

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 18/2008, 20/2008 Y 22/2008¹, FALLADAS EN SESIÓN DEL TRIBUNAL PLENO DEL DÍA 18 DE ENERO DE 2011.

En las controversias constitucionales motivo del presente voto, los Municipios actores impugnaron entre otras normas, la Ley de Transporte del Estado de Morelos, por considerar que a través de las disposiciones que se combaten, se invade su esfera de atribuciones.

Aunque en sesión manifesté que estoy esencialmente de acuerdo con el proyecto, quiero subrayar algo que me parece importante en relación con uno de los aspectos que se desarrollan en la resolución de la mayoría; la relativa al alcance del ámbito de atribuciones municipales en materia de transporte

Para tal efecto, debo señalar en primer término que coincido en lo que ha venido sosteniendo este Tribunal Constitucional²

¹ Promovidas por los Municipios de Zacatepec de Hidalgo, Xochitepec y Jiutepec, todos del Estado de Morelos, respectivamente.

² El primer precedente que se localiza respecto de la interpretación de la fracción III, inciso h), del artículo 115 constitucional, es el sustentado al resolverse la controversia constitucional 93/2003, bajo la ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, en sesión correspondiente al once de mayo de dos mil cuatro.

En dicha ejecutoria se estableció en lo conducente, lo siguiente:

[...]

“1. Que los ayuntamientos tendrán las facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

2. Que el objeto de las leyes que expidan las legislaturas de los Estados será, entre otros, establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo.

3. Que corresponde a los Municipios, entre otras funciones y servicios públicos el de tránsito.

4. Que los Municipios también tendrán a su cargo los servicios públicos que las Legislaturas locales determinen según las condiciones de los propios Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

5. Que en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios deben observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales, sin perjuicio de su competencia constitucional.

Por tanto, en el caso, los municipios tienen facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los reglamentos dentro de sus respectivas jurisdicciones que regulen los servicios públicos de su competencia; es competencia de los municipios la prestación del servicio público de tránsito, así como los demás que las Legislaturas locales determinen, debiendo observar para la prestación de los servicios a su cargo, lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

De lo anterior se destaca que, el inciso i) de la fracción III del artículo 115 constitucional establece la posibilidad de que la Legislatura local les encomiende la prestación de otros servicios, según las circunstancias específicas del municipio; sin embargo, del análisis de la legislación vigente en el Estado de Morelos, no se desprende que el Congreso local le haya conferido al Municipio demandado la prestación del servicio público de transporte y por tanto, la facultad de reglamentarlo.

2. Respecto de la precisión de los conceptos de “tránsito” y “transporte”, el Pleno de este Alto Tribunal al resolver la **controversia constitucional 2/98 promovida por el Estado de Oaxaca en contra del Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, por la expedición del Reglamento de Tránsito y Transporte de este último nivel de gobierno, por unanimidad de diez votos** estableció que de las características de cada uno de los servicios de tránsito y transporte se desprende su distinción, pues mientras el de tránsito es *uti universi*, o sea dirigido a los usuarios en general o al universo de usuarios, de gestión pública y constante; el de transporte es *uti singuli*, o sea dirigido a usuarios en particular, de gestión pública y privada y cotidiano, en dicha resolución se dijo:

“...Para determinar lo anterior resulta ilustrativo atender a la doctrina... A. CONCEPTO DE TRÁNSITO. --- Tránsito es la acción y efecto de transitar que, a su vez, según la Real Academia Española, significa ir o pasar de un punto a otro por vías o parajes públicos (Real Academia Española, op.cit.). --- Tránsito es, pues, el desplazamiento, el ir y venir, el movimiento de personas y vehículos en la vía pública. ---... Por nuestra parte, entendemos por servicio público de tránsito, la actividad técnica, realizada directamente por la administración pública, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y circular por ella con fluidez -bien como peatón, ya como conductor o pasajero de un vehículo, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, animales y vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública; cuyo cumplimiento uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción o un mutable régimen jurídico de derecho público, para el cabal ejercicio del derecho de libertad de tránsito de toda persona. ---... D. EL DE TRÁNSITO EN LA CLASIFICACION DEL SERVICIO PÚBLICO. --- En cuanto a la ubicación del servicio de tránsito en las diversas clasificaciones del servicio público, se da de la siguiente forma: --- a) *Uti universi*. --- Se considera al servicio público de tránsito, como de *uti universi* porque se presta genéricamente a toda la población sin que de ordinario se determine individualmente a los usuarios, quienes disfrutan del mismo por medio de la semaforización y demás normas de señalamiento, de la determinación del sentido de circulación vehicular en la vía pública, y de la vigilancia del cumplimiento de las normas que en ella regulan el desplazamiento de peatones, animales y vehículos, para agilizar el tránsito vehicular y lograr la seguridad vial. ---... b) De gestión pública.--- La prestación del servicio público de tránsito implica ejercicio de autoridad y, en opinión de algunos autores, de soberanía, por lo "cual está a cargo directamente de la administración pública centralizada, tanto en el ámbito federal, como en el estatal y el municipal. --- c) Obligatorio para el usuario... d) Obligatorio para el prestador del servicio... e) Indispensable... f) Constante... g) Gratuito... h). Régimen jurídico de derecho público... i) Régimen de monopolio... j) Por el ámbito de su jurisdicción... bajo la óptica del federalismo, en federales, de las entidades federativas, y municipales. Como el servicio público de tránsito se presta en las tres esferas de competencia, lo podemos clasificar también como federal, estatal y municipal. ---... Se trata de la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y circular por ella con fluidez, bien como peatón, ya como conductor o pasajero de un vehículo, para el cabal ejercicio del derecho de libertad de tránsito de toda persona... --- b) La actividad satisfactoria de dicha necesidad. --- La satisfacción de la referida necesidad de carácter general requiere de realizar la actividad técnica consistente en ordenar y agilizar el tráfico vehicular, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, animales y vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública...

