

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 7
O R D I N A R I A
LUNES 17 DE ENERO DE 2011

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las diez horas con cuarenta y dos minutos del lunes diecisiete de enero de dos mil once, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. No asistió la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos por encontrarse desempeñando una comisión de carácter oficial.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número seis, ordinaria, celebrada el jueves trece de enero de dos mil once.

Por unanimidad de nueve votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el lunes diecisiete de enero de dos mil once:

II. 1. 18/2008

Controversia constitucional 18/2008 promovida por el Municipio de Zacatepec, Estado de Morelos, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, demandando la invalidez de los artículos 3, 5, fracción IV; 10, fracción X; 11, fracción III; 12, fracción V; 13, fracciones I y III; 22, fracción III, inciso a); 26, fracciones I, IV y VI; 29, fracciones I y II; 33, fracciones I, II, III y V; 35, 48, 61, fracción II; 62, fracciones II y V; 69, fracciones I, IV, V, VII, IX y XII, y los transitorios Primero, Quinto y Décimo de la Ley de Transporte del Estado de Morelos; 1, 2, 3 y 4, fracciones I, VIII, IX, X y XV, de la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Morelos, hoy Ley de Tránsito del Estado de Morelos; 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, 19, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, y 25, fracciones VI, VII y XVI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Poder Ejecutivo de la mencionada entidad. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional*

Sesión Pública Núm. 7

Lunes 17 de enero de 2011

promovida por el Municipio de Zacatepec de Hidalgo, Estado de Morelos. SEGUNDO. Se sobresee la presente controversia respecto de los artículos 26, fracción XXII y 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos; 64 de la Ley Orgánica Municipal de Morelos; 19, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Morelos; y 25, fracciones VI, VII y XVI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Morelos. TERCERO. Se declara la validez de los artículos 5, fracción IV; 10, fracción X; 13, fracción I y III; 22, fracción III, inciso a); 26, fracciones I, IV y VI; 29, fracciones I y II; 35; 61, fracción II; 62, fracciones II y V; 69, fracciones I, IV, V, VII, IX y X; 70, fracción II; 71, fracción III; 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95; 105, 106, último párrafo; 108, primer párrafo; 111, fracciones I, II, III, V, IX, X, XI y XII; primero, quinto y décimo transitorios, todos de la Ley de de Transporte del Estado de Morelos. Se declara también la validez de los artículos 2, 3 y 4, fracciones VIII y XV, de la Ley de Tránsito del Estado de Morelos, reclamados en su momento por extensión y efectos. CUARTO. Se declara la invalidez relativa de los artículos 3; 11, fracción III; 12, fracción V; 33, fracciones I, II, III y V; y 48 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, así como de los artículos 1 y 4º, fracciones I, IX y X, de la Ley de Tránsito del Estado de Morelos, con las salvedades y con los efectos especificados en el considerando octavo de la presente resolución”.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que los tres primeros asuntos listados para la sesión del día de hoy tienen similitudes y ciertas diferencias respecto de los que se resolvieron en la sesión anterior, de manera que conforme a lo resuelto en ésta, los proyectos debían sufrir algunas modificaciones en su capítulo preliminar que se aborda de la foja cincuenta y cinco a la setenta y nueve del proyecto.

Consideró que debía sobreseerse en relación con los artículos Quinto y Décimo Transitorios que prevén la emisión de reglamentos que ya fueron dictados, por lo que se estaría ante una cesación de efectos.

En relación con el criterio adoptado la sesión anterior, también debía sobreseerse respecto de los actos del proceso legislativo relacionados con una ampliación de la demanda.

Por lo que respecta a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos y al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno, precisó que si bien dichos ordenamientos se analizaban por vía de consecuencia y efectos, éstos se abrogaron en dos mil nueve y dos mil diez, siendo que el asunto se había entregado en la Secretaría General de Acuerdos con anterioridad a dichas modificaciones.

Sesión Pública Núm. 7

Lunes 17 de enero de 2011

Manifestó que en el proyecto desarrolla un estudio sustantivo de algunos artículos que no se señalaron como reclamados, respecto de los que existen argumentos importantes y, por ende, se tuvieron por materialmente reclamados; sin embargo, de entre éstos se afectaron por las reformas únicamente los diversos 89 y 108, primer párrafo, de la Ley de Transportes, por lo que debían excluirse del estudio respectivo.

Agregó que en relación con las omisiones legislativas, éstas no se plantean partiendo de todos los precedentes, sino que se trata de una violación a la esfera competencial, lo que sucede tanto en su proyecto como en el de la señora Ministra Luna Ramos.

Por lo que hace a la tercera controversia constitucional listada para esta sesión, indicó que existe una variación, que con lo precisado en el proyecto del señor Ministro ponente Valls Hernández en su proyecto, valdría la pena analizarlo por vía de consecuencia.

Por ende, manifestó que debía excluirse el séptimo considerando relativo a las violaciones en el proceso legislativo ya que, en virtud de la votación alcanzada en la sesión anterior, la ampliación de la demanda quedó sin efectos jurídicos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que se presentaba una propuesta concreta de modificación al proyecto del señor Ministro ponente Cossío Díaz, consecuente con las votaciones obtenidas en la sesión anterior.

Por ende, sometió a consideración del Tribunal Pleno la posibilidad de aprovechar la semejanza entre los tres asuntos, con la salvedad del último de éstos, para que se diera cuenta con los dos siguientes, lo que fue aprobado en votación económica por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. En ese tenor, solicitó al señor Ministro ponente Cossío Díaz hacerse cargo de la presentación del asunto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a consideración del Tribunal Pleno las propuestas de sobreseimiento y la exclusión de temas de estudio precisados por el señor Ministro ponente Cossío Díaz, lo que fue aprobado por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

A propuesta del señor Ministro Presidente Silva Meza el señor Ministro ponente Cossío Díaz precisó que en el considerando primero se determina que este Pleno es competente para conocer del asunto. Recordó que conforme a lo precisado respecto de las omisiones legislativas, no se trata de tales, ni siquiera de omisiones relativas, para lo cual se realiza un análisis de los criterios sustentados por el Tribunal Pleno en relación con el tema, concluyendo que se trata de planteamientos sustantivos relativos a violaciones de competencias municipales.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó interrogantes ya que el primer acto impugnado consiste en la omisión legislativa del Congreso del Estado al no expedir la ley que en materia municipal, sirva de base para que el Municipio actor pueda emitir la normatividad que regule y organice la prestación del servicio público de tránsito municipal.

En ese orden, estimó que el concepto de invalidez debía considerarse infundado, precisando que, en principio, sí se aduce una omisión legislativa y que se trata de un tema respecto del cual debían pronunciarse.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas indicó que los actores precisamente señalan las omisiones legislativas como acto impugnado, pese a que se analice en el estudio de fondo del proyecto que probablemente no se

Sesión Pública Núm. 7

Lunes 17 de enero de 2011

está ante tal omisión; considerando que, en principio, debían tenerse como impugnadas y, en el fondo, debía declararse el argumento como infundado, como sucede con el proyecto del señor Ministro Valls Hernández.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que en la foja sesenta y tres del proyecto se encuentra la diferencia entre las tres controversias constitucionales.

Agregó que en el tema de oportunidad se precisa por qué no se está planteando una omisión legislativa, , siendo necesario determinar si efectivamente se está planteando una omisión legislativa, lo que resulta relevante para el cómputo del plazo respectivo pues podría, en el caso de que se alegue ésta, suponerse como si así fuera y, posteriormente, analizarse en el estudio de fondo respectivo.

El señor Ministro Aguirre Anguiano precisó que el inciso a) del considerando segundo relativo a la procedencia de la controversia constitucional en contra de una omisión legislativa, debía declararse infundado, ante lo cual el señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que precisamente se propone que es infundada la omisión legislativa, como puede verse a fojas ciento cuarenta y tres a ciento cuarenta y cinco.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que en ese considerando se debía tratar únicamente la oportunidad y, si fuera oportuna, se determinaría posteriormente si la referida

omisión legislativa es fundada o infundada, considerando que el tema tal como lo plantea el señor Ministro ponente Cossío Díaz, guarda relación, en primer lugar, con la oportunidad de la demanda respecto de considerar la señalada omisión como tal y, a partir de ese supuesto, se podría abordar en el fondo del asunto.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia indicó que, en principio, se debe asentar que no se trata de una omisión legislativa pues no se está impugnando un hacer o no hacer del Congreso, ya que dejaría fuera al Municipio para promover la controversia constitucional al momento en que así lo deseara, lo que se menciona respecto del tema relativo al término de treinta días y dio lectura, en lo conducente, a lo señalado en las fojas cincuenta y cinco a sesenta y tres del proyecto, precisando que aunque el Municipio se refiere a una omisión legislativa no lo es propiamente, por lo cual la temporalidad de la demanda se analiza conforme a las reglas ordinarias para ello, recordando que en términos similares ya se resolvió esta parte del proyecto, manifestando su voto a favor de esas consideraciones.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó a favor del proyecto precisando que lo señalado por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia es muy claro y que se está analizando el tema de oportunidad.

Sesión Pública Núm. 7

Lunes 17 de enero de 2011

Indicó que el proyecto precisa si se está o no ante una omisión legislativa para, posteriormente, analizar si las normas se impugnaron oportunamente, pues dependiendo de la decisión que se tome respecto de si se trata o no de la referida omisión, podrían modificarse los términos de la impugnación.

El señor Ministro Aguilar Morales consultó al señor Ministro ponente Cossío Díaz si guardaba relación con la oportunidad lo relativo al artículo 33 de la Ley Orgánica impugnada y de los dos preceptos que se reclaman por extensión, precisando que respecto de estos últimos no se hacen valer conceptos de invalidez específicos, considerando que debía verse como una cuestión de estudio de operancia y considerarse incluso infundado, respecto de los artículos correspondientes, ante lo cual el señor Ministro Cossío Díaz precisó que ese tema se analizaba más adelante y que se abordaría en su momento.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a la estimación del Tribunal Pleno el considerando segundo “oportunidad”, en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo segundo de sobreseer en la controversia respecto de los artículos 26, fracción XXII y 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos; 64 de la Ley Orgánica Municipal de Morelos; 19, fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Morelos; y 25, fracciones

Sesión Pública Núm. 7

Lunes 17 de enero de 2011

VI, VII y XVI del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Morelos; recordando que se eliminaría lo relativo a los artículos Quinto y Décimo transitorios, respecto de lo cual los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza manifestaron en votación económica su unánime conformidad.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a la estimación del Tribunal Pleno el considerando segundo: “Oportunidad de la presentación de la ampliación de la demanda”, ante lo cual el señor Ministro ponente Cossío Díaz recordó que también quedó sin efectos a partir del criterio aprobado en la sesión anterior, precisando que se harían las modificaciones respectivas al proyecto.

Sometida a votación la propuesta respectiva, se aprobó en votación económica por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a la estimación del Tribunal Pleno los considerandos tercero, “Legitimación activa”, cuarto “Legitimación pasiva” y quinto

Sesión Pública Núm. 7

Lunes 17 de enero de 2011

“Legitimación del Procurador General de la República” respecto de los cuales los señores Ministros manifestaron, en votación económica su unánime conformidad.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a la estimación del Tribunal Pleno el considerando sexto “Causales de improcedencia”, respecto del cual el señor Ministro ponente Cossío Díaz precisó que el Poder Ejecutivo de la entidad planteó la relativa a la extemporaneidad, la que se respondió en la página setenta y siete del proyecto, precisando que el acto impugnado se trata de un nuevo ordenamiento.

El señor Ministro Aguilar Morales consultó si los preceptos señalados de la Ley Orgánica de la Administración Pública y del Reglamento Interior fueron abrogados, ante lo cual el señor Ministro ponente Cossío Díaz precisó que efectivamente fueron abrogados mediante Decretos de dos mil nueve y dos mil diez.

Sometida a consideración del Tribunal Pleno la propuesta respectiva, se aprobó en votación económica por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

Sesión Pública Núm. 7

Lunes 17 de enero de 2011

El señor Ministro ponente Cossío Díaz recordó que el considerando séptimo “Estudio de fondo. Violaciones al proceso legislativo”, se suprimiría ante el desechamiento de la ampliación de la demanda, lo que se aprobó en votación económica por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz expuso una síntesis del considerando octavo “Violaciones a las previsiones constitucionales sobre régimen jurídico municipal. Regulación y prestación del servicio público de tránsito en los Municipios”, manifestando que éste se divide en tres partes, debido a la pluralidad de normas que se abordan.

Precisó que el primer tema se refiere a la delimitación de facultades en materia de prestación del servicio público de tránsito; el segundo, a las previsiones constitucionales sobre hacienda municipal en términos de los derechos que se debieron recaudar; y, el tercero, a la publicidad en los transportes públicos.

Manifestó que el primer tema es el elemento medular del asunto, que parte de la base de que el servicio público de

tránsito es de titularidad municipal como lo prevé el inciso h) de la fracción III del artículo 115 constitucional; además, toma en cuenta que los Estados pueden adoptar alguna normatividad básica conforme a lo previsto en la fracción II del referido precepto constitucional para el ejercicio de las competencias municipales; para lo que recordó los precedentes relativos a la controversia constitucional 2/1998 del Municipio de Juárez, Chihuahua, así como las relativas a Pachuca y Tulancingo.

Asimismo, mencionó que el asunto versa sobre artículos de la Ley de Transporte que efectivamente invaden las competencias municipales y dan en exclusiva a las autoridades estatales las facultades para fijar o autorizar itinerarios, horarios, sitios, terminales, bases, desplazamientos, enlaces, enrolamientos y fusiones del transporte público, objeto de concesiones y permisos y sus servicios auxiliares que prevén que se determinen en Reglamentos estatales y no permitiendo que el Ayuntamiento ejerza sus atribuciones.

Agregó que tampoco se considera que sean inscribibles dentro de las normas básicas, toda vez que se trata de cuestiones que deben adaptarse a las peculiaridades de cada Municipio y que, por tanto, son objeto natural de los Reglamentos en la materia.

Sesión Pública Núm. 7

Lunes 17 de enero de 2011

Precisó que de igual manera se estiman inconstitucionales diversos artículos de la Ley de Tránsito pues invaden las competencias municipales para ejercer el servicio público de tránsito.

Indicó que respecto a los efectos de la declaración de invalidez, más adelante propondría algunos ajustes dependiendo de las votaciones alcanzadas.

Por ende, consideró que en principio, debía delimitarse si se llegó a un acuerdo respecto de las diferenciaciones entre tránsito y transporte del inciso h) de la fracción V del artículo 115 constitucional, para estar en posibilidad de determinar si se invaden las competencias del Ayuntamiento por ir más allá de lo que debían ser estas bases generales previstas en la propia Constitución Federal.

El señor Ministro Valls Hernández señaló tener interrogantes sobre si las normas controvertidas inciden en la materia de tránsito o de transporte, pues tanto los horarios, itinerarios, rutas, terminales y bases redundan en la uniformidad de la prestación del servicio a nivel estatal, así como en la operación y explotación de los concesionarios autorizados por el gobierno del Estado.

El señor Ministro Presidente Silva Meza señaló que la propuesta del señor Ministro ponente Cossío Díaz es para efectos de abordar la conveniencia de reiterar o profundizar

respecto del estudio sobre la distinción entre transporte y tránsito, precisando la importancia de conocer los precedentes para hacer la confronta con las disposiciones respectivas.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia indicó que en los precedentes que se citan, particularmente en el caso de Oaxaca, se hace una clara distinción entre tránsito y transporte en la que se precisa que el primero no comprende al segundo, considerando que existen situaciones difíciles de diferenciar y regulaciones de tránsito que afectan al transporte.

Agregó que en el proyecto se transcriben las consideraciones en las cuales se sostuvo: “Para delimitar la competencia estatal y municipal en la regulación del tránsito, debe atenderse, por una parte, al espacio geográfico materia de regulación; es decir, corresponderá a la legislatura estatal establecer la normativa correspondiente a las vías de comunicación estatal, y a los Municipios las de las vías ubicadas dentro de su jurisdicción; y por otra, a la materia propia de tránsito objeto de regulación, correspondiendo a la legislatura estatal dar la normatividad general que debe regir en el Estado, a fin de dar homogeneidad al marco normativo de tránsito en el Estado”, señalando que ya se saltó de tránsito a transporte, “y al Ayuntamiento le corresponde la reglamentación de las cuestiones de tránsito específicas de sus Municipios que no afectan ni trascienden en la unidad y

coherencia normativa que debe existir en todo el territorio del Estado por referirse a peculiaridades y necesidades propias de sus respectivos ámbitos de jurisdicción territorial, como son las normas y criterios para administrar, organizar, planear y operar el servicio de tránsito”.

Estimó que lo anterior va más al concepto de transporte y si bien están interrelacionados transporte y tránsito, el proyecto estima que sí es invasivo de la autonomía municipal que el Estado señale los paraderos y las rutas de circulación, pues eso debe hacerlo el Municipio a su libre arbitrio, manifestándose al respecto con la propuesta del proyecto.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que en principio es necesario determinar si se está de acuerdo con el criterio general sostenido en los asuntos de Juárez y de Oaxaca, recordando que como cada concepto tiene sus problemas de administración, no existe una definición sobre dónde comienza y dónde concluye la actividad de transporte, estimando que los referidos criterios se elaboraron adecuadamente en el año de mil novecientos noventa y ocho, siendo conveniente determinar si se confirman dichos criterios.

El señor Ministro Presidente Silva Meza estimó adecuada la propuesta ya que ello permitiría delimitar los criterios de confrontación de las normas, sean de invasión o

Sesión Pública Núm. 7

Lunes 17 de enero de 2011

no de competencias, por lo que la pregunta será si se reiteran los referidos criterios del Pleno para que a partir de ellos, se sienta la base para acudir a los aspectos concretos que aborda el proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló no tener inconveniente en que se ratifiquen los criterios, aun cuando no son suficientes para resolver los casos frontera como éstos, lo que deriva de la complejidad de contar con conceptos que resuelvan todos los problemas que se presenten, máxime que existe una estrecha relación entre las materias de transporte y de tránsito ya que cuando se hace referencia a concesiones y autorizaciones de ciertas características que guardan relación con el transporte, en ocasiones se aborda la materia de tránsito y viceversa, pues la materia de tránsito, en ocasiones, por su propia naturaleza debe orientar y reglamentar al concesionario de transporte.

Estimó que el punto relevante consiste en determinar en caso de duda a qué entidad política se le reconocerá la competencia, si al Estado o al Municipio, ya que en los artículos impugnados hay cuestiones que son claramente de tránsito y otras que resultan discutibles, debiendo tomarse en cuenta el principio de presunción de legitimación de la ley, por lo que en caso de duda sería válida la ley local, aun cuando también destaca lo relativo a que se regula una competencia que el Municipio aduce que constitucionalmente, le corresponde.

Agregó que al buscar salvaguardar las competencias Municipales, al no existir la claridad de que se trata de una materia de transporte deberá determinarse que la competencia le corresponde al Municipio, señalando la importancia de tomar en cuenta los efectos limitados de reiterar los criterios respectivos.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz precisó que en primer lugar, será necesario determinar si se confirman los referidos criterios y, en segundo lugar, tendrá que determinarse si en las leyes que expide la legislatura del Estado se actúa dentro del ámbito de la competencia material del Estado y no se invade la esfera reservada a los Municipios, con lo cual se podrá encontrar un consenso para convalidar los criterios de mil novecientos noventa y ocho, estimando que posteriormente se podría abordar lo indicado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en cuanto a qué tanto pueden involucrar materialmente las determinaciones del legislador para considerar que no se le está interviniendo en este mismo sentido al emitir bases generales, lo que se intenta resolver más adelante en el proyecto.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia recordó que en los precedentes fijados por el Pleno se sostiene que existen áreas de interconexión de tal naturaleza que es imposible prescindirlas y que en el espacio de los Municipios quedan reservadas determinadas atribuciones que afectan al servicio

de transporte sin que intervenga el Municipio para autorizarlos.

Estimó interesante la tesis que sustenta el proyecto, relativa a la disciplina del uso del espacio municipal, sosteniéndose que el brindar las disposiciones necesarias tanto para circular como para estar estacionados durante periodos de tiempo variables, es competencia municipal y estas decisiones pasan estrechamente por disciplinar el impacto externo del transporte público.

Recordó que el Municipio de Zacatepec sostiene que a pesar de la ley que reclama, éste sigue realizando las acciones que despliega en la materia, agregándose en la foja cien del proyecto: “Las acciones que de hecho despliega en la materia (vigilar, conducir y controlar el tránsito de peatones, animales y vehículos; determinar zonas de estacionamiento; instalar, ampliar, mejorar y mantener la infraestructura inherente al tránsito municipal; determinar zonas de ascenso y descenso de pasajeros y vehículos de carga; determinar el sentido de circulación, así como los límites de velocidad permitidos, y determinar el cierre total o parcial de alguna vía de comunicación terrestre)...”, sin que este espacio pueda ser impuesto por las autoridades estatales al otorgar una autorización o concesión para el servicio público de pasajeros que se desarrolla dentro de una ciudad, lo que debe ser control del Municipio, ya que éste es el que tiene el control material del espacio como es

el sentido de la circulación, por lo que si las autoridades estatales fijaran esas características del transporte municipal se afectaría la autonomía municipal, siendo lo relevante que la disciplina del uso del espacio en un Municipio es potestad exclusiva del Ayuntamiento, tema que se aborda más adelante y que no afecta la distinción entre el servicio de transporte y el de tránsito.

Agregó que cuando el servicio de transporte se presta dentro de un Municipio, el control de algunos aspectos que son propios casi del transporte, deben ser competencia municipal en atención al principio de disciplina del uso del espacio dentro de un Municipio.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se manifestó a favor del proyecto sin que advierta cómo no se afectará la esfera municipal si no se le permite fijar tarifas, horarios, sitios, terminales, bases y desplazamientos que afectan directamente a su espacio, siendo necesario votar en principio si se reiteran los precedentes respectivos.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que en principio está de acuerdo con el proyecto. Estimó relevante tomar en cuenta la estrecha relación entre las materias de transporte y de tránsito, siendo importante distinguir jurídicamente entre ambas. Estimó que la facultad constitucional que tiene el Municipio de participar en el transporte es una facultad condicionada y participa en la

elaboración de los programas respectivos en tanto afecta su ámbito territorial; en cambio, en materia de tránsito, se está ante un servicio público que corresponde al Municipio de manera general, lo que significa que el Estado podrá intervenir únicamente en términos de lo dispuesto en el artículo 115 constitucional para fijar bases generales para la prestación de sus servicios y la regulación de esta función.

Precisó que atendiendo a la reserva del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea relativa a que se trata de criterios generales pero no absolutos, se pueden encontrar casos concretos con situaciones de matiz pues en principio existe una reserva de ley y no podría delegarse a un reglamento como sucede respecto de varios de los preceptos analizados, además de que deben ser bases generales como marco de referencia.

En ese orden, estimó que el proyecto al reiterar criterios establece un marco general y adecuado, no absoluto, considerando que se deben dejar las válvulas de seguridad para matizar esos aspectos en casos concretos.

Manifestó que en los programas para el servicio de transporte debe atenderse a las particularidades de cada Estado siendo diversas las de menor o mayor extensión superficial, pues en programas por ejemplo de Ciudad Juárez al sur de Chihuahua, se debieron establecer ciertas reglas para la prestación del servicio público de transporte,

por lo que los Municipios deberán colaborar en la prestación del servicio de transporte, sin que con esto se permita a los Estados invadir la esfera reservada constitucionalmente a los Municipios, por lo que consideró que el proyecto da un marco de referencia incorrecto y si el señor Ministro ponente Cossío Díaz lo considerara conveniente, propuso que se dejara en claro que rigen los criterios generales en tanto que en cada caso se podrá analizar, debiendo dejarse salvada la condición del servicio público de transporte, pudiendo suceder que un Municipio se oponga a que se establezcan instalaciones para la prestación del servicio público que puede beneficiar incluso a su población, lo que tendría que resolverse en el caso concreto, sin violentar los criterios generales establecidos, por lo que se manifestó a favor del proyecto con la petición de dejar lo anterior establecido.

El señor Ministro Presidente Silva Meza estimó que queda pendiente lo indicado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea respecto de la propuesta relativa a establecer, a partir de los criterios tomados por el Pleno, un esquema de solución para los casos punta, lo que sería un análisis cuidadoso en función de que se trata de la prestación de un servicio y una función pública.

Sometida a votación la propuesta consistente en reiterar los criterios sostenidos sobre la distinción entre tránsito y transporte, se aprobó, en votación económica, por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre

Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que se contaba con dos criterios: el relativo a la diferencia entre tránsito y transporte; y el mencionado por el señor Ministro Franco González Salas relativo a si la fracción II del segundo párrafo del artículo 115 constitucional determina que el Estado únicamente puede emitir leyes generales y otras impersonales; adicionalmente en el ámbito material únicamente de disposiciones de base, considerando que con dicha propuesta se resolvería la salvedad del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea pues no se trata de determinar en caso de duda a quién le corresponde cada materia, sino de analizar qué es lo que determina la ley de base y en qué momento se puede considerar que ésta interfiere en términos materiales con esta competencia.

En ese orden, señaló que a partir de la página ciento veintisiete del proyecto se realiza el análisis concreto de dichos elementos y en las páginas ciento treinta y uno y ciento treinta y tres se presentan los conceptos generales para concluir que “los preceptos impugnados en esta parte del considerando de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, no contienen este tipo de regulación general...”.

Por tanto, precisó que se pretende unir ambos criterios para reprochar al Legislador del Estado el ir más allá de lo que le está permitido en el artículo 115 constitucional, porque no remite a la legislación del Municipio o a las normas municipales sino a las propias disposiciones que tendría que emitir el Ejecutivo del Estado, con lo que se rompería la condición de una reserva de fuente y, por ende, los preceptos impugnados son contrarios a la Constitución.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que le causó la impresión de que conforme a lo manifestado por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, las normas municipales incumben al uso del espacio en un municipio tanto para circular como para estar estacionado en periodos variables, respecto de lo que se precisa que pasa estrechamente por disciplinar el impacto externo del transporte público, considerando que se trata de una nueva tesis que se añade a las relativas a Oaxaca y que valdría la pena elaborar la tesis correspondiente.

El señor Ministro Aguilar Morales cuestionó si debía declararse una invalidez parcial del artículo 3º de la Ley de Transporte del Estado de Morelos analizado en el proyecto en relación con la determinación de este precepto respecto de los itinerarios, fijación de horarios, sitios, terminales, bases, desplazamiento, enlaces, enrolamientos y fusiones, pues si se quitara esa parte, se podría reconocer su validez.

En relación con la página ciento treinta y cinco se menciona que el referido numeral no es parte del estudio en esa parte, sino posteriormente, lo que podría suprimirse.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que en el proyecto se sostiene que es inconstitucional el mencionado precepto en su parte final en la porción que señala: “de conformidad con lo establecido por esta ley y su reglamento”, por lo que señaló que haría los ajustes correspondientes para no dar lugar a confusiones, recordando que el resolutivo Cuarto se refiere a una invalidez parcial.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia manifestó interrogantes respecto a expulsar del orden jurídico una porción del precepto tratándose de una invalidez relativa al espacio municipal, recordando que la norma estatal es válida para la totalidad de los Municipios de la entidad y no tiene efectos generales, por lo que si se expulsara del orden jurídico, se le otorgarían efectos generales, lo que no sería aplicable para el caso del Municipio actor, para lo cual dio lectura a lo indicado en las fojas ciento treinta y seis y ciento treinta y siete del proyecto que indican: “Llegados a este punto, la enorme complejidad del sistema de colaboración o complementación normativa en materia municipal previsto en las fracciones II y III del precepto constitucional mencionado obliga a este Pleno a explicar con mayor precisión en qué situación queda la regulación de los puntos aludidos una vez

alcanzado el pronunciamiento anterior. En particular, este Pleno estima que, para dar virtualidad a la declaración anterior pero al mismo tiempo no dejar en la ineffectividad las competencias estatales en materia de *transporte*, que garantizan a las autoridades estatales que también podrán tener algún tipo de poder decisorio respecto de las decisiones reguladas en esos artículos (pero no *la totalidad* del poder decisorio cuando se afecte el ámbito territorial *municipal*, éste es el dato crucial), los *efectos* de nuestro pronunciamiento deben concretarse en la necesidad de que, hasta que no cambie el marco legal y respecto del ámbito territorial del Municipio de Zacatepec, la adopción de todas las decisiones a que se refieren los artículos 3; 11, fracción III; 12, fracción V; 33, fracciones I, II, III y V; y 48, deberán adoptarse *de común acuerdo* entre autoridades estatales en materia de transporte y autoridades del Municipio de Zacatepec. Deberán ser, en otras palabras, decisiones conjuntas, adoptadas en un esquema en el cual sus opiniones al respecto tengan el mismo peso”, es decir, restaura el poder del Municipio al sostener que en todo lo que concierne a su espacio municipal en estas decisiones sea el propio Municipio el que otorgue la autorización correspondiente.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó conveniente precisar los efectos de la declaración de invalidez, siendo necesario primero obtener las votaciones respectivas.

Sesión Pública Núm. 7

Lunes 17 de enero de 2011

Recordó que efectivamente el efecto de invalidez sólo afecta al Municipio actor.

El señor Ministro Franco González Salas precisó que la relatividad de los efectos está dada desde el texto constitucional, específicamente en el párrafo penúltimo del artículo 105 constitucional, al tenor del cual el efecto de la declaración de invalidez realizada en una controversia constitucional, promovida por un Municipio contra una ley local, sólo surtirá efectos para ese Municipio. Agregó que esperará la nueva propuesta sobre los efectos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza estimó conveniente votar sobre la causa de invalidez.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló coincidir con los señores Ministros Franco González Salas y Cossío Díaz dado que existe texto constitucional expreso al respecto. Agregó que, como las declaraciones de invalidez no afectarían la totalidad de los preceptos dado que también se refieren a atribuciones estatales, es necesario tomar una determinación en ese sentido.

Manifestó sus reservas en cuanto a la tesis de la disciplina del espacio de un Municipio, ya que parecería que al tener aplicación en el Municipio ya no es válido, pues existen cuestiones que aún son competencia de la Legislatura del Estado, y aunque los concesionarios hagan

uso del espacio municipal en la materia de transporte, no puede haber una aplicación de los Municipios, por lo que sugirió que se suprima esa consideración o se matice de manera fuerte, pues de lo contrario puede complicar otros asuntos donde se aborde la referida disciplina del uso del espacio de un Municipio, sin que se pueda realizar una tesis genérica al respecto, máxime que toda ley federal o estatal se aplica en la totalidad del territorio nacional.

El señor Ministro Aguirre Anguiano indicó que la participación anterior le reafirmó que debe tratarse de una norma general, recordando que se hizo referencia al tránsito y al espacio territorial municipal transitable, considerando que en cuanto al espacio municipal la materia que le es propia es la que se analiza, en tanto que la virtud de esto es que da un cierre y explicación más completa a las tesis establecidas previamente.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia recordó el asunto de Cancún sobre interrelación entre las jurisdicciones estatal y municipal, respecto del cual se aludió a la fracción V del artículo 115 constitucional, la cual señala: “Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán obligados para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal... d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia en sus jurisdicciones territoriales”, considerando que es lo que el proyecto resume con la

expresión disciplina en el uso del espacio municipal, pues no se trata de que el Municipio absorba la potestad de otorgar concesiones para el transporte, porque tal facultad es de competencia estatal.

Indicó que al Estado le corresponde fijar los requisitos para prestar el servicio de transporte, siendo el problema que dentro de éstos se refiera a paraderos y sitios de reparación, lo que no se puede dar sin autorización municipal, pues con ello se pueden afectar los planes de desarrollo urbano municipal y reglas sobre uso de suelo, por lo que si la expresión no es feliz, se podría matizar, considerando relevante determinar dónde debe intervenir el Municipio, donde se afecte la disciplina del suelo del territorio municipal y agregando que la ruta la debía solicitar el transportista, es decir, el que quiere prestar el transporte, la cual debía ser antes autorizada por el Estado, pues de lo contrario, desde la esfera central estatal, llega a una imposición a los Municipios, lo que pudiera afectar la disciplina en el uso de ese territorio y no impide la interacción entre leyes federales y estatales.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea precisó estar de acuerdo con el proyecto y únicamente tener interrogantes sobre el uso de la argumentación respectiva, sin menoscabo de que si el Pleno la acepta, realizará un voto concurrente, considerando que, en el caso concreto, sí hay una invasión a

Sesión Pública Núm. 7

Lunes 17 de enero de 2011

la esfera del Municipio y, por ende, se está ante un precepto inválido.

El señor Ministro Aguilar Morales consideró relevante la participación del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea precisando que se trata de una cuestión que de alguna manera se salva en el proyecto con las explicaciones que se han proporcionado.

Asimismo, manifestó coincidir con la postura del señor Ministro Ortiz Mayagoitia relativa a que en el asunto de Tulum, no se estaba ante facultades excluyentes sino que existe una interrelación de las disposiciones estatales y federales aún cuando trate de cuestiones que competen al Municipio, por lo que entendido de esa manera, no se excluye absolutamente la aplicación de las otras normas, solicitando que se abunde un poco al respecto en el proyecto.

El señor Ministro Franco González Salas estimó de la mayor importancia el análisis del argumento respectivo. Consideró que en el caso existe un punto de acuerdo en cuanto a que el Municipio tiene facultades exclusivas y excluyentes en materia de tránsito siendo necesario precisar el alcance del criterio para determinar si vale la pena acotarlo. A continuación dio lectura al artículo 3º de la ley impugnada, estimando que leído en abstracto pareciera que el Estado lo puede realizar, encontrando su problema en que

excluye toda participación del Municipio. Agregó que el Estado considera de interés público el establecimiento del servicio de transporte entre un punto y otro de la entidad, sin que el gobierno municipal pueda impedir el tránsito por su territorio. Además, precisó que el Gobierno del Estado puede imponer la obligación al concesionario de contar con paraderos en ciertos lugares, en tanto que el punto concreto no quiere decir que eso lo pueden realizar sin la intervención del Municipio, ya que el Estado no podrá determinar en dónde se ubicarán los paraderos, pues eso le corresponde a la autoridad municipal siendo que ésta es la que conoce las rutas del lugar, señalando que si el criterio se acota resulta evidente que el Estado sí tiene atribuciones en materia de transporte y no le puede imponer a los Municipios obligaciones que le competen de manera exclusiva a éstos en materia de tránsito.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz estimó que el proyecto sí aborda el problema, precisando que en la foja ciento treinta y uno se indica: “Ahora bien, alcanzada la conclusión anterior, es preciso pasar a analizar si puede afirmarse que las autoridades estatales demandadas tienen competencia constitucional para dictarlas en ejercicio de sus atribuciones para emitir precisamente las normas básicas y generales en materia de tránsito, que deben ser respetadas por los Municipios al emitir los reglamentos que disciplinen el servicio público en su ámbito municipal”.

Precisó que el proyecto es puntual al indicar cuál es la forma y función que le corresponde ejercer al Municipio a partir de las bases que establezca la legislatura local, considerando que al final del día la invalidez es porque el Congreso local fue más allá del ejercicio de sus atribuciones y generó disposiciones que no pueden tener el carácter de bases generales sino particularizadas que afectan la esfera municipal.

Además, estimó afortunada la expresión que se utiliza al dar una entidad suficiente al Municipio para saber cómo debe posicionarse respecto de las normas en la materia.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que tiene razón el señor Ministro ponente Cossío Díaz respecto a que en el caso concreto se desarrolla esa situación de manera adecuada; sin embargo, su reserva se da en cuanto a la disciplina del uso del espacio municipal en el que se refiere de manera genérica a “circular”, estimando que lejos de ser afortunada la referida expresión no sólo es innecesaria sino que generará incertidumbre pues puede tener significados diversos. Señaló que el párrafo de la foja ciento treinta y dos al indicar: “Tanto para circular como para estar estacionados durante períodos de tiempo variables”, lo que establece un concepto sin base constitucional o teórica cuya aplicación resulta preocupante para casos posteriores.

En ese orden, propuso determinar la necesidad de referirse a ese concepto, precisando que si la decisión de la mayoría es que éste permanezca, no tendría inconveniente y, en su caso formularía un voto concurrente estableciendo reservas, pues consideró que innovar de esa manera podría generar complicaciones posteriores.

El señor Ministro Presidente Silva Meza solicitó se definiera si debía mantenerse el concepto de disciplina de uso del espacio de un Municipio, el cual, conforme a la redacción de las disposiciones pareciera que invade la esfera municipal en la atribución de tránsito que le corresponde. En ese orden, a partir de esa causa de inconstitucionalidad se rebasarían los términos de una disposición, respecto de lo que el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó en contra, reservando su derecho para formular voto concurrente.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz precisó que continuaba a consideración del Tribunal Pleno el tema relativo al punto resolutivo Cuarto que se aborda de la página ciento treinta y tres a la ciento treinta y cinco del proyecto en el que se concluye que los artículos 3, 11, fracción III; 12, fracción V; 33, fracciones I, II, III y V; y 48, de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, excepción hecha de los fragmentos que han quedado excluidos, son inválidos.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó de acuerdo con el proyecto a la luz del debate, precisando que de votarse en ese sentido reservaría su derecho para formular voto concurrente para expresar puntualmente las consideraciones a que se ha referido.

El señor Ministro Presidente Silva Meza estimó que valdría la pena someter a votación la invalidez que se ha manifestado en el proyecto como una invalidez parcial.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia señaló que por la participación del señor Ministro Franco González Salas se inclinaría por la invalidez relativa; es decir, que la norma es válida respecto de concesiones estatales para el servicio público de transporte, existiendo una falta de regulación en cuanto a las autorizaciones de transporte sobre espacios municipales, estimando que una norma no puede ser inválida parcialmente para un Municipio, sino que, por vía de efectos, debía tomarse en cuenta al Municipio en las autorizaciones de transporte público o privado que ejerzan sobre su espacio, manifestándose a favor de la propuesta del señor Ministro Franco González Salas respecto a que para una autorización interestatal de un punto a otro, está bien la Ley de Transporte.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas apoyó la interpretación anterior agregando que en Municipios

Sesión Pública Núm. 7

Lunes 17 de enero de 2011

conurbados se estaría ante una interpretación de invalidez relativa sólo respecto del espacio territorial del Municipio.

El señor Ministro Cossío Díaz consideró que se está ante un doble problema cuando se emplea la expresión “relativa”, por lo que se podría señalar que se invalida el precepto en algunas porciones normativas, estimando que si queda más claro con el término relatividad como se planteaba originalmente en el proyecto, así lo mantendría.

Agregó que valdría la pena definir si se declararía la invalidez de los preceptos impugnados en su totalidad porque la expresión relativa calificaba esa condición, toda vez que en la parte final del resolutivo remitía a los efectos, por lo que era importante.

Recordó el ejemplo planteado por el señor Ministro Aguilar Morales relativo al artículo 3º de la Ley de Transporte del Estado de Morelos en la parte que señala “En términos de las leyes y sus reglamentos”, lo que acotado de esa manera sólo podría referirse a reglamentos del Poder Ejecutivo local, considerando que valdría la pena precisar si se trata de una invalidez con efectos relativos respecto de la totalidad de los preceptos señalados en esta parte del considerando, pues existe una diferencia entre la forma en que se anulan determinadas porciones de un enunciado normativo y los efectos que debe tener la determinación, por lo que estimó que se salvaría con la supresión de las

expresiones reglamentos para efectos de que las determinaciones que se tomen en materia de tránsito se hagan a partir de la ley estatal y de los reglamentos o disposiciones administrativas, de manera que conforme a la fracción II, se podrían hacer supresiones relativas o parciales; sin embargo, si se considerara que la violación implicaría proponer la anulación del precepto en su totalidad a partir de estos criterios, debía tomarse una decisión a ese respecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea precisó compartir lo señalado por el señor Ministro Cossío Díaz en cuanto a que al referirse a invalidez relativa se alude a invalidez parcial ya que no se invalida todo el texto de la norma, toda vez que lo “relativo” se refiere a los efectos.

Consideró importante determinar si la vulneración es de tal envergadura que hace imposible la subsistencia de los preceptos en su totalidad, aunque ésta pueda ser con efectos relativos.

Señaló que coincidía con lo manifestado por el señor Ministro Aguilar Morales en el sentido de que se está en presencia de una invalidez parcial que es viable para salvar lo relativo al transporte; siendo una cuestión diferente el que sea una invalidez total o parcial pues tendría efectos relativos por mandato constitucional, por lo que se manifestó por la invalidez parcial de los preceptos.

El señor Ministro Aguilar Morales estimó que se trata de una invalidez parcial en cuanto a la extensión de la disposición respecto de su validez y relativa pues únicamente trasciende al ámbito del Municipio actor.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas estimó que se trata de una invalidez acotada ya que por disposición constitucional la invalidez de la norma será únicamente respecto del Municipio actor, por una parte, por lo que al tener efectos relativos se está ante una invalidez acotada.

El señor Ministro Franco González Salas recordó que utilizó el término de relativización constitucional ya que la invalidez sólo afectará a las partes, razón por la cual es relativa. Por otro lado, estimó que la invalidez será parcial o total según se afecte todo el texto del precepto impugnado o parte de él, precisando que la razón de invalidez del artículo 3º impugnado tiene su origen en que no le da participación alguna al Municipio y se aplicará. Coincidió con el señor Ministro Cossío Díaz respecto a que no puede tener una interpretación distinta la referencia al reglamento pues éste únicamente lo puede expedir el titular del Ejecutivo local, ante lo cual queda excluido el Ayuntamiento, considerando que no todo el precepto es inválido respecto de las atribuciones municipales, sin que sólo lo sea una porción normativa.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia recordó que la Constitución indica que la declaración de invalidez únicamente afecta a las partes, estimando que el artículo 3º no puede considerarse inconstitucional por dar facultades a las autoridades estatales en materia de transporte para toda la entidad. Recordó que existe servicio de transporte tanto federal, como local y municipal, quedando reducido este último a taxis y transporte urbano del servicio de personas, existiendo también reglas sobre horario de descarga.

Estimó que la invalidez de las normas es únicamente por lo que hace a la reglamentación del servicio público de transporte en el Municipio de Zacatepec y a la interacción que pudiera existir entre la prestación del servicio de transporte público estatal y el uso del espacio de transporte público de carácter municipal, ya que no puede la Federación autorizar encierros, talleres ni paradas en lo que corresponde a la jurisdicción municipal. Por ende, estimó que la norma no tiene el destino de regular el servicio público municipal de transporte pero sí lo comprende, siendo donde se da la confrontación con la Constitución, razón por la cual el Municipio lo ve como una omisión legislativa, debiendo ser cauteloso en que éste tenga una participación efectiva en el cuidado de la disciplina en el uso del espacio municipal previamente a la emisión de las autorizaciones correspondientes para el servicio urbano municipal, considerando que la expresión puede sustituirse en el

sentido de reconocer la invalidez con efectos exclusivamente entre las partes.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó claro el concepto de relatividad, siendo necesario determinar qué partes de los preceptos impugnados son inválidos en su totalidad o parcialmente, para lo cual refirió lo señalado en la foja ciento veintinueve del proyecto, para comenzar el análisis respectivo.

Como primer aspecto se refirió al itinerario y las tarifas, considerando que son de competencia estatal, en tanto que los horarios, sitios, terminales, bases y desplazamientos son de la competencia municipal. A su vez, los aspectos de enlaces, enrolamientos, fusiones o cualquier otra especificación para la operación y explotación de las concesiones y permisos de los servicios públicos y privados de transporte y sus servicios auxiliares, con efecto relativo únicamente para el Municipio, para que una lectura integral de la Constitución señale: y adicionalmente a las disposiciones de carácter municipal que hubiera emitido el Ayuntamiento, sin que exista mayor problema en cuanto a suprimir lo relativo a “su reglamento”.

Consideró conveniente precisar las acciones que corresponden a cada ámbito competencial, estimando que sitios, terminales, bases y desplazamientos sí serían inconstitucionales, estando lo demás a discusión.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia precisó que lo que se estima violado en la foja ciento treinta y seis del proyecto es el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución, referente a que los Municipios deben prestar el servicio público de tránsito, y que la fracción V del artículo 115 constitucional en su inciso h) señala: “Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial”, siendo facultad expresa del Municipio intervenir, en tanto que el programa debe ser previo a la concesión respectiva sugiriendo se invoque el referido numeral.

El señor Ministro Aguilar Morales consideró que también son de competencia municipal los temas relativos a itinerarios, así como los enlaces, enrolamientos y fusiones, porque todo es parte integral de la determinación del Municipio sobre su funcionamiento.

El señor Ministro Aguirre Anguiano estimó que cuando participan varios Municipios el horario difícilmente podría funcionar ya que la corrida se suspendería dependiendo del lugar por donde transite el medio respectivo, por lo que el tema de los horarios lo consideró de incumbencia estatal. En cuanto al desplazamiento estimó que si se refiere al lugar por donde transitarán será municipal, en tanto que los enlaces serían estatales, sin que exista claridad sobre a qué se refiera por enrolamientos o fusiones, ni sobre la fórmula

abierta, en tanto que los permisos respectivos corresponderían a las autoridades estatales.

El señor Ministro Franco Gonzalez Salas señaló que, como lo expresó el señor Ministro Ortiz Mayagoitia debe abordarse el problema desde dos ámbitos, las facultades estatales, respecto de lo que difiere, pues para expedir una concesión son válidos todos los aspectos a que se ha hecho mención; es decir, que si el Estado va a otorgar una concesión para que un transportista de personas se traslade únicamente de un punto a otro y de ahí se enlace o se enrole con otro tipo de servicios, le debe establecer condiciones para que el servicio sea efectivo al tratarse de un servicio estatal. Estimó que el proyecto resuelve la cuestión, considerando que el problema que advierte no es en lo relativo a una concesión, pues al solicitante se le podrán exigir dichos aspectos, sino el problema es el de participación del Municipio en el ejercicio de esas actividades, por lo que estimó correcto el proyecto cuando indica: Esto sólo es aplicable al Municipio en tanto tenga la participación constitucional y legal que le corresponde, lo que resuelve el problema, sin que con ello resulte necesario analizar cada actividad, ya sea de carga o de pasajeros.

Por ende, estimó que dentro de la concesión son válidas las referidas cuestiones, en tanto que en el ámbito del Municipio respectivo será válido cuando se le dé la participación que le compete, por lo que si un Municipio

participó en un programa de transporte y aceptó que el Estado estableciera toda su regulación, sería un asunto diferente, pues en el caso la inconformidad del Municipio radica precisamente en que no se le dio participación, por lo cual consideró que si se resuelve como se señala en el proyecto, no será necesario entrar a los puntos en concreto, pues la norma seguiría siendo válida para el resto del Estado, por lo que estaría de acuerdo con el proyecto.

El señor Ministro Valls Hernández se manifestó a favor del proyecto sugiriendo se voten primero los aspectos de inconstitucionalidad y después avanzar con los otros temas.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que el proyecto no realiza la distinción específica de cada una de las porciones, por lo que lo primero que debe votarse es sobre qué porciones normativas son las inválidas, por lo cual es necesario decidir si la invalidez es total o parcial y, posteriormente, analizar los efectos, ya que éstos no pueden condicionar el tipo de porción normativa que será inválida, pues podría darse el caso de que a través de juicios de amparo lleguen otros asuntos en los que se apliquen los precedentes.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que existe la disyuntiva de analizar cada norma impugnada o bien en su conjunto, partiendo de la condición de que el legislador invade la esfera competencial del Municipio o bien si se da la

afectación a la esfera municipal por el hecho de que no participe el Ayuntamiento en regular el servicio público de tránsito, con lo cual en el primer caso se analizaría la validez de cada uno de los preceptos impugnados, en tanto que en el segundo caso se pediría al legislador del Estado que reconfigure la legislación sabiendo que están anuladas las normas respecto del Municipio de Zacatepec y que el legislador determine cómo participará dicho Municipio en las actividades en comento, en la inteligencia de que al hacerlo para un Municipio tendría que realizarlo para todos al tratarse de una ley para todo el Estado, estimando conveniente determinar qué opción se seguirá.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia estimó pertinente la propuesta, recordando que el Municipio hace valer una omisión legislativa y en algunos precedentes se ha determinado que de lo que realmente se duele es de la ley en general, que no establece la participación que le corresponde en los programas de transporte de personas que afectan su jurisdicción territorial, estimando que la ruta a seguir es la que se propone, pues las normas impugnadas son válidas en materia de transporte estatal, en tanto que no contienen la regulación para el transporte público o privado de pasajeros que se ejerce dentro de una circunscripción municipal y a partir de dicho vicio se determinó que se dé intervención efectiva al Municipio en todo lo que tiene que ver con la materia entretanto la legislatura estatal purga el vicio de la ley, siendo la ruta que se siguió en las primeras

controversias, lo que es más fácil que sostener si un precepto es válido para el Estado pero no para el Municipio, máxime que no existen previsiones que le den participación efectiva en materia de tránsito municipal, violentando lo previsto en el inciso h) de la fracción V del artículo 115 constitucional.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que ya se votó el que no se está en presencia de una omisión legislativa, pues se trata de un tema de facultades sobre materia municipal que está usurpando para sí mismo los poderes estatales, siendo una salida la señalada por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia pero sin referir a la omisión legislativa y concluir que la invalidez trae como consecuencia que se dé participación al Municipio en las materias que son propias de su competencia, sin que se llegue al grado de realizar una invalidez general disfrazada en cuanto a sus efectos, sino relativa, estableciendo que mientras tanto se deberá dar intervención al Municipio, con lo cual se evitará un vacío legislativo.

Agregó que en cuanto a la competencia en materia de transporte la norma impugnada es correcta pero no lo es en cuanto a que regula cuestiones de tránsito, considerando que la propuesta del señor Ministro Ortiz Mayagoitia es una tercera vía razonable, sobre todo si se ha realizado en diversas controversias.

El señor Ministro Presidente Silva Meza señaló la distinción entre la invalidez relativa y la parcial a las que se ha referido. También precisó que se ha determinado reiterar los criterios sostenidos desde el año de mil novecientos noventa y ocho sobre la distinción entre las funciones de transporte y de tránsito, así como el agregado de refuerzo que prevé el proyecto, en la inteligencia de que se cuenta con los elementos para analizar preceptos concretos, para definir qué es tránsito y qué es transporte determinando su invalidez en función de la invasión de esferas, lo que podría implicar una declaratoria de invalidez general en el análisis que tendría que hacer el legislador en sus efectos, considerando que sería difícil abordar aspecto por aspecto determinando esa incidencia entre ambos conceptos.

En cuanto a la violación al artículo 115, fracción V, inciso h), constitucional, por la no participación del Municipio en lo que constitucionalmente le atañe, se tendría que abordar, como se analiza en el proyecto, con algunos ajustes, para tomar una determinación.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea cuestionó la diferencia, no de matiz, sino importante, respecto de la segunda postura del señor Ministro ponente Cossío Díaz relativa a declarar inconstitucionales ciertos preceptos y como efecto que se legisle en determinados términos, dando un efecto general con otra cuestión que sería declarar la nulidad y el efecto consista en que al Municipio se le dé la

Sesión Pública Núm. 7

Lunes 17 de enero de 2011

intervención respectiva de acuerdo con el artículo 115 constitucional.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que si bien la sentencia tendrá efectos únicamente para el Municipio actor, lo cierto es que al quedar vinculado el legislador a establecer una nueva regulación al respecto, ésta trascenderá a todos los Municipios del Estado.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que ya había comprendido lo anterior, estimando que no es posible establecer un efecto vinculatorio en ese sentido por la limitación fijada en el artículo 115 constitucional, y la forma en que el señor Ministro Ortiz Mayagoitia expresó los efectos era clara, simplemente para dar la intervención respectiva al Municipio Actor, derivada de la invalidez de los artículos impugnados, por lo que su propuesta sería votar por el proyecto modificado, con los efectos antes expresados.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que derivado de no haber ninguna diferencia entre lo que expresó con anterioridad y lo indicado por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, aceptaría la propuesta.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó que en relación con la fracción V del artículo 115 constitucional, se debe considerar de que sólo basta con que se dé intervención al Municipio para la elaboración de dichos programas, pues

como se planteaba originalmente se purgaría el vicio, aun cuando estimó, que de conformidad con la fracción III, inciso h) de dicho precepto era facultad exclusiva del Municipio, por lo que le surgió la interrogante relativa a si basta con la intervención del Municipio para que se pueda subsanar, o no deba definitivamente intervenir el Estado cuando tenga a su cargo funciones exclusivas del Municipio, cuestión que sería una postura diversa a aquélla con la que estaría de acuerdo.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia precisó que su propuesta consiste en que el efecto sea el darle la intervención efectiva durante el otorgamiento de cualquier autorización o concesión para ejercer el servicio público de transporte dentro de la mencionada jurisdicción municipal, sin perjuicio de que la legislatura emita, en su oportunidad, las bases generales, pero no vincular a la legislatura con la emisión de la ley respectiva pues con ello se darían efectos generales a una sentencia que no puede tenerlos.

El señor Ministro Aguilar Morales precisó estar de acuerdo con la postura del señor Ministro Ortiz Mayagoitia en relación con el otorgamiento de las concesiones; sin embargo, en relación con fijar itinerarios, horarios, sitios y terminales no debe participar el Estado, por lo que la propuesta no es suficiente para subsanar este problema, pues el Municipio tiene la facultad de realizarlo directamente.

Sesión Pública Núm. 7

Lunes 17 de enero de 2011

A las trece horas con diez minutos el señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso y la sesión se reanudó a las trece horas con treinta minutos.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó compartir la propuesta del señor Ministro Ortiz Mayagoitia siendo relevante declarar la invalidez de la ley, la cual estará dirigida, aunque sea en partes, a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, cuando este último no podrá tomar determinaciones fuera de lo que se acuerde por este Alto Tribunal. Por ende, se sumó a la propuesta de sugerir que se votara el proyecto.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que se plantea la invalidez de los artículos 3, 11 fracción III; 12, 33 en varias fracciones así como 48 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos en términos del Cuarto resolutivo del proyecto, para los efectos precisados en éste, en virtud de que se viola el párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 constitucional y el inciso h) de la fracción III, del propio numeral, pues no se da una adecuada participación al Ayuntamiento.

Lo anterior se puede advertir en términos negativos a partir de la omisión legislativa, o positivos, como se expresa en el proyecto y se determinó al abordar el tema de la oportunidad, al señalar que el Congreso del Estado no

permite, mediante las normas que estableció, una suficiente participación del Ayuntamiento en el caso concreto.

Por su parte, indicó que los efectos se reflejan exclusivamente en el Municipio de Zacatepec, con independencia de las repercusiones que se puedan originar en el orden jurídico del Estado de Morelos.

Agregó que en el resto, se propone declarar la validez de los artículos 5, 10 en su fracción XXII; 26,29 y 35 de la Ley de Transporte de Estado, así como en la página ciento treinta y ocho del proyecto en donde se hace una exclusión de los artículos Quinto y Décimo Transitorios, ya discutidos.

Asimismo, mencionó que en relación con los términos de la participación que debería tener el Ayuntamiento en materia de planeación, se podría presentar más como una consideración de invalidez, y como argumento adicional mencionar que: “Al momento de legislar es evidente que el legislador del Estado debe tomar en cuenta este contenido constitucional”.

A petición del señor Ministro Silva Meza, el señor Ministro Cossío Díaz precisó que a partir de la foja ciento cuarenta y seis del proyecto se analizan diversos preceptos, siendo necesario excluir únicamente el artículo 108, párrafo primero. Posteriormente, se abordan las previsiones relacionadas con la hacienda municipal, en el sentido de que

el Ayuntamiento de Zacatepec pretende que se le dé una devolución de lo que considera derechos indebidamente pagados al Estado, y finalmente se hace una consideración sobre la publicidad de vehículos de transporte público, relacionado esto último con los artículos 86 a 95 de la misma ley, los cuales se consideran en el resolutivo Tercero como válidos, por lo que si lo anterior llegara a aprobarse se suprimirían los efectos originalmente planteados para declarar la invalidez con efectos relativos de los artículos señalados en el resolutivo Cuarto del proyecto, siendo necesario ponerse de acuerdo sobre qué sucederá en tanto se expide la nueva normativa, bien sea que se den efectos ultra vires o que se expulsen del orden jurídico los preceptos respectivos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación las propuestas anteriores, ante lo cual el señor Ministro Cossío Díaz precisó la complejidad de la distinción entre las materias de transporte y de tránsito, siendo inconveniente dejar sin normativa sobre la materia al Municipio de Zacatepec, en tanto que una posibilidad sería declarar la nulidad de las normas hasta que se cumpliera un plazo, al término del cual surtirían sus efectos plenos de invalidez, que podría ser razonablemente de seis meses, para generar una condición de tránsito.

El señor Ministro Valls Hernández cuestionó si se darían efectos generales a la declaración de invalidez, ante

Sesión Pública Núm. 7

Lunes 17 de enero de 2011

lo cual el señor Ministro Cossío Díaz precisó que se darían seis meses para que el legislador local tuviera tiempo de legislar, en los cuales no tendría aplicación respecto del Municipio actor, sin que sea conveniente retirar la normativa local sin dar una solución de tránsito considerando que se tiene una posibilidad legal para ello como se prevé en el artículo 41 de la Ley Reglamentaria de la materia, y que otra solución será la desaplicación de la normativa a partir de que se notifique la resolución al Congreso del Estado de Morelos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró que la última propuesta es contraria a la que planteó al reinicio de la sesión pues se propuso que la declaración de invalidez tendría como efecto dar la intervención que correspondiera a los Municipios, siendo diferente ahora dar una vacatio a la invalidez y si no hay legislación surtiría efectos la invalidez, agregando no participar de la propuesta consistente en obligar a negociar a las partes.

Señaló que se ha alcanzado una propuesta sobre la invalidez, siendo delicado lo relativo a los efectos sugiriendo se presentara por escrito una diversa, siendo conveniente reflexionar sobre dichos efectos, estimando que se pueden complicar las cosas, ya que el tema de los efectos es relevante y se fijará un precedente para casos análogos.

El señor Ministro Valls Hernández precisó que los efectos serían para cada uno de los Municipios, proponiendo

que el día de mañana se presenten los efectos para revisarlos y llegar a un consenso, a lo cual se sumó el señor Ministro Aguilar Morales, quien además señaló estar de acuerdo en la invalidez respecto de todos los preceptos, salvo del 3º impugnado, para que se dé intervención al Municipio, en tanto que por lo que se refiere a ese numeral propuso que la invalidez sea completa en cuanto a los aspectos que corresponden en exclusiva al Municipio. Agregó no compartir el que se dé un plazo para legislar, pues la invalidez será para que se dé intervención al Municipio, mientras que respecto del artículo mencionado se debe invalidar porque esas facultades corresponden al Municipio, sin intervención del gobierno Estatal.

El señor Ministro Franco González Salas señaló no tener inconveniente en cuanto a analizar el día de mañana el tema de los efectos siendo acertado el día de hoy tomar votación sobre las declaraciones de invalidez, aunado a analizar el tema pendiente del asunto del señor Ministro Valls Hernández.

El señor Ministro Cossío Díaz, en relación con el asunto de señor Ministro Valls Hernández, indicó que la duda quedó superada pues era un problema sobre las omisiones relativas. Asimismo, consideró importante que se votara en relación con el tercer tema que le generaba interrogantes al señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, pues un tema es la invalidez y otro los efectos, estimando que

estos últimos pueden ser la declaración pura y dura de invalidez y la otra es tomar en cuenta la complejidad de la materia, cuestionando cómo se indica a los poderes locales la intervención que tendrán las autoridades municipales, ya que no existe norma que regule ese aspecto, razón por la cual podría dejarse la condición de que las normas sean aplicadas hasta en tanto sean sustituidas, acudiendo a lo previsto en el artículo 41 de la Ley reglamentaria de la materia, fijando los efectos para evitar que se generen condiciones indeseables.

Señaló que conociendo las complicaciones de la materia será relevante valorar las consecuencias, sin menoscabo de que el día de mañana se presente un conjunto de propuestas para evitar que el Estado se quede sin fuente normativa para afrontar la problemática de transporte en el Municipio, señalando que ya retiró la condición del diálogo, sin que exista base normativa para ello, incluyendo una sentencia de esta Suprema Corte.

Por ende, consideró que existen dos opciones: primero, postergar el efecto para que haya normas con base en las cuales existan ciertos elementos de referencia para poderse poner de acuerdo o, segundo, declarar la invalidez pura y dura de la normativa lo que podría generar con rapidez las actuaciones que llevan a una coordinación entre el gobernador y el Ayuntamiento, manifestando no tener inconveniente en que hoy se voten los tres asuntos y

Sesión Pública Núm. 7

Lunes 17 de enero de 2011

mañana los efectos tomando en cuenta las cuestiones fácticas.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que es probable que no le hubiese quedado clara la propuesta del señor Ministro Cossío Díaz y dado que no quedan claros los efectos que se proponen resultaría conveniente que se den los espacios para la reflexión.

El señor Ministro Silva Meza estimó conveniente levantar la sesión para reflexionar sobre la propuesta, para que el día de mañana se voten los temas restantes, declaró que el asunto y los demás continuarían en lista; convocó a los señores Ministros para la sesión pública ordinaria que tendrá verificativo el martes dieciocho de enero del año en curso a las diez horas con treinta minutos y concluyó la sesión a las trece horas con cincuenta y cinco minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.