesionario que la estaba explotando tenga justificado un historial de cumplimiento de la ley.

74. Por tanto, se concluye que, contrariamente a lo afirmado por la accionante, en el precepto analizado no se establece alguna medida que implique un trato preferencial que origine un desequilibrio en la libre competencia, sino que, conforme a dicha norma, se permite al titular de la concesión cuya vigencia culminó a aspirar a continuar presentando el servicio público de transporte, lo cual, de no preverse en los términos en que el legislador local lo estableció, entrañaría permitir el ingreso a unos y excluir del mercado a otros sin una justificación basada en un real criterio de competencia económica; de ahí que deba reconocerse la validez del artículo **256** de la ley impugnada.

75. Por otra parte, en relación con el diverso **artículo 266**, la actora afirma que la inconstitucionalidad de ese precepto deriva de que establece que, para el otorgamiento de concesiones del servicio público de transporte de personas, se debe dar publicidad a la solicitud para dar oportunidad de intervenir a todo tercero al que pudiera lesionarse en sus derechos con el otorgamiento de la concesión o permiso solicitado, para que pueda manifestar lo que a su derecho convenga.

76. La accionante sostiene que esa intervención de terceros en el trámite de la concesión del servicio público de transporte, bajo el argumento de que puedan estimar lesionados sus derechos, es un mecanismo que puede impedir la entrada de nuevos competidores a ese mercado, por ende, es una barrera a la libre concurrencia, siendo que la concesión es un acto administrativo y su finalidad es la prestación de un servicio público, por lo que basta que el solicitante cumpla con todos los requisitos legales para garantizar la prestación del servicio; de modo que esa intervención de tercero es un elemento extraño y adicional a las exigencias para el otorgamiento de la concesión que no tiene nada que ver con la capacidad para prestar el servicio y con el cumplimiento de los requisitos exigibles para ello, e inhibe la libre concurrencia en contravención del artículo 28 constitucional, pues las manifestaciones del tercero pueden ser determinantes para negar una concesión. Además, propicia un trato desigual a los aspirantes, pues no en todas las solicitudes habrá oposición de un tercero.

77. El precepto en análisis dispone:

***Artículo 266.** Las solicitudes para el otorgamiento y modificación de concesiones y permisos de servicio público de transporte de personas, deberán presentarse ante la SGG, dándose la debida publicidad a fin de dar oportunidad de intervenir a todo tercero al que pudiera lesionarse en sus derechos con el otorgamiento de la concesión o permiso solicitado, a fin de que pueda manifestar a lo que a su derecho convenga.*

78. El precepto transcrito se refiere al transporte de pasajeros, y alude “a todo tercero” para que pueda tener intervención en el trámite de una concesión para manifestarse cuando estime que su otorgamiento lesiona sus derechos, lo cual no se advierte que por sí sea violatorio de la libre concurrencia, pues sólo se trata de una medida tendente a dar audiencia a la oposición.

79. No debe perderse de vista que la Secretaría General de Gobierno es a quien le corresponde decidir en definitiva lo referente al otorgamiento de la concesión o permiso tomando en consideración el dictamen del Comité, en términos del artículo 267 de la ley aplicable, en tanto que la intervención de un tercero en los términos a que hace mención el precepto impugnado se limita únicamente a que manifieste “lo que a su derecho convenga”, sin que de la normatividad en análisis se advierta que necesariamente esas alegaciones deban influir en la resolución correspondiente.

80. Por tanto, al resultar infundado el argumento en análisis, debe reconocerse la validez del artículo **266** de la ley impugnada.

81. Con base en las consideraciones anteriores, lo procedente es reconocer la **validez** de los **artículos 10, párrafo tercero; 37; 195 párrafo primero, 256 y 266, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.**

82. En relación con los artículos 15, fracción IV; 16, fracción VII, de la ley impugnada, durante la votación se generó un empate a cinco votos, por lo que la acción se desestimó al no haber alcanzado la votación calificada prevista en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la ley reglamentaria de la materia para declarar la inconstitucionalidad con efectos generales de los preceptos cuestionados, por lo que este Alto Tribunal no emitirá pronunciamiento alguno al respecto.

83. **SEXTO. Inconstitucionalidad del artículo 287, párrafo primero, de la de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, por violación al principio de libertad de comercio.** La accionante afirma que mediante este precepto no se permite a la autorización de permisos eventuales de transporte particular, no sujetos a concesión a los agentes económicos que desean trasladar su propio personal o su propia carga, si no tiene vehículos de su propiedad que formen parte de su activo fijo, es decir, para aquellos que quieran autoproveerse el servicio de transporte con vehículos arrendados, y a su vez, se limita la actividad económica de los agentes económicos que arriendan determinados vehículos aptos para ese tipo de traslados.

84. Se señala que la exigencia de que los vehículos formen parte del activo fijo del particular “limita la libertad de los empresarios y frustra escenarios de competencia libre y justa”, pues los agentes deben tener la libertad de autoproveerse el transporte de personal o carga, ya sea con vehículos propios o arrendados, pues ello no es ilícito.

85. Se añade que, mediante el artículo impugnado, se deja a la discrecionalidad de la autoridad decidir cuáles son esos casos “similares a los anteriores” que podrían permitir la autorización de transporte particular de que se habla, lo que resulta en incertidumbre para los agentes económicos, quienes, en caso de que lo que deseen transportar no sea considerado como “personal o carga” por la autoridad, los obligará a contratar transporte público; lo cual puede obstaculizar la libre concurrencia y el funcionamiento eficiente de los mercados.

86. Los argumentos planteados respecto de este artículo, suplidos en su deficiencia, resultan fundados con base en las siguientes consideraciones.

87. Del análisis a los conceptos de invalidez planteados contra este precepto, se advierte que lo que se impugna en realidad no se relaciona directamente con la violación al artículo 28 constitucional, a diferencia de los demás preceptos hasta aquí analizados, sino al principio de libertad de comercio previsto en el artículo 5 de la Constitución Federal, que consiste en la potestad que tiene el gobernado para determinar libremente dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos; libertad que se traduce en un derecho fundamental.

88. Al respecto, debe señalarse que el ejercicio de este derecho sólo podrá vedarse si no es lícita la actividad y por determinación judicial cuando se ataquen derechos de terceros, o bien, mediante resolución gubernamental, dictada en los términos que marque la ley, cuando se afecten derechos de la sociedad.

89. Atendiendo a que la libertad de comercio se encuentra prevista constitucionalmente en su artículo 5, las restricciones o barreras de entrada previstas en la legislación deben someterse a un *test* de proporcionalidad como cualquier otra restricción de libertades o derechos. De este modo, con el fin de verificar si la limitación referida encuentra una justificación constitucionalmente válida; si es racional, es decir, si se encamina a los propósitos trazados por el creador de la norma; y, finalmente, si es razonable o estrictamente proporcional, esto es, si en la consecución de los objetivos deseados no se afecta innecesaria o desmedidamente algún derecho de los gobernados, resulta necesario analizar, en concordancia con el criterio contenido en la jurisprudencia de la Primera Sala de este Alto Tribunal 1a./J. 2/2012, de rubro: **“RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS”**, si la restricción de que se trata satisface los siguientes requisitos:

90. 1. En primer lugar, la restricción reglamentada por el legislador debe ser constitucionalmente válida. La restricción al derecho fundamental debe ser admisible dentro del ámbito constitucional, esto es, los derechos fundamentales sólo pueden restringirse o suspenderse con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna. Por tanto, es claro que el legislador (formal o material) no tiene facultades para establecer limitaciones a derechos humanos adicionales a los que se derivan del mismo texto constitucional, y sus facultades de producción normativa sólo deben desplegarse para dar contenido exacto a éstos.

91. 2. En segundo lugar, la medida legislativa debe ser necesaria para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional. Es decir, no basta que la restricción sea, en términos amplios, útil para la obtención de ese fin, sino que de hecho esa medida debe ser la idónea para su realización. Por ende, el juez constitucional debe asegurarse de que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos humanos (fundamentales). Las restricciones constitucionalmente previstas a los derechos humanos tienen un carácter excepcional, lo cual implica que el legislador debe utilizarlas sólo cuando sea estrictamente necesario.

92. 3. Finalmente, debe ser proporcional. La medida restrictiva debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la restricción y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales.

93. Precisado lo anterior, a continuación se cita el precepto en análisis, que establece:

Artículo 287. *Se considera como transporte particular aquel que sin retribución realicen las personas físicas o morales no concesionarios ni permisionarios del servicio público de transporte de carga, para el traslado de su personal o carga propia, sin ofrecerlo a terceros y para su autoabastecimiento y forme parte de su activo fijo, considerándose entre otros los siguientes:*

I. *Educandos por la propia institución educativa.*

II. *Trabajadores por su patrón.*

III. *Lo relacionado con los servicios propios de la empresa.*

IV. *Vehículos por unidades dotadas con grúa.*

V. *Productos o artículos propios y conexos a las actividades comercial, industrial, agropecuaria, forestal, pesquera, minera y de la construcción.*

VI. *Líquidos o gaseosos, en vehículos especiales denominados pipas o tanques; y*

VII. *Personas o cosas, en casos similares a los anteriores, a juicio de la Dependencia competente.*

94. Este precepto prevé que la autorización de permisos eventuales de transporte particular no sujetos a concesión se otorgarán para que personas físicas o morales que no sean concesionarios o permisionarios de transporte de carga puedan transportar a su propio personal o su propia carga sin que reciban retribución por ello y sin que ofrezcan ese servicio a terceros, sólo para su autoabastecimiento, **y con la condicionante de que este transporte forme parte de su activo fijo.**

95. Cabe señalar que, de la exposición de motivos de la ley en análisis, se desprende que la reforma a la legislación de transporte del Estado de Sinaloa tiene fines constitucionalmente válidos como la “implementación de acciones efectivas para una mejor y funcional movilidad urbana que ayudará a mejor salud de los peatones, a disminuir la contaminación y para embellecer el ambiente urbano”, así como “incidir desde la planificación urbana en la configuración de la movilidad”. Asimismo, tratándose específicamente del transporte escolar, se señala que lo que se pretende es “la intención fundamental de mantener sus derechos humanos y la de su seguridad como base fundamental de los niños y niñas, que utilizan o son transportados en las unidades de transporte para educandos, para con ello lograr salvaguardar la integridad física y moral de valor a los niños de nuestra comunidad que están en la etapa de educación preescolar, primaria y secundaria o simplemente utilizan estas unidades para un servicio particular de transporte en donde son transportados niños y niñas”.

96. Atendiendo a las razones expuestas, se considera que la medida en análisis, consistente en que la autorización de permisos eventuales de transporte particular no sujetos a concesión para que personas físicas o morales que no sean concesionarios o permisionarios de transporte de carga puedan transportar a su propio personal o su propia carga, condicionada a que ese transporte forme parte del activo fijo del solicitante, supera el primer paso del *test* de proporcionalidad. Lo anterior, atendiendo a que, se reitera, esta medida fue implementada con el objeto de acatar fines constitucionalmente válidos como los antes precisados.

97. Sin embargo, se considera que esta medida prevista en el artículo 287, primer párrafo, de la ley impugnada no supera el segundo paso, atendiendo a que no es una medida idónea para conseguir el fin que se pretende, pues el requisito consistente en que sólo el transporte que forme parte del activo fijo del solicitante puede ser objeto de autorización para transportar a su propio personal o su propia carga no tiene relación con el fin de garantizar una mejor y funcional movilidad y, en el caso del transporte escolar, tampoco fomenta la salvaguarda de la integridad física y moral de valor a los menores que utilizan estas unidades.

98. De ahí que se considere que no se acredita la existencia de una relación entre exigir que quien solicite el permiso para prestar el servicio de transporte o carga para su propio uso y personal sea el propietario del vehículo y que el servicio garantice una mejor y funcional movilidad, o que, en el caso del transporte escolar, se fomente la salvaguarda de la integridad física y moral de valor a los menores que utilizan estas unidades, toda vez que el cumplimiento de estos fines no depende de si quien presta el servicio es el propietario del vehículo utilizado para los fines referidos en el precepto analizado, en tanto que no se advierte que exista una diferencia en el caso de que este transporte forme parte de su activo fijo o, en su caso, lo utilice con motivo de un contrato de arrendamiento o cualquier otra institución jurídica, siempre que se utilice para los fines señalados en el referido precepto.

99. Por el contrario, la implementación de esta condicionante origina que se desincentive la realización de esta actividad (servicio de transporte o carga para el uso del propio solicitante), atendiendo a que la obligación de que el vehículo que se pretenda usar para esos fines deba formar parte de su activo fijo establece injustificadamente una carga para el solicitante de adquirir en propiedad esos bienes con todas las obligaciones que esa circunstancia genera.

100. De esta manera, el requisito previsto en el artículo 287, párrafo primero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, en la porción normativa “y *forme parte de su activo fijo*”, es violatorio de la libertad de comercio.

101. Como se dijo, en el artículo 5 constitucional se encuentra consagrado el principio de libertad de comercio, en tanto que, conforme a la disposición en análisis, sólo se considera transporte particular al que realicen personas físicas o morales para el traslado de su personal o carga propia, con vehículos que formen parte de su activo fijo, con lo cual se excluye de esa prerrogativa a quienes, por ejemplo, decidan arrendar vehículos con ese fin, lo cual no carece de justificación válida.

102. Con base en las consideraciones expuestas, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 287, párrafo primero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, en la porción normativa “y *forme parte de su activo fijo*”, por ser violatorio de la libertad de comercio, consagrada en el artículo 5 constitucional.

103. **SÉPTIMO. Análisis de los artículos 158, 198 y 223, párrafo segundo, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.** La accionante señala que estas disposiciones permiten a los particulares que tienen la característica de ser competidores entre sí asociarse o celebrar convenios de coordinación para ofrecer un mejor servicio e, incluso, establece que la Secretaría de Desarrollo Sustentable (SEDESU) de Sinaloa deberá impulsar dicha actividad.

104. Argumenta que de los párrafos primero y segundo del artículo 28 constitucional se observa que se prohíbe la realización de acuerdos, procedimientos o combinaciones de empresarios de servicios que tengan como objeto o efecto evitar la libre competencia o competencia, o que generen una ventaja exclusiva indebida, por lo que considera que esas disposiciones contravienen el dispositivo constitucional.

105. Señala que, de los párrafos mencionados, se desprenden los conceptos de prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas como aquellas conductas que realizan los Agentes Económicos (AE), entendidos como individuos, empresas o asociaciones que participan de una actividad económica para obtener beneficios indebidos a costa de dañar o impedir el proceso de competencia y libre competencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios.

106. Particularmente, las prácticas monopólicas absolutas, también conocidas como cárteles económicos o acuerdos colusorios, se configuran como contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes competidores entre sí —es decir, cuando dos o más agentes participan en el mercado ofertando bienes o servicios iguales o similares— cuyo objeto o efecto sea la fijación o manipulación de precios, restricción de la oferta, segmentación de mercados, concertación de posturas o intercambio de información.

107. Así, destaca que, atendiendo a que las prácticas monopólicas absolutas son ilícitas *per se*, es que la propia Constitución establece de manera enérgica la prohibición de éstas, al constituir monopolios que tienen efectos negativos en los mercados, de lo cual es innegable que resulta violatorio de dicho precepto normativo el establecimiento de preceptos legales que promueven la realización de esas conductas, ya que su permisión tan amplia y ambigua produce una eficacia directa e indirecta en su realización.

108. En ese contexto, estima que los artículos 158 y 198 de la ley impugnada permiten el establecimiento de una práctica monopólica absoluta, ya que permiten a los concesionarios y permisionarios del servicio público de transporte de personas y de carga, en su calidad de competidores entre sí, coordinar posturas o llevar a cabo acuerdos o convenios para la prestación del servicio. Por tanto, esos dispositivos pueden propiciar la configuración de acuerdos que pueden resultar colusorios, con lo que se colma el segundo elemento de ese tipo de prácticas.

109. Señala que esa cuestión debe extenderse a lo previsto en el diverso artículo 223 de la ley impugnada, en los que se establece la obligación de la Secretaría de Desarrollo Sustentable de Sinaloa de impulsar la asociación, coordinación y colaboración de los concesionarios del servicio de transporte público, encargo que incide directamente en la posible consecución de conductas prohibidas por el artículo 28 constitucional.

110. Toda vez que el argumento en análisis se enfoca en demostrar que los preceptos impugnados son inconstitucionales porque fomentan el establecimiento de prácticas monopólicas absolutas, es necesario precisar el alcance de dicha institución jurídica.

111. Al respecto, debe reiterarse que el artículo 28 constitucional prohíbe los monopolios y toda práctica anticompetitiva que inhiba la libre competencia o la competencia entre sí. En adición a lo antes expuesto, el artículo 53 de la Ley Federal de Competencia Económica vigente dispone:

“Artículo 53. *Se consideran ilícitas las prácticas monopólicas absolutas, consistentes en los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre Agentes Económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea cualquiera de las siguientes:*

I. Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o compra de bienes o servicios al que son ofrecidos o demandados en los mercados;

II. Establecer la obligación de no producir, procesar, distribuir, comercializar o adquirir sino solamente una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación o transacción de un número, volumen o frecuencia restringidos o limitados de servicios;

III. Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado actual o potencial de bienes y servicios, mediante clientela, proveedores, tiempos o espacios determinados o determinables;

IV. Establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas, y

V. Intercambiar información con alguno de los objetos o efectos a que se refieren las anteriores fracciones.

Las prácticas monopólicas absolutas serán nulas de pleno derecho, y en consecuencia, no producirán efecto jurídico alguno y los Agentes Económicos que incurran en ellas se harán acreedores a las sanciones establecidas en esta Ley, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que, en su caso, pudiere resultar.”

112. Es necesario indicar que las prácticas monopólicas absolutas tienen como característica central la consistente en que se dan entre agentes económicos que compiten entre sí en igual nivel en el mercado, de ahí que también se les conozca como prácticas horizontales. Asimismo, el último párrafo de ese precepto dispone que los actos que describe la norma en sus cuatro fracciones no producirán efectos jurídicos y que los agentes económicos que incurran en ellos se harán acreedores a las sanciones establecidas en esa ley federal, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiere resultar.

113. Ahora bien, los artículos materia de análisis en este apartado disponen:

“Artículo 158. Los concesionarios podrán celebrar convenios y organizarse entre sí o con terceros, así como constituir sociedades, uniones, o asociaciones que contribuyan a ofrecer un servicio de mayor eficiencia, rentabilidad y calidad, previa autorización de las bases, por la SGG, que en todo caso lo hará en observancia de los principios aludidos en esta Ley.

Artículo 198. Los prestadores de este servicio de transporte público, podrán asociarse o celebrar convenios de coordinación para brindar un mejor servicio y reducir los costos de operación en las formas autorizadas por la Ley. De dichos convenios, se dará visto a la SEDESU, para efecto de registro.

Artículo 223. (...)

La SEDESU deberá impulsar la asociación, coordinación y colaboración de los concesionarios a través de fondos o esquemas financieros para la consecución de economías de escala, benéficas para todos y la mejor satisfacción de los intereses que les sean comunes.”

114. De los artículos transcritos, contrariamente a lo afirmado por el accionante, no se aprecia que contengan alguna disposición tendente a permitir o fomentar la creación de monopolios en materia de servicio de transporte público de colectivo.

115. Así se considera porque, si bien dichos preceptos establecen la facultad en favor de los concesionarios de celebrar convenios y organizarse entre sí o con terceros, de constituir sociedades, uniones o asociaciones, así como celebrar convenios de coordinación¹⁴, lo cierto es que esa circunstancia no es indicativa por sí de que se está originando la creación de un monopolio o una práctica anticompetitiva, toda vez que, en primer lugar, de lo dispuesto textualmente en los citados preceptos no se puede concluir que sea obligatoria la creación de sociedades, uniones, o asociaciones, ni la celebración de convenios entre concesionarios, pues no existe ninguna expresión legal en tal sentido, sino que dichos preceptos lo prevén sólo como posibilidad, al emplearse incluso el verbo “poder” en tiempo futuro, por lo que no existe certeza que la facultad prevista en esos artículos se vaya a concretar mediante la creación de las asociaciones o convenios que ahí se mencionan.

116. No pasa inadvertido lo afirmado por la accionante en relación con que, a su juicio, lo dispuesto en los artículos combatidos *“pueden propiciar la configuración de acuerdos que pueden resultar colusorios”*; sin embargo, la inconstitucionalidad de las normas no puede hacerse depender de situaciones hipotéticas o circunstancias individuales respecto de las cuales no existe certeza de que vayan a materializarse.

117. En segundo lugar, de los propios artículos impugnados se advierte que el objetivo de la creación de esas uniones y convenios es optimizar el servicio público referido, aunado a que la creación de tales sociedades, uniones o asociaciones está sujeta a la autorización previa de sus bases por parte de la Secretaría General de Gobierno¹⁵. Y, por cuanto hace a la celebración de convenios entre concesionarios, aun de llevarse a cabo, requieren para su validez y reconocimiento legal que sean registrados ante la Secretaría de Desarrollo Sustentable, en quien recae la responsabilidad de verificar y supervisar la planeación e implementación de las estrategias de mejora continua e innovación de sus servicios por parte de los concesionarios¹⁶.

118. En esos términos, es infundado el argumento en análisis en lo relativo a que los artículos impugnados fomentan el establecimiento de prácticas monopólicas absolutas. Así se considera en virtud de que dichos preceptos no establecen alguna disposición que genere o fomente la realización de conductas anticompetitivas.

119. En consecuencia, al resultar infundado el argumento en análisis, debe reconocerse la validez de los artículos 158, 198 y 223, párrafo segundo, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.

¹⁴ Artículos 158 y 198 de la ley impugnada.

¹⁵ Artículos 158 y 198.

¹⁶ Artículos 223, en concatenación con el diverso 16, fracción VIII, de la ley impugnada.

120. **OCTAVO. Análisis del artículo 104, fracción XXVII, de la ley impugnada.** La accionante señala que dicho precepto establece una obligación de los concesionarios y permisionarios de evitar actos que provoquen competencia desleal, pero del análisis realizado a la ley combatida no se aprecia que el legislador estatal haya establecido una definición de competencia desleal.

121. Se afirma que, si bien no es obligatorio que el legislador defina cada una de las palabras o términos utilizados en la normatividad que emite, lo cierto es que, para el caso concreto, al no definir los supuestos específicos de lo que debe entenderse por competencia desleal ni las circunstancias en que habrá de valorarse, transgrede los numerales 14, 16, 28 y 115 constitucionales, pues es claro que las obligaciones de los permisionarios y concesionarios de dicho servicio deben ser verificadas y, en su caso, sancionado su incumplimiento por las autoridades emisoras del permiso y/o concesión correspondiente, es decir, autoridades del estado de Sinaloa, aunado a que la competencia desleal debe ser valorada por la Comisión Federal de Competencia (COFECE), y no así por entes de carácter local, de ahí que las autoridades demandadas exceden el ejercicio de sus funciones e invaden las atribuciones que se reservan a la COFECE.

122. Añade que la ausencia de taxatividad permite una interpretación y aplicación laxa y subjetiva que puede llegar a eliminar los incentivos que tienen cada uno de los agentes económicos para competir, dado que incurrir en una falta al realizar un acto contrario a la ley impugnada y, por ende, se impondría una sanción al agente económico.

123. Apunta que lo anterior otorga, además, una protección al resto de los competidores, al eliminar de manera artificial la competencia entre los concesionarios y permisionarios, dañando el proceso de competencia y libre concurrencia en perjuicio de los consumidores.

124. Este concepto de invalidez es infundado.

125. El precepto que aquí se analiza establece como una de las obligaciones de los concesionarios del servicio de transporte público abstenerse de realizar actos que impliquen competencia desleal respecto de otros concesionarios o permisionarios¹⁷.

126. Como lo afirma la accionante, el artículo impugnado no define expresamente el término “competencia desleal”; sin embargo, **para definir el alcance de dicho concepto, debe atenderse al contexto normativo en el que se encuentra.**

127. Al respecto, el artículo 127 de la ley combatida dispone que la prestación del servicio público de transporte es una atribución originaria del Estado, siendo facultad del Congreso del Estado legislar sobre esta materia, en el entendido de que corresponde al Poder Ejecutivo del Estado hacerlo directamente, a través de los órganos que al efecto se creen, otorgarlo a instituciones oficiales, autorizarlo o concesionarlo a particulares.

128. Por su parte, debe retomarse el contenido del artículo 128, fracción IV, de la propia normatividad, que dispone que el transporte público es un servicio encaminado a garantizar la movilidad de personas y cosas en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad, comodidad e higiene sujeto a una tarifa o contraprestación económica, que se sujeta, entre otros ejes rectores, a vigilar que en el establecimiento del servicio de transporte público no se formen ni propicie ningún fenómeno ilícito de acaparamiento del mercado ni barreras a la libre competencia, a fin de garantizar al usuario una adecuada accesibilidad a diversas alternativas de transporte.

129. Este último precepto se relaciona con el diverso 129 de la ley, que señala como uno de los criterios que deben atenderse en el servicio público de transporte a *“la competitividad entre los sujetos económicos que participan en el servicio, bajo el control y con la concurrencia del Estado como ente rector de la planeación, control, regulación y vigilancia del transporte y sus actividades conexas”*.

130. Lo hasta aquí relacionado permite concluir que el término “competencia desleal”, utilizado por el legislador en la norma impugnada, se relaciona con lo dispuesto por la propia ley respecto de uno de sus objetivos, consistente en garantizar al usuario una adecuada accesibilidad a diversas alternativas de transporte a través de la generación de un ambiente de competitividad sano entre los concesionarios.

131. En esos términos, aun cuando la ley no haya definido expresamente el concepto en mención, lo cierto es que esa circunstancia no implica que el artículo impugnado sea contrario al principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 constitucional, toda vez que el criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido consistente en el sentido de que, tratándose de actos legislativos, el respeto al derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad no llega al extremo de vincular al legislador a que defina todos y

¹⁷ “**Artículo 104.** Son obligaciones de los Concesionarios y permisionarios del servicio público de transporte: (...) **XXVII.** Abstenerse de realizar actos que impliquen competencia desleal respecto de otros concesionarios o permisionarios; (...)”

cada uno de los conceptos que contengan las normas, pues las legislaciones no constituyen catálogos de conceptos ni diccionarios que deban contener definiciones precisas y exactas por cada institución jurídica regulada, máxime que muchas de las instituciones se encuentran definidas en otros ordenamientos o que, incluso, sus conceptos son suficientemente claros en su lectura o en el contexto en que se encuentren, como sucede en el caso.

132. Así se concluye atendiendo a que, como se dijo, aun cuando la norma no lo dice expresamente, se entiende que por “competencia desleal” la ley se refiere a cualquier conducta que sea contraria a uno de sus objetivos, específicamente el previsto en el artículo 129, fracción III, consistente en garantizar al usuario una adecuada accesibilidad a diversas alternativas de transporte a través de la generación de un ambiente de competitividad sano entre los concesionarios¹⁸.

133. No pasa inadvertido lo afirmado por la accionante en relación con que lo dispuesto en la norma impugnada permitiría a autoridades distintas a las locales sancionar el incumplimiento de normas en materia de movilidad.

134. Sin embargo, tal argumento resulta infundado en virtud de que, en primer lugar, como se dijo, del análisis sistemático de la ley se advierte que **el término “competencia desleal”, invocado en el precepto en análisis, se encuentra acotado exclusivamente al tema de la explotación de la concesión del servicio de transporte público** y, por tanto, el incumplimiento de esa disposición tendría que ser materia de valoración y, en su caso, de sanción por parte de las autoridades competentes, es decir, de las autoridades del estado de Sinaloa, en los términos que prevé la propia ley en su título décimo noveno. En segundo lugar, debe señalarse que el planteamiento de la accionante no se trata de un problema de constitucionalidad de la norma reclamada, sino de una cuestión hipotética relacionada con la aplicación de la ley que no afecta su constitucionalidad.

135. En atención con las consideraciones aquí desarrolladas, es infundado el concepto de invalidez planteado; por lo que se debe declarar la validez del artículo 104, fracción XXVII, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.

136. **NOVENO. Análisis de los artículos 128, fracción IV, y 250 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.** En otro concepto de invalidez se plantea que el primer precepto otorga a las autoridades competentes para conferir concesiones o permisos la encomienda de vigilar que no se formen monopolios, acaparamientos o barreras de la libre competencia en el servicio de transporte público y, el segundo, establece que se otorgaran concesiones y permisos cuando no se incurran en prácticas prohibidas por la Ley Federal de Competencia Económica.

137. Se argumenta que esas disposiciones resultan contrarias a lo establecido en el artículo 28 constitucional porque el Poder Constituyente otorgó de manera exclusiva a la Comisión Federal de Competencia Económica y al Instituto Federal de Telecomunicaciones la facultad de prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados en los términos que establecen la propia Carta Magna y las leyes generales.

138. Considera que, al establecerse que en la prestación del servicio de transporte público (de pasajeros y de carga) se debe vigilar que no se formen monopolios u otros fenómenos de acaparamiento del mercado, ni barreras a libre competencia, así como no otorgar concesiones y/o permisos a las personas físicas y morales que incurran en esas conductas.

139. Señala que, de conformidad con el artículo 28 constitucional, es la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) quien, de manera exclusiva, cuenta con facultades para eliminar las barreras a la competencia y libre concurrencia en la materia que regula la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa, al no estar relacionada con radiodifusión y telecomunicaciones.

140. Así, concluye que, mediante las disposiciones impugnadas, el Congreso de Sinaloa dispuso de atribuciones que no le corresponden, al facultar a autoridades estatales a actuar en una materia que corresponde exclusivamente a la Comisión Federal de Competencia Económica, de conformidad con el artículo 28 constitucional.

141. Los artículos de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa que, a juicio de la accionante, transgreden el artículo 28 constitucional disponen:

¹⁸ **“Artículo 129.** Las bases y lineamientos generales que rijan el servicio público de transporte, deben tener como criterios, los siguientes:

I. La preeminencia del interés general sobre el particular; (...)

III. La competitividad entre los sujetos económicos que participen en el servicio, bajo el control y con la concurrencia del Estado como ente rector de la planeación, control, regulación y vigilancia del transporte y sus actividades conexas; (...).”

“Artículo 128. El transporte público es un servicio encaminado a garantizar la movilidad de personas y cosas en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad, comodidad e higiene sujeto a una tarifa o contraprestación económica, mismo que se sujetará a los ejes rectores siguientes:

(...)

IV. Antimonopolio. Vigilar que en el establecimiento del servicio de transporte público, no se formen ni propicien monopolios, u otros fenómenos ilícitos de acaparamiento del mercado, ni barreras a la libre competencia, en los términos de la Ley aplicable, con el objeto de garantizar al usuario una adecuada accesibilidad a diversas alternativas de transporte, en términos de lograr una Movilidad Sustentable de pasajeros y de carga. (...)

Artículo 250. Las personas físicas o morales podrán ser titulares de diversas concesiones y permisos de servicio de transporte público, siempre y cuando no se incurra en prácticas monopólicas o en concentración indebida que representen barreras a la libre concurrencia y a la competencia.”

142. Este Pleno considera que los argumentos de la accionante son infundados, por lo que debe reconocerse su validez.

143. La Constitución establece amplios poderes de rectoría económica al Estado Mexicano, como se puede observar del contenido del artículo 25. Sin embargo, no todos los mercados generados al amparo de las libertades económicas son idénticos en cuanto su significado constitucional.

144. Así, debe distinguirse entre dos tipos de mercados: por una parte, los denominados regulados y, por el otro, los no regulados. Los regulados son aquellos cuyo ingreso y operación requiere de permisos, licencias o concesiones otorgados por las autoridades, y los no regulados son aquellos que se sujetan al derecho privado. Ejemplo de los regulados son el mercado de tránsito público o el de telecomunicaciones. Ejemplo de no regulados son los de la comida y el de la ropa. Así, la diferencia entre ambos tipos de mercados es que, en los regulados, el Estado diseña y opera su estructura; mientras que, en los no regulados, esta función recae en las libertades económicas de los participantes.

145. El artículo 28 constitucional contiene principios aplicables a ambos tipos de mercados; sin embargo, dicha aplicación debe de ser diferenciada, ya que, en los regulados, debe reconocerse una libertad de configuración a las autoridades para reglamentar sus permisos, concesiones o autorizaciones, así como las condiciones de operación, siempre y cuando, al hacerlo, no impidan la existencia de un mercado mínimo con respeto de los principios del artículo 28 constitucional.

146. Ahora bien, como se observa de la transcripción de las normas impugnadas, el artículo 128, fracción IV, de la ley analizada consagra como uno de los principios del transporte público el de antimonopolio, el cual supone la facultad de la autoridad estatal de vigilar que no se formen ni propicien monopolios u otros fenómenos ilícitos de acaparamiento del mercado ni barreras a las libres competencias; por su parte, el artículo 250 establece que la titularidad de las concesiones y permisos se condiciona a que no se incurran en prácticas monopólicas o en concentraciones indebidas que representan.

147. Este Pleno considera inexacta la afirmación de la accionante en el sentido de que estos artículos desplazan la facultad de la Comisión Federal de Competencia para investigar y sancionar prácticas monopólicas, ya que de su lectura se desprende otra interpretación que ahora se adopta como obligatoria, consistente en que las autoridades deben vigilar el desarrollo del mercado para hacer todas aquellas modificaciones regulatorias necesarias para corregir fenómenos anticompetitivos, el cual constituye un ámbito mucho más amplio que el sancionatorio en su sentido técnico en materia de competencia económica.

148. Así, por ejemplo, al establecer que las concesiones se condicionan a que no se den estos fenómenos anticompetitivos, debe interpretarse que la ley prescribe que, al momento de realizar los estudios técnicos para otorgar concesiones y renovarlas, se ha de considerar estas razones para la toma de decisiones. Debe recordarse que la determinación de otorgar más concesiones o denegar su renovación es determinante para la existencia de fenómenos anticompetitivos en un mercado regulado.

149. Si este Pleno declarara la inconstitucionalidad de las normas, el Estado no podría guiarse por referencia a estos criterios para fomentar la competitividad de este mercado regulado a través de la emisión de concesiones. En efecto, si la autoridad estatal estuviera inhabilitada para vigilar el cumplimiento a los principios del artículo 28 constitucional, se estaría negando el valor que tiene las concesiones para promover los principios constitucionales insertos en el referido precepto.

150. Las funciones previstas en las normas impugnadas —las cuales podríamos denominar correctivas— no coinciden en su materialidad con las otorgadas por la Constitución a la COFECE, las cuales adquieren un sentido técnico referido a un ámbito sancionatorio. Esta conclusión adquiere mayor fuerza en un caso como el presente. El reconocimiento de validez en el presente caso se basa en el hecho de que solo se limitan a establecer autoridades y procedimientos para emitir permisos y concesiones, delegando a fuentes reglamentarias la regulación de los criterios técnicos y sustantivos; por tanto, tiene sentido que el legislador se preocupe por establecer un sistema de vigilancia y corrección.

151. No obstante todo lo anterior, es cierto, como lo afirma la accionante, que los Estados no pueden interferir ni desplazar a la COFECE en el ejercicio de sus facultades exclusivas de investigación y sanción para prácticas monopólicas; sin embargo, para suscribir esa conclusión, este Pleno considera innecesario declarar la invalidez de las normas impugnadas y debilitar a las autoridades estatales en su capacidad regulatoria. Como se ha hecho a lo largo de este considerando, basta con interpretar las normas impugnadas sistemáticamente en el sentido de excluir estas actividades de su ámbito de aplicación.

152. Atendiendo a las consideraciones anteriores, lo procedente es reconocer la validez de los artículos 128, fracción IV y 250, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.

153. **DÉCIMO. Efectos.** De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹⁹, la invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Sinaloa.

154. Por lo expuesto y fundado, se **resuelve**:

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

SEGUNDO. Se **desestima** respecto de los artículos **15, fracción IV, 16, fracción VII, y 269, párrafo segundo, fracción I**, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto número 864, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho.

TERCERO. Se reconoce la **validez** de los artículos **10, párrafo tercero, 37, 104, fracción XXVII, 128, fracción IV, 135, fracción II, 149, 158, 195, párrafo primero, 198, 223, párrafo segundo, 243, 245, 250, 252, párrafo primero, 256, 265, 266, 267 y 269, párrafo primero**, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto número 864, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho, de conformidad con los considerandos quinto, séptimo, octavo y noveno de esta decisión.

CUARTO. Se declara la **invalidez** del artículo **287, párrafo primero, en su porción normativa 'y forme parte de su activo fijo'**, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto número 864, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Sinaloa, en los términos de los considerandos sexto y décimo de esta determinación.

QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se expresaron cinco votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con consideraciones adicionales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y por analizar adicionalmente los artículos 252 y 267, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, inciso b), consistente en reconocer la validez del artículo 15, fracción IV, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto número 864, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. Las señoras Ministras y el señor Ministro González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Ríos Farjat votaron en

¹⁹ "Artículo 73.- Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley".

"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; (...)"

contra. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra y únicamente por la invalidez de su porción normativa "Emitir la Convocatoria Pública, derivada de la Declaratoria de Necesidad para el otorgamiento de permisos del servicio público de carga, previa opinión del Consejo, que haya elaborado la SEDESU" y anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se expresaron cinco votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con consideraciones adicionales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y por analizar adicionalmente los artículos 252 y 267, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, inciso b), consistente en reconocer la validez del artículo 16, fracción VII, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto número 864, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y únicamente por la invalidez de su porción normativa "previa opinión del Consejo". La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra y únicamente por la invalidez de su porción normativa "Elaborar la declaratoria de necesidad para el otorgamiento de permisos del servicio público de carga, previa opinión del Consejo" y anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, inciso a), consistente en reconocer la validez del artículo 269, párrafo segundo, fracción I, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto número 864, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó por la validez del referido precepto, condicionada a la interpretación conforme que propuso y, al no adoptarse esta en el proyecto, votó en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Franco González Salas separándose de la metodología, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron a favor. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar los referidos planteamientos, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con consideraciones adicionales, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, inciso b), consistente en reconocer la validez del artículo 10, párrafo tercero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto número 864, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó únicamente por la invalidez de su porción normativa "y en las sesiones en las que se deliberen temas relacionados con la movilidad y el transporte público deberán ser invitados a participar con voz pero sin voto, dos representantes de los transportistas designados por las organizaciones estatales del transporte de mayor representación debidamente acreditadas ante la SGG, y dos de organismos empresariales". El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó por la validez del referido precepto, condicionada a la interpretación conforme que propuso y, al no adoptarse esta en el proyecto, votó en contra y por la invalidez del referido numeral. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con consideraciones adicionales y Ríos Farjat, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, inciso b), consistente en reconocer la validez del artículo 37 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto número 864, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek

votaron únicamente por la invalidez de su porción normativa “con motivo de la convocatoria pública expedida” y anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó por la validez del referido precepto, condicionada a la interpretación conforme que propuso y, al no adoptarse esta en el proyecto, votó en contra y por la invalidez del referido numeral, y anunció voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su parte cuarta, consistente en reconocer la validez del artículo 104, fracción XXVII, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto número 864, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, así como el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ríos Farjat y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo, en su parte quinta, consistente en reconocer la validez de los artículos 128, fracción IV, y 250 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto número 864, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. Las señoras Ministras y los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente, al cual se adhirieron la señora Ministra y los señores Ministros Franco González Salas, Laynez Potisek y Ríos Farjat para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular, al cual se adhirió la señora Ministra Esquivel Mossa para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquélla. Los señores Ministros Aguilar Morales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas separándose de la metodología, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat con consideraciones adicionales, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, inciso a), consistente en reconocer la validez del artículo 135, fracción II, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto número 864, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra. La señora Ministra Piña Hernández votó por la invalidez de su párrafo último y anunció voto particular. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas separándose de la metodología, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con consideraciones adicionales y Laynez Potisek, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, inciso a), consistente en reconocer la validez de los artículos 149, 243 y 245 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto número 864, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó por la validez de los referidos preceptos, condicionada a la interpretación conforme que propuso y, al no adoptarse esta en el proyecto, votó en contra y por la invalidez de los referidos numerales, y anunció voto particular. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con algunas consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con consideraciones adicionales, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte tercera, consistente en reconocer la validez de los artículos 158, 198 y 223, párrafo segundo, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto número 864, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con consideraciones adicionales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y por analizar adicionalmente los artículos 252 y 267, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, inciso b), consistente en reconocer la validez de los artículos 195, párrafo primero, y 266 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto número 864, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas separándose de la metodología, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con consideraciones adicionales y Laynez Potisek, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, inciso a), consistente en reconocer la validez del artículo 252, párrafo primero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto número 864, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó por la validez del referido precepto, condicionada a la interpretación conforme que propuso y, al no adoptarse esta en el proyecto, votó en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con consideraciones adicionales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y por analizar adicionalmente los artículos 252 y 267, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, inciso b), consistente en reconocer la validez del artículo 256 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto número 864, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas separándose de la metodología, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con consideraciones adicionales y Laynez Potisek, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, inciso a), consistente en reconocer la validez del artículo 265 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto número 864, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra, al no aceptarse su propuesta de interpretación conforme de los artículos 149, 243, 245, 252, 267 y 269, fracción I, abordados en este considerando y anunció voto particular. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas separándose de la metodología, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con consideraciones adicionales y Laynez Potisek, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, inciso a), consistente en reconocer la validez del artículo 267 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto número 864, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó únicamente por la invalidez de su porción normativa "y contando con la opinión favorable del Consejo". El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó por la validez del referido precepto, condicionada a la interpretación conforme que propuso y, al no adoptarse esta en el proyecto, votó en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas separándose de la metodología, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat con consideraciones adicionales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte

primera, inciso a), consistente en reconocer la validez del artículo 269, párrafo primero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto número 864, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó por la validez del referido precepto, condicionada a la interpretación conforme que propuso y, al no adoptarse esta en el proyecto, votó en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por otras consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas por consideraciones diferentes —en los términos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea—, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones y con razones adicionales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por otras consideraciones —expresadas por el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena—, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 287, párrafo primero, en su porción normativa “y forme parte de su activo fijo”, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto número 864, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. La señora Ministra y los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado no requería de dicha consulta.

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a las sesiones de veinticinco y veintiséis de enero de dos mil veintiuno por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo período de sesiones de dos mil veinte.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente junto con el secretario general de acuerdos, quien da fe.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuarenta y dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 98/2018, promovida por la Procuraduría General de la República, dictada por el Tribunal Pleno en su sesión del veintiséis de enero de dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiséis de agosto de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2018.

En la sesión celebrada el veintiséis de enero de dos mil veintiuno, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 98/2018, promovida por la entonces Procuraduría General de la República en contra de diversas disposiciones de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho.

Derivado del estudio realizado, en la sentencia se determinó:

- Desestimar respecto de los artículos 15, fracción IV, 16, fracción VII, y 269, párrafo segundo, fracción I, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, por no haberse alcanzado la votación calificada para declarar su invalidez;
- Reconocer la validez de los artículos 10, párrafo tercero, 37, 104, fracción XXVII, 128, fracción IV, 135, fracción II, 149, 158, 195, párrafo primero, 198, 223, párrafo segundo, 243, 245, 250, 252, párrafo primero, 256, 265, 266, 267 y 269, párrafo primero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa; y
- Declarar la invalidez del artículo 287, párrafo primero, en su porción normativa “y forme parte de su activo fijo”, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.

Con relación a los artículos 104, fracción XXVII; 128, fracción IV y 250 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, en los considerandos octavo y noveno de la sentencia, la mayoría del Tribunal Pleno se pronunció a favor de reconocer su validez.

En el caso del artículo 104, fracción XXVII, en el considerando octavo se declararon infundados los conceptos de invalidez en los que la accionante acusaba que dicho precepto resultaba inconstitucional al no haberse definido con claridad el término **“competencia desleal”**¹, pues de acuerdo con el criterio de la mayoría su supuesta indeterminación podía subsanarse acudiendo al **“contexto normativo”** en el que se encuentra dicha disposición, en particular en su relación con los artículos 127; 128, fracción IV y 129 de la Ley de Movilidad Sustentable local, de los que se podía inferir que **“[...] el término ‘competencia desleal’, utilizado por el legislador en la norma impugnada, se relaciona con lo dispuesto por la propia ley respecto de uno de sus objetivos, consistente en garantizar al usuario una adecuada accesibilidad a diversas alternativas de transporte a través de la generación de un ambiente de competitividad sano entre los concesionarios.”**

Por otra parte, en relación con el argumento sobre que la norma impugnada permitiría a las autoridades distintas a las locales sancionar el cumplimiento de normas en materia de movilidad, en la sentencia se concluye que este también es infundado por tratarse de una mera hipótesis del accionante relacionada con la aplicación de la ley, la cual no afecta su constitucionalidad.

En lo que concierne a los artículos 128, fracción IV y 250 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa² donde se establece, respectivamente, la facultad para las autoridades locales de vigilar que, en el establecimiento del servicio de transporte público no se formen ni propicien monopolios, u otros fenómenos ilícitos de acaparamiento del mercado, ni barreras a la libre competencia; así como no incurrir en prácticas monopólicas o de concentración indebida como condición para que las personas físicas o morales puedan ser titulares de concesiones y permisos de servicio de transporte público; en el considerando noveno de la sentencia se sostiene que tales preceptos resultan constitucionales, pues su inclusión obedece al deber que

¹ El texto del artículo analizado es el siguiente:

Artículo 104. Son obligaciones de los Concesionarios y permisionarios del servicio público de transporte: [...] XXVII. Abstenerse de realizar actos que impliquen competencia desleal respecto de otros concesionarios o permisionarios; [...]

² Los artículos en cuestión señalan lo siguiente:

Artículo 128. El transporte público es un servicio encaminado a garantizar la movilidad de personas y cosas en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad, comodidad e higiene sujeto a una tarifa o contraprestación económica, mismo que se sujetará a los ejes rectores siguientes: [...]

IV. Antimonopolio. Vigilar que, en el establecimiento del servicio de transporte público, no se formen ni propicien monopolios, u otros fenómenos ilícitos de acaparamiento del mercado, ni barreras a la libre competencia, en los términos de la Ley aplicable, con el objeto de garantizar al usuario una adecuada accesibilidad a diversas alternativas de transporte, en términos de lograr una Movilidad Sustentable de pasajeros y de carga; [...]

Artículo 250. Las personas físicas o morales podrán ser titulares de diversas concesiones y permisos de servicio de transporte público, siempre y cuando no se incurra en prácticas monopólicas o en concentración indebida que representen barreras a la libre concurrencia y a la competencia.

tienen todas las autoridades para vigilar el cumplimiento de los principios previstos en el artículo 28 de la Constitución Federal en el desarrollo del mercado, así como para hacer todas aquellas modificaciones regulatorias necesarias para corregir fenómenos anticompetitivos, lo cual no invade las competencias de la Comisión Federal de Competencia Económica para sancionar prácticas anticompetitivas.

Respetuosamente, no comparto el reconocimiento de validez de los artículos 104, fracción XXVII; 128, fracción IV y 250 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, así como las consideraciones que sustentan tal conclusión, ya que, estimo que tales disposiciones tienen como propósito definir y castigar prácticas anticompetitivas en el mercado del transporte público, lo cual se relaciona de forma directa con la materia de competencia económica cuya regulación compete en exclusiva al Congreso de la Unión en términos de lo previsto en el artículo 73, fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXXI, de la Constitución Federal. Tal aseveración encuentra apoyo en lo resuelto en la controversia constitucional 44/2018³, donde se estableció lo siguiente:

“De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, este Tribunal Pleno considera en primer término, que tal y como se sostiene en el concepto de invalidez hecho valer, el Congreso de la Unión tiene la facultad para legislar en materia de competencia económica.

En efecto, si bien el artículo 73, en sus fracciones XXIX-D y XXIX-E de la Constitución Federal no alude expresamente a la materia de competencia económica, también lo es que ésta se ubica en la referencia a las leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; así como a las de programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente sobre abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, esto porque el derecho de la competencia impacta en el crecimiento económico y en la adecuada producción y distribución de bienes y servicios por cuanto deben comercializarse en un ambiente de libre competencia. Elementos que necesariamente se relacionan con la planeación nacional del desarrollo y las acciones que el Estado Mexicano lleva a cabo en el orden económico, por tanto, la emisión de la Ley Federal de Competencia Económica corresponde a una facultad del Congreso de la Unión.

Aún más, la fracción XXXI del artículo 73 constitucional que alude a lo que se conoce como facultades implícitas, dispone que el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias, con el fin de hacer efectivas las facultades que enumera ese precepto y todas las otras concedidas por la propia Constitución a los Poderes de la Unión; en este sentido, si la Ley Federal de Competencia Económica es reglamentaria del artículo 28 constitucional puede concluirse que el otro fundamento que explica la competencia del Congreso de la Unión se localiza en esta fracción relacionada desde luego, con lo dispuesto en este último precepto; máxime que una ley reglamentaria es aquella que detalla y precisa preceptos de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, para la correcta observancia de ésta, circunstancia que confirma la facultad del Poder Legislativo Federal para legislar en el rubro de competencia económica.

De igual forma es necesario precisar que de la lectura a los preceptos constitucionales transcritos, a su evolución y al propio texto de la Ley Federal de Competencia Económica, se desprende que el Poder Reformador no otorgó facultad alguna a los Congresos locales para legislar en el rubro de competencia económica, pues no existe ninguna referencia en ese sentido; aún más el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de once de junio de dos mil trece, por cuanto ordena la realización de las adecuaciones necesarias al marco jurídico en observancia a éste, sólo alude al Congreso de la Unión para llevar a cabo esa labor y no a las Legislaturas Locales; en consecuencia, es facultad exclusiva de la Federación la de legislar en esa materia, sin que sea posible desprender de las hipótesis normativas en cuestión, una probable competencia de las Entidades Federativas.”

³ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno celebrada el catorce de noviembre de dos mil diecinueve.

Tomando en cuenta lo anterior, se advierte que los artículos 104, fracción XXVII; 128, fracción IV y 250 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, se traducen en la obligación a cargo de los concesionarios y permisionarios del servicio público de transporte, de abstenerse de realizar actos de competencia desleal o prácticas anticompetitivas que impliquen una afectación a la libre concurrencia y a la competencia en ese mercado, cuyo incumplimiento puede dar lugar a las sanciones previstas en el artículo 443 del ordenamiento en cita.⁴

En vista de lo anterior, concluyo que los preceptos referidos constituyen un sistema que tiene por propósito sancionar prácticas anticompetitivas en el mercado del transporte público del Estado de Sinaloa, lo cual invade las atribuciones del Congreso Federal, quien como se ha sostenido por este Tribunal Pleno, es la única instancia a quien le corresponde legislar en materia de competencia económica.

Adicionalmente advierto que, ese sistema sancionador en contra de prácticas anticompetitivas en el sector del transporte público local vulnera la competencia de la Comisión Federal de Competencia Económica para prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

Ello es así, pues de la lectura de los preceptos materia de este voto particular, se desprende que su cumplimiento exige que las autoridades administrativas del Estado de Sinaloa determinen si los concesionarios y permisionarios del servicio de transporte público han incurrido o no en actos de competencia desleal; o bien, en prácticas monopólicas u otros fenómenos de acaparamiento del mercado que impliquen barreras a la libre concurrencia y competencia.

Lo anterior exige que tales autoridades realicen diversas actuaciones para definir si los concesionarios o permisionarios, como agentes económicos en el mercado de transporte público, han realizado acciones que puedan clasificarse como prácticas anticompetitivas, lo cual es una atribución que corresponde a la Comisión Federal de Competencia Económica en términos de lo previsto en el artículo 12, fracción I, de la Ley Federal de Competencia Económica,⁵ y no así a las autoridades encargadas de la aplicación del marco regulatorio del transporte público en el Estado de Sinaloa.

A mayor abundamiento, debe considerarse que aún en el caso de que se aceptara que las autoridades locales pueden sancionar tales conductas, los preceptos en cuestión resultarían inconstitucionales pues al no haberse establecido por el legislador lo que debe entenderse por **“competencia desleal”**, **“prácticas monopólicas”**, **“concentración indebida”**, **“acaparamiento de mercado”**, **“barreras a la libre competencia”** o **“monopolio”**, se vulnera el principio de seguridad jurídica, dado que tal indeterminación conceptual coloca a los permisionarios o concesionarios del transporte público en el Estado de Sinaloa en un estado de incertidumbre pues no sabrán qué conductas o acciones podrían actualizar las hipótesis normativas previstas en los artículos 104, fracción XXVII; 128, fracción IV y 250 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.

Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el voto particular firmado electrónicamente formulado por la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en relación con la sentencia del veintiséis de enero de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 98/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiséis de agosto de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

⁴ Artículo 443. A quienes cometan infracciones a los preceptos de esta Ley y su Reglamento, así como del incumplimiento al régimen de concesiones, permisos y autorizaciones otorgadas en este ordenamiento, se aplicarán las siguientes sanciones:

I. Amonestación por escrito o verbalmente;

II. Multa;

III. Suspensión, cancelación y anulación de la licencia de conducir;

IV. Suspensión o cancelación del certificado de aptitud del operador; y

VII. (SIC) Suspensión, revocación o extinción de las concesiones, permisos o autorizaciones.

Cuando se cometa alguna de las infracciones establecidas en esta Ley, y existan causas de interés social y orden público, los vehículos que se utilicen para la prestación de los servicios de transporte, podrán ser retenidos por la SGG

El monto o duración de las sanciones estará sujeto a lo dispuesto en los tabuladores vigentes que de la presente Ley se deriven, debiendo considerar la gravedad de la infracción por las circunstancias de modo, tiempo y lugar, el daño producido, la condición económica del infractor y la reincidencia, en su caso.

Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las de carácter penal y civil que pudieran derivarse de las infracciones cometidas.

⁵ Artículo 12. La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

I. Garantizar la libre concurrencia y competencia económica; prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, e imponer las sanciones derivadas de dichas conductas, en los términos de esta Ley; [...]

VOTO PARTICULAR

EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2018 FORMULADO POR EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES.

En el considerando noveno de la sentencia que se dictó en la citada acción de inconstitucionalidad, bajo mi ponencia, se resolvió por mayoría de seis votos reconocer la validez de los artículos 128, fracción IV, y 250, ambos de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, con base esencialmente en que las funciones previstas en las normas impugnadas no coinciden en su materialidad con las otorgadas por la Constitución a la Comisión Federal de Competencia, las cuales adquieren un sentido técnico referido a un ámbito sancionatorio, por lo que el reconocimiento de validez se basa en el hecho de que sólo se limitan a establecer autoridades y procedimientos para emitir permisos y concesiones, delegando a fuentes reglamentarias la regulación de los criterios técnicos y sustantivos, y por tanto, tiene sentido que el legislador se preocupe por establecer un sistema de vigilancia y corrección.

En relación con lo anterior, disiento del criterio mayoritario porque, a mi juicio, las normas resultan inválidas por las siguientes razones:

Derivado de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece, la Comisión Federal de Competencia Económica se encuentra dotada de autonomía constitucional para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado en sectores especializados, lo cual justifica que en la Constitución se hayan establecido a su favor atribuciones específicas y exclusivas, relacionadas con garantizar la libre concurrencia, así como la investigación y sanción de los monopolios y las prácticas monopólicas que, en mayor parte, son exclusivas de esa comisión, a fin de que pueda cumplir con el objeto preciso para el que fue creada.

A mi juicio, de todas las atribuciones establecidas constitucionalmente en favor de dicho organismo constitucional autónomo, se advierte que **la única facultad que no es exclusiva de la Comisión Federal de Competencia Económica, es la relativa a la prevención de prácticas monopólicas**, si se atiende a que el Tribunal Pleno ha considerado que el artículo 28 Constitucional forma parte de la rectoría económica del Estado Mexicano, a fin de garantizar el crecimiento económico del país, lo cual se cumple, en términos de lo previsto por el propio precepto constitucional en comento, mediante diversas acciones como la prohibición de monopolios o prácticas monopólicas, es decir, la proscripción de todo acto que evite o tienda a evitar la libre concurrencia y que constituya una ventaja exclusiva e indebida en favor de una o varias personas, con perjuicio del pueblo en general o de una clase social; entendido como un eje direccional para todas las autoridades del país que deberán adoptar y seguir¹. De esa forma, el precepto constitucional establece un principio que orienta a la legislación secundaria en la búsqueda del desarrollo económico integral de la Nación, y forma parte del marco referencial al que debe acudir toda autoridad en la toma de decisiones en la materia.

En ese sentido, considero que **el mandato constitucional establecido en su artículo 28, se encuentra dirigido exclusivamente a las autoridades legislativas**, a quienes se les atribuye el deber en la creación de leyes de adoptar medidas estatales, de carácter preventivo, que eviten cualquier clase de prácticas anticompetitivas; sin embargo, esa circunstancia no implica que el legislador, federal o local, esté facultado para establecer atribuciones a cargo de una autoridad, diversa a la Comisión Federal de Competencia Económica, para investigar, combatir o sancionar prácticas monopólicas toda vez que, se reitera, tales facultades corresponden constitucionalmente en exclusiva a dicha Comisión.

De este modo, estimo que cualquier disposición que otorgue facultades relacionadas con la investigación y sanción de monopolios y prácticas monopólicas, en favor de alguna autoridad distinta a la Comisión Federal de Competencia Económica, será contraria a lo dispuesto en el artículo 28 Constitucional, atendiendo a que, como se precisó, de conformidad con ese precepto de la Carta Magna, **el ejercicio de facultades relacionadas con esos rubros son facultad exclusiva de dicha Comisión, lo cual es acorde con el objeto para el que fue creada, en su carácter de organismo constitucional autónomo que tiene a su cargo la responsabilidad constitucional de garantizar la libre competencia y concurrencia**.

Partiendo de la interpretación constitucional precisada, considero que los artículos 128, fracción IV y 250 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa transgreden el artículo 28 constitucional, debido a que la materia de regulación de los preceptos citados se relaciona con el servicio público de transporte pero, no regulan el otorgamiento o cancelación de las concesiones, sino que se refieren a las condiciones y términos de la prestación de ese servicio público por parte de los concesionarios, lo cual sí es objeto de regulación de la materia de competencia económica, por tratarse de una actividad económica relacionada con el transporte, realizada en un plano de igualdad por personas físicas o morales privadas que participan en tal actividad.

¹ Así lo consideró el Tribunal Pleno en su sesión de dieciocho de mayo de dos mil, al resolver por unanimidad de once votos el amparo en revisión 1642/95, promovido por Tequila Herradura, Sociedad Anónima de Capital Variable, criterio que quedó reflejado en la tesis del rubro: "RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO NACIONAL. LOS ARTÍCULOS 25 Y 28 CONSTITUCIONALES QUE ESTABLECEN LOS PRINCIPIOS RELATIVOS, NO OTORGAN DERECHOS A LOS GOBERNADOS, TUTELABLES A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO, PARA OBLIGAR A LAS AUTORIDADES A ADOPTAR DETERMINADAS MEDIDAS."

Así, de las disposiciones referidas se advierte que el artículo 128 de la ley impugnada, si bien hace mención al antimonopolio como uno de los ejes rectores del transporte público local, lo cierto es que, al hacer mención dicho precepto al deber de *“Vigilar que en el establecimiento del servicio de transporte público, no se formen ni propicien monopolios, u otros fenómenos ilícitos de acaparamiento del mercado, ni barreras a la libre competencia”*, no sólo está definiendo uno de los objetivos de la ley, sino que en realidad está estableciendo la facultad a cargo de las autoridades estatales de realizar una calificación previa que determine la existencia o no de monopolios u otro fenómeno de acaparamiento en materia de transporte público, lo que implica necesariamente una actividad de investigación de prácticas monopólicas, lo cual es facultad exclusiva de la Comisión Federal de Competencia Económica.

En efecto, el hecho de que a las autoridades estatales en materia de transporte se les haya atribuido el deber de vigilar que en el establecimiento del servicio de transporte público, no se realicen prácticas monopólicas, implícitamente se está encomendando a dichas autoridades a la emisión de una sanción, aunque declarativa, sobre la existencia de este tipo de actividades, toda vez que sólo mediante una calificación derivada de una investigación, la autoridad estatal podrá concluir que se están realizando o no ese tipo de actos.

No me pasa inadvertido que en el precepto en análisis no se establece algún señalamiento en relación con cuál es la autoridad específica a la que se le asignan esas atribuciones relacionadas con la vigilancia de formación de monopolios u otros fenómenos de acaparamiento; sin embargo, a reserva de que ese aspecto podría ser materia, en su momento, de alguna disposición reglamentaria estatal que para ese efecto se emitiera, lo relevante para el caso es que, en los términos en que está redactado dicho artículo, implica que se está dejando a cargo de las autoridades estatales en materia de transporte la responsabilidad de llevar a cabo actos de investigación necesarios para vigilar que no se efectúen esas prácticas.

En esos términos, considero que **el artículo 128, fracción IV, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, está depositando en las autoridades estatales la responsabilidad de vigilar que en el establecimiento del servicio de transporte público, no se formen ni propicien monopolios, u otros fenómenos ilícitos de acaparamiento del mercado, lo cual se traduce en el ejercicio de acciones relacionadas con la investigación y sanción de monopolios y prácticas monopólicas** no obstante que, como se precisó, tanto en la Constitución como en su ley reglamentaria, se establece expresamente que tales facultades son competencia exclusiva de la Comisión Federal de Competencia Económica, a fin de cumplir eficazmente con su objeto constitucional de promover, proteger y garantizar la libre concurrencia y la competencia económica.

Por su parte, el artículo 250 de la ley impugnada prevé como condición para autorizar concesiones y permisos de servicio público que no se incurra en prácticas monopólicas o en concentración indebida. **Por tanto, al condicionar dicho precepto la autorización de concesiones y permisos a que no se incurra en prácticas monopólicas o en concentración indebida, evidentemente está estableciendo la facultad a cargo de las autoridades estatales en materia de transporte, de dictaminar o certificar la existencia o no de prácticas monopólicas por parte del solicitante, sin que en dicho precepto local se establezca que para verificar esa condición se deba dar participación a la Comisión Federal de Competencia Económica, lo cual evidentemente es contrario a lo dispuesto en el artículo 28 Constitucional.**

Así se considera debido a que, en los términos en que está construido el artículo en mención, se advierte que para que la autoridad estatal responsable de la autorización de concesiones y permisos de servicio público pueda concluir que se está incurriendo en prácticas monopólicas o en concentración indebida, requiere efectuar actos de investigación tendentes a determinar si existen o no esas prácticas prohibidas y, en caso de concluir que sí se actualizan, con fundamento en el artículo 16 Constitucional, la autoridad correspondiente está obligada a emitir una determinación en la que funde y motive las razones por las considere la improcedencia de la solicitud de la concesión o permiso por incurrirse en prácticas monopólicas o en concentración indebida, lo que materialmente constituye una sanción, aun cuando sea de carácter declarativo, en relación con la existencia de ese tipo de prácticas, lo cual evidentemente **se relaciona con acciones de investigación y sanción relacionadas con el combate antimonopolio que, se reitera, se trata de facultades exclusivas de la Comisión Federal de Competencia Económica.**

Por estas razones, contenidas en el presente voto particular, es que considero que se debió declarar la invalidez de los artículos 128, fracción IV, y 250, ambos de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, en la medida de que prevén facultades relacionadas con la investigación y sanción de monopolios y prácticas monopólicas, en favor de autoridades distintas a la Comisión Federal de Competencia Económica, en tanto que, como se precisó, de conformidad con el artículo 28 Constitucional, el ejercicio de facultades relacionadas con esos rubros son facultad exclusiva de dicha Comisión.

Ministro Luis María Aguilar Morales.- Firmado electrónicamente.- **Secretario General de Acuerdos, Rafael Coello Cetina.-** Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el voto particular firmado electrónicamente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia del veintiséis de enero de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 98/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiséis de agosto de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2018.

1. En sesión pública ordinaria celebrada a distancia el veintiséis de enero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno resolvió reconocer la validez de los artículos 10, párrafo tercero, 37, 104, fracción XXVII, 128, fracción IV, 135, fracción II, 149, 158, 195, párrafo primero, 198, 223, párrafo segundo, 243, 245, 250, 252, párrafo primero, 256, 265, 266, 267 y 269, párrafo primero; declarar la invalidez del artículo 287, párrafo primero, en su porción normativa 'y forme parte de su activo fijo', y desestimar la acción respecto de los artículos 15, fracción IV, 16, fracción VII y 269, párrafo segundo, fracción I, todos de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto número 864, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho.
2. Si bien compartí el sentido de la propuesta en su mayoría, sin embargo, me separé del reconocimiento de validez de los artículos 10, párrafo tercero, en la porción *normativa "y en las sesiones en las que se deliberen temas relacionados con la movilidad y el transporte público deberán ser invitados a participar con voz pero sin voto, dos representantes de los transportistas designados por las organizaciones estatales del transporte de mayor representación debidamente acreditadas ante la SGG, y dos de organismos empresariales"*, 252, párrafo primero; 256; 267 en su porción normativa *"y contando con la opinión favorable del Consejo"*; y 269, primer párrafo, en su porción normativa *"y opinión de dos representantes de los transportistas designados por las organizaciones estatales del transporte de mayor representación debidamente acreditadas ante la SGG"*. Por ello, mi voto es particular en relación con las citadas porciones normativas.
3. Asimismo, me manifesté a favor y por el reconocimiento de validez de los artículos 128, fracción IV, y 250, por lo que mi voto es concurrente respecto de esos preceptos.

I. Razones de la mayoría

4. El Pleno reconoció la validez de los artículos 135, fracción II, 149, 243, 245, 252, párrafo primero, 265, 267 y 269, primer párrafo, 10, párrafo tercero, 37, 195, párrafo primero, 256 y 266, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, ya que al regularse cuestiones atinentes a la realización de estudios técnicos y socioeconómicos para el otorgamiento de una concesión de transporte público de pasajeros; el cierre de una ruta cuando no se encuentre debidamente atendida; la negativa de solicitudes cuando el servicio se encuentre satisfecho; la definición del transporte de carga y algunos requisitos para su concesión como la autorización de la Secretaría de Desarrollo Sustentable con opinión del Comité y dos representantes de los transportistas, así como de una declaratoria de necesidad y estudios técnicos; la existencia del Consejo con facultades de opinión y la facultad del Comité Resolutivo de elaborar dictámenes técnicos; la preferencia a los concesionarios existentes para volver a obtener una concesión; la intervención de terceros cuando una concesión pueda lesionar sus derechos; entre otros; se consideró que ello no influía en la libre competencia y concurrencia, y por tanto, se consideró que no se transgredía el contenido del artículo 28 constitucional. Además de que, respecto a los artículos 149 y 195, no se advertía causa de pedir.
5. También se reconoció la validez de los artículos 158, 198 y 223, párrafo segundo, de la referida Ley porque si bien establecen la facultad en favor de los concesionarios de celebrar convenios y organizarse entre sí o con terceros, así como constituir sociedades, uniones, o asociaciones, y celebrar convenios de coordinación, esa circunstancia no era indicativa de que se estuviera originando la creación de un monopolio o una práctica anticompetitiva, toda vez que, de su texto, no se podía concluir que fuera obligatoria la coordinación, sino que se preveían como una posibilidad.
6. Se reconoció la validez del artículo 104, fracción XXVII, de la mencionada Ley porque si bien no define el término "competencia desleal", no se transgredía el principio de seguridad jurídica, pues debía atenderse al contexto normativo en que se encuentra, y por tanto, dicho término se refiere a cualquier conducta que sea contraria a uno de sus objetivos, específicamente el previsto en el artículo 129, fracción III, consistente en garantizar al usuario una adecuada accesibilidad a diversas alternativas de transporte a través de la generación de un ambiente de competitividad sano entre los concesionarios.
7. Por otra parte, se reconoció la validez de los artículos 128, fracción IV y 250 de la citada Ley porque se consideró que no desplazaban la facultad de la Comisión Federal de Competencia Económica para investigar y sancionar prácticas monopólicas, ya que de su lectura se desprende que las autoridades deben vigilar el desarrollo del mercado para hacer todas aquellas modificaciones regulatorias necesarias para corregir fenómenos anticompetitivos, lo cual constituye un ámbito mucho más amplio que el sancionatorio en su sentido técnico en materia de competencia económica. Por lo que las normas impugnadas debían interpretarse sistemáticamente en el sentido de excluir las facultades de la mencionada Comisión, del ámbito de aplicación de las autoridades estatales.

8. Se declaró en suplencia de la queja, la invalidez de la porción normativa “y forme parte de su activo fijo” del artículo 287, párrafo primero, de la Ley, por considerar que transgredía la libertad de comercio prevista en el artículo 5 constitucional porque el requisito de que sólo el transporte que forme parte del activo fijo del solicitante puede ser objeto de autorización para transportar a su propio personal o su propia carga, no tiene relación con el fin de garantizar una mejor y funcional movilidad.

II. Razones del disenso

A) Invalidez del artículo 10, párrafo tercero, en la porción normativa “y en las sesiones en las que se deliberen temas relacionados con la movilidad y el transporte público deberán ser invitados a participar con voz pero sin voto, dos representantes de los transportistas designados por las organizaciones estatales del transporte de mayor representación debidamente acreditadas ante la SGG, y dos de organismos empresariales”, 252, párrafo primero, 267, en la porción normativa “y contando con la opinión favorable del Consejo”, y 269, primer párrafo, en la porción normativa “y opinión de dos representantes de los transportistas designados por las organizaciones estatales del transporte de mayor representación debidamente acreditadas ante la SGG”, de la ley impugnada.

9. Considero que los preceptos antes citados resultan violatorios de la garantía libre competencia y concurrencia, por establecer barreras injustificadas a la entrada¹, a mi parecer la opinión previa de los transportistas designados por las organizaciones de transporte y por los organismos empresariales, que son agentes económicos, puede ejercer influencia en la toma de decisiones y con ello generar un efecto anticompetitivo, al igual que al participar en el Consejo de Movilidad.
10. Al respecto, el referido Consejo de Movilidad se regula en el artículo 39² y si bien en dicho precepto se establece que únicamente tiene la finalidad de allegar de mayores elementos al Ejecutivo del Estado para la toma de decisiones y, por ello, su carácter es consultivo, lo cierto es que no se establece su integración. De la lectura a los preceptos impugnados yo advierto que sí incide en el otorgamiento de permisos del servicio público de transporte, por lo que si participaran organizaciones de transporte o empresariales podrían generarse un efecto anticompetitivo y, además, inseguridad jurídica para los solicitantes de los permisos.
11. **Por cuanto hace al artículo 256³, también voté por su invalidez** al establecer que al término de la vigencia de una concesión tendrán preferencia para obtenerla de nuevo, concesionarios que la estén explotando. A pesar de que se señaló que ello será en igualdad de circunstancias, me parece que hay un trato discriminatorio pues se impide la entrada a nuevos competidores que pudieran ser más eficientes y que ofrezcan mejores precios y calidad a los consumidores finales, así no considero razonable esta preferencia.
12. Además, el precepto no establece con claridad cuáles son los requisitos, condiciones y el procedimiento aplicable, por lo que se deja en inseguridad jurídica a los posibles nuevos competidores.
13. Cabe precisar que, en términos del artículo 255⁴, las concesiones para prestar el servicio público de transporte de personas y de carga tienen una vigencia máxima de veinticinco años sin que se prevea su prórroga, de ahí que, en todo caso, los concesionarios que la estén explotando y buscan obtenerla de nuevo deben de participar efectivamente en igualdad de circunstancias y sin preferencia alguna.
14. Aunado a que la Comisión Federal de Competencia Económica, al resolver el procedimiento de investigación en el servicio de transporte público de carga en el Estado de Sinaloa con el objeto de identificar la existencia de barreras a la competencia, emitió como recomendación al poder legislativo la “eliminación de preferencias para los prestadores del servicio estatal ya existentes, como la presunción de que las alianzas de transporte ya existentes garantizan la calidad del servicio, y la preferencia a los trabajadores del volante con mayor antigüedad”.⁵

¹ Cabe precisar que en esos términos se analizaron por este Tribunal Constitucional las acciones de inconstitucionalidad 63/2016 y 13/2017.

² **Artículo 39.** Con la finalidad de que el Ejecutivo del Estado cuente con mayores elementos en la toma de decisiones relacionadas con el transporte y tránsito, se instalará el Consejo especializado de carácter consultivo, el cual no tendrá carácter de autoridad y sus integrantes ocuparán cargos honoríficos.

La integración y funciones del Consejo a que alude el presente artículo, estarán establecidas en el reglamento que se derive de la presente Ley.

³ **Artículo 256.** En caso de terminación de la vigencia de una concesión, tendrán preferencia para obtenerla de nuevo, concesionarios que la estén explotando, en igualdad de circunstancias, cuando se preste el servicio conforme a los principios de la presente Ley. El Reglamento que se derive de esta Ley establecerá los requisitos, condiciones y procedimiento que deben aplicarse.

⁴ **Artículo 255.** Las concesiones para prestar el servicio público de transporte de personas y de carga tendrán una vigencia máxima de 25 años. Los permisos sujetarán su vigencia a la de la concesión de la que emanen.

⁵ Resolución emitida por el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica el veintitrés de febrero de dos mil diecisiete en el expediente IEBC-002-2015. Visible en: <https://www.cofece.mx/cfcre resoluciones/docs/Asuntos%20Juridicos/V214/1/3724988.pdf>

Continúa señalando la resolución: “Las disposiciones normativas referidas pueden impedir la entrada de nuevos competidores, toda vez que al concluir la vigencia de las concesiones para la prestación del SERVICIO ESTATAL y/o PERMISOS DE ZONA que de ellas emanen, sus titulares tendrán derechos de preferencia para obtenerla nuevamente (con respecto de nuevos aspirantes a las mismas).

Lo anterior se traduce en que al no existir nuevas concesiones y/o PERMISOS DE ZONA y al estar disponibles nuevamente las concesiones y/o PERMISOS DE ZONA existentes y cuya vigencia haya concluido, éstas pueden ser asignadas en forma directa nuevamente a sus actuales titulares, si es que éstos así lo desean (al ejercer su derecho de preferencia) y sin la consideración de otros criterios de mercado, cancelando cualquier posibilidad de nuevos entrantes a competir para obtener dichas concesiones y/o PERMISOS DE ZONA, inclusive y cuando pudiesen ofrecer mejores condiciones en el servicio como son mejoras en la calidad, variedad, innovaciones y mayores eficiencias en la prestación del SERVICIO ESTATAL.”

15. Por las razones anteriores, voté en contra y por la invalidez de las porciones normativas referidas.
- B) Validez de los artículos 128, fracción IV, y 250, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.**
16. Si bien me manifesté a favor de la validez de los artículos 128, fracción IV, y 250, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa⁶, me gustaría ahondar brevemente en los razonamientos tendientes a demostrar que los numerales no transgreden las facultades exclusivas de la Comisión Federal de Competencia Económica.
17. Considero que los artículos impugnados no establecen facultades a cargo de las autoridades estatales en materia de transporte, susceptibles de invadir la facultad exclusiva de la Comisión Federal de Competencia Económica para determinar la existencia o no de monopolios u otros fenómenos de acaparamiento.
18. El artículo 128 establece que el servicio de transporte público debe garantizar la movilidad de personas y cosas en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad, comodidad e higiene sujeto a una tarifa o contraprestación económica. En la fracción IV, se establece el antimonopolio como eje rector del servicio, el que consiste en vigilar que en el establecimiento del servicio de transporte público, no se formen ni propicien monopolios u otros fenómenos ilícitos de acaparamiento del mercado ni barreras a la libre competencia, en los términos de la ley aplicable, con el objeto de garantizar al usuario una adecuada accesibilidad a diversas alternativas de transporte, en términos de lograr una Movilidad Sustentable de pasajeros y de carga.
19. En mi opinión, ese eje rector va dirigido a todos los agentes económicos (autoridades y prestadores del servicio), sin que se faculte a la autoridad para iniciar procedimientos de investigación cuya competencia es propia de la Comisión Federal de Competencia Económica, pues precisamente si se advirtiera que se viola este principio rector antimonopolio, las partes pueden presentar denuncia ante la referida Comisión. En ese sentido, la fracción IV del artículo 128 únicamente replica el eje rector del artículo 28 constitucional que establece la prohibición de monopolios, que es responsabilidad de todas las autoridades, para proteger el derecho de los consumidores y evitar prácticas antimonopólicas en la prestación del servicio de transporte que inhiban el proceso de competencia y la libre concurrencia.
20. Por otro lado, considero que el artículo 250 tampoco da margen para que las autoridades estatales en materia de transporte sean quienes de forma autónoma ejerzan la facultad de dictaminar o de certificar la existencia o no de prácticas monopólicas por parte del solicitante y sin que se establezca de forma expresa que para verificar esa condición se deba dar participación a la Comisión Federal de Competencia Económica.
21. Lo anterior, toda vez que la propia Ley Federal de Competencia Económica establece el Procedimiento de Solicitudes de Opinión Formal y Orientaciones Generales en Materia de Libre Concurrencia y Competencia Económica que puede solicitar cualquier agente económico a la Comisión, en ese sentido sí puede emitir su opinión.
22. Por otra parte, considero que la norma no establece facultad alguna a las autoridades estatales de dictaminar o certificar la existencia de prácticas monopólicas, ya que ésta únicamente establece que las personas pueden ser titulares de varias concesiones y permisos, siempre y cuando no incurran en prácticas monopólicas o de concertación, lo cual es acorde con la finalidad del artículo 28 constitucional. Es por estas razones adicionales que compartí el reconocimiento de validez de los artículos 128, fracción IV, y 250, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular y concurrente del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia del veintiséis de enero de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 98/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiséis de agosto de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

⁶ **Artículo 128.** El transporte público es un servicio encaminado a garantizar la movilidad de personas y cosas en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad, comodidad e higiene sujeto a una tarifa o contraprestación económica, mismo que se sujetará a los ejes rectores siguientes: (...)

IV. Antimonopolio. Vigilar que en el establecimiento del servicio de transporte público, no se formen ni propicien monopolios, u otros fenómenos ilícitos de acaparamiento del mercado, ni barreras a la libre competencia, en los términos de la Ley aplicable, con el objeto de garantizar al usuario una adecuada accesibilidad a diversas alternativas de transporte, en términos de lograr una Movilidad Sustentable de pasajeros y de carga. (...).

Artículo 250. Las personas físicas o morales podrán ser titulares de diversas concesiones y permisos de servicio de transporte público, siempre y cuando no se incurra en prácticas monopólicas o en concentración indebida que representen barreras a la libre concurrencia y a la competencia.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2018, PROMOVIDA POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

En sesión de veintiséis de enero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 98/2018, promovida por la Procuraduría General de la República. En este asunto, se impugnaron diversos preceptos de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa (LMSS) publicada el diez de octubre de dos mil dieciocho en el periódico oficial de la entidad, por considerar que eran violatorios del artículo 28 constitucional.

En uno de sus planteamientos, la accionante argumentó que el artículo 287, párrafo primero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa¹ vulneraba el artículo 28 constitucional porque limitaba la libertad empresarial frustrando escenarios de competencia y libre concurrencia, al no permitir la autorización para transporte particular a quienes no contaban con vehículos que formaran parte de su activo fijo, así como la actividad económica de las personas arrendadoras de vehículos para transporte particular.

El Tribunal Pleno declaró la invalidez de dicho precepto, en la porción normativa que indicaba “y forme parte de su activo fijo”, por ser violatorio de la libertad de comercio prevista en el artículo 5 constitucional.

Comparto la declaración de invalidez de la porción normativa “y forme parte de su activo fijo” del artículo 287, párrafo primero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, pero no porque viole la libertad de comercio, sino porque, contrario a lo señalado en la sentencia, estimo que existe una violación directa al artículo 28 constitucional.

I. Fallo del Tribunal Pleno

La sentencia analiza el argumento en suplencia de la queja, precisando que lo impugnado no está relacionado directamente con una violación al artículo 28 constitucional, sino que se plantea una violación a la libertad de comercio prevista en el artículo 5º constitucional.

Partiendo de lo anterior, realiza un test de proporcionalidad para analizar si la restricción a la libertad de trabajo contenida en el artículo impugnado puede considerarse válida.

Al respecto, señala que la medida supera el primer paso del test de proporcionalidad, pues de la exposición de motivos se advierte que las reformas a la legislación local en materia de transporte fueron implementadas con el objeto de acatar fines constitucionalmente válidos tales como la “implementación de acciones efectivas para una mejor y funcional movilidad urbana que ayudará a mejor salud de los peatones, a disminuir la contaminación y para embellecer el ambiente urbano”, para “incidir desde la planificación urbana en la configuración de la movilidad” y para mantener los derechos humanos y la seguridad de los niños y niñas que utilizan el transporte escolar.

Sin embargo, indica que, la medida legislativa no es idónea para conseguir dichos fines, pues el requisito consistente en que sólo el transporte que forme parte del activo fijo del solicitante puede ser objeto de autorización para transportar a su propio personal o su propia carga, no tiene relación con el fin de garantizar una mejor y funcional movilidad ni con fomentar la salvaguarda de la integridad de los menores que utilizan el transporte escolar.

De igual forma, el fallo señala que dicho requisito desincentiva el servicio de transporte o carga para el uso del propio solicitante, estableciendo injustificadamente la carga de adquirir en propiedad esos bienes, con todas las obligaciones que esa circunstancia genera. Asimismo, indica que el requisito en cuestión impide trasladar personal o carga propia a quienes, por ejemplo, decidan arrendar vehículos con ese fin, lo cual no carece de justificación válida.

De tal modo, la sentencia concluye que el requisito previsto en el artículo 287, párrafo primero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, en la porción normativa “y forme parte de su activo fijo” vulnera la libertad de comercio.

II. Razones del disenso

Como mencioné previamente, coincido plenamente en que la porción normativa indicada del artículo 287, párrafo primero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa es inconstitucional, pero no porque resulte violatoria de la libertad de comercio, sino porque trasgrede directamente el artículo 28 constitucional.

¹ **Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa**

“Artículo 287. Se considera como transporte particular aquel que sin retribución realicen las personas físicas o morales no concesionarios ni permissionarios del servicio público de transporte de carga, para el traslado de su personal o carga propia, sin ofrecerlo a terceros y para su autoabastecimiento y **forme parte de su activo fijo**, considerándose entre otros los siguientes:

I. Educandos por la propia institución educativa;

II. Trabajadores por su patrón;

III. Lo relacionado con los servicios propios de la empresa;

IV. Vehículos por unidades dotadas con grúa;

V. Productos o artículos propios y conexos a las actividades comercial, industrial, agropecuaria, forestal, pesquera, minera y de la construcción;

VI. Líquidos o gaseosos, en vehículos especiales denominados pipas o tanques; y

VII. **Personas o cosas, en casos similares a los anteriores, a juicio de la Dependencia competente.”**

La finalidad del artículo impugnado es evitar que las personas contraten el servicio de transporte de prestadores del servicio que no cuenten con concesión o permiso, alegando que están actuando bajo la modalidad de transporte particular. Para evitar esta situación, la norma establece requisitos para el transporte particular tales como las exigencias de que se trate de su personal, que la carga transportada sea propia o que no se ofrezca el servicio a terceros.

Además de estos requisitos, el legislador local consideró uno adicional: que los vehículos que se utilicen para el transporte público particular sean propiedad de quien los utiliza para tal fin y, por lo tanto, estén registrados contablemente en sus activos fijos.

Tal requisito es inconstitucional pues si bien atiende a la finalidad que busca la norma –evitar que las personas contraten el servicio de transporte de quienes no cuenten con concesión o permiso–, se trata de un requisito que limita la competencia económica en el sector, en contravención al artículo 28 constitucional.

Lo anterior, porque si bien no es deseable que los particulares dejen de utilizar el servicio público de transporte alegando falsamente que están utilizando su propio transporte, el hecho de que los vehículos no estén registrados contablemente en los activos fijos no implica necesariamente que alguien más esté prestando el servicio sin concesión o permiso.

En efecto, existen otras alternativas –tales como el arrendamiento, arrendamiento financiero, entre otras–, para que las personas puedan usar vehículos con el objeto de trasladar personal o carga propia que corresponden a los pasivos de sus estados financieros y que no implican que se les está prestando el servicio sin concesión o permiso.

Así, al restringir la definición de transporte particular a personas cuyos vehículos se encuentren registrados contablemente como activos fijos, la norma confunde la prestación del servicio público con la contratación del uso de un vehículo para uso particular.

De forma tal que dicho requisito puede tener las siguientes consecuencias en el mercado de transporte:

- 1) Los usuarios que deseen utilizar el transporte particular pueden enfrentarse a mayores costos, pues estarán obligados a tomar la opción de contratar el servicio público de transporte, o bien, comprar los vehículos (de manera que puedan registrarlos como activos fijos) para hacerlo por sí mismos, excluyendo diversas opciones de obtener el derecho de uso de vehículos que les permitan realizar sus actividades de formas potencialmente más eficientes o menos costosas.

Esto genera: (i) una barrera a la entrada para quienes requieran utilizar vehículos de carga con fines particulares, pues quienes cuenten con la capacidad económica de comprar los vehículos tendrán ventajas competitivas ante quienes únicamente cuenten con los medios para arrendarlos, por lo que podrían elevar sus costos teniendo que contratar el servicio concesionado mientras que su competidor usa sus propios vehículos; y, (ii) una ventaja indebida para los concesionarios de transporte público, pues obtendrán un porcentaje de mercado mayor a expensas de los usuarios, quienes pudieron haber tenido una opción menos costosa de satisfacer sus necesidades de transporte, como arrendar los camiones para no solicitar la prestación del servicio a un tercero.

- 2) Se genera una desventaja para quienes ofrecen tales alternativas, como los arrendadores de vehículos de transporte de esta naturaleza. Conforme a esta norma, a ningún agente económico le será rentable dedicarse al arrendamiento de vehículos de transporte de carga, pues este medio de contratación no entra dentro del rubro de activos fijos del arrendatario y por lo tanto no podrá utilizarlos para transporte particular de carga.

En este sentido, al otorgar ventajas a los transportistas que gozan de concesión o permiso para transporte público de carga, el requisito previsto en el precepto impugnado aumenta artificialmente el grado de concentración en dicho mercado y, por tanto, contrario a lo que señala la sentencia, trasgrede directamente el artículo 28 constitucional.

Por estas razones, si bien comparto la invalidez del artículo 287, primer párrafo, en la porción normativa que indicaba “y forme parte de su activo fijo”, considero que la razón de la inconstitucionalidad deriva del artículo 28 de la Constitución General.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el voto concurrente firmado electrónicamente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia del veintiséis de enero de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 98/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiséis de agosto de dos mil veintiuno.- Rúbrica.