EL SERVICIO PÚBLICO REGIONAL O PROVINCIAL DE TRANSPORTE... A. CONCEPTOS, DIVISIÓN Y CLASIFICACIÓN DEL TRANSPORTE. --- Entendido el transporte como un servicio cuya actividad consiste en llevar personas o cosas de un punto a otro, se divide, en atención a sus usuarios, en público y privado; y en razón de su objeto, en transporte de pasajeros y de carga, a los que se agrega el transporte mixto... En relación con los medios utilizados para su realización, se clasifica en marítimo, submarino, fluvial, aéreo, terrestre -ferroviario y carretero-, subterráneo y extraterrestre. En atención a su cobertura se clasifica en urbano, suburbano, foráneo, nacional e internacional --- B. DEFINICIÓN. --- Entendemos por servicio público de transporte, la actividad técnica, realizada directa o indirectamente por la administración pública, con propósito de satisfacer la necesidad de carácter general consistente en el traslado de las personas o de sus bienes muebles de un lugar a otro; cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico de derecho público... D. EL DE TRANSPORTE, EN LA CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO. --- a) *Uti singuli*. --- Se considera al servicio público de transporte, como de *uti singuli* porque se presta a toda persona determinada que lo requiera, siempre y cuando satisfaga los requisitos legales y reglamentarios en cada caso. --- b). De gestión pública y privada. --- El servicio público de transporte puede ser gestionado directamente por el Estado o indirectamente por medio de particulares bajo el régimen de concesión o permiso... c) Voluntario para el usuario... d) Obligatorio para el prestador del servicio... e)

Indispensable... f). Cotidiano... g) Oneroso... i) De régimen de oligopolio. --- La prestación del servicio público de transporte de jurisdicción de las entidades federativas se atribuye al gobierno del estado, por cuya razón sólo ella lo puede prestar directamente, o concesionar a particulares para su prestación indirecta. --- j) Por el ámbito de su jurisdicción... bajo la óptica del federalismo, en federales, de las entidades federativas, y municipales...”.

De lo que se tiene que el tránsito es el desplazamiento, el ir y venir, el movimiento de personas y vehículos en la vía pública, y el servicio público de tránsito es la actividad técnica, realizada directamente por la administración pública, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y circular por ella con fluidez, ya sea como peatón, conductor o pasajero de un vehículo, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, animales y vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública; cuyo cumplimiento uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes; asimismo, que se considera al servicio público de tránsito, como *uti universi* porque se presta genéricamente a toda la población sin que de ordinario se determine individualmente a los usuarios, quienes disfrutan del mismo por medio de la semaforización y demás normas de señalamiento, de la determinación del sentido de circulación vehicular en la vía pública, y de la vigilancia del cumplimiento de las normas que lo regulan, para agilizar el tránsito vehicular y lograr la seguridad vial.

En esta resolución se concluyó que se trata de servicios distintos y que por tanto la materia de tránsito no incorpora la de transporte, estableciéndose la tesis jurisprudencial P./J.80/98, que dice:

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

3.- **Controversia constitucional 25/98**, promovido por el Ayuntamiento del Municipio de Xalapa, Veracruz, con fecha 23 de marzo de 2000, por unanimidad de nueve votos, de la que derivó la siguiente jurisprudencia: tesis P./J. 56/2000.

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

4.- **Controversia constitucional 24/99, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca**, en contra del Estado de Oaxaca con motivo de la expedición del Decreto número 83 por el que se reformó y adicionó la Ley de Tránsito para el Estado de Oaxaca, se sostuvo, por unanimidad de once votos, lo siguiente:

“...se considera relevante para la resolución de la presente controversia, señalar cuál es el sistema de distribución de competencias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la materia que nos ocupa, establece para los tres niveles de gobierno. El sistema de distribución de competencias adoptado por la Constitución General de la República se contiene básicamente en sus artículos 73, 115, 117, 118 y 124 que disponen: (Se transcriben). - - - ...De lo previsto en los artículos reproducidos se desprende claramente que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos adopta el sistema consistente en enumerar las competencias de los órganos de Gobierno Federales (artículo 73), al señalar las materias en las que puede legislar el Congreso de la Unión, asimismo en la parte conocida como orgánica, la Ley Fundamental estatuye a los poderes federales y les concede un diverso cúmulo de competencias. Lo anterior debe ser relacionado con el texto del artículo 124 constitucional, que señala que las facultades que no están expresamente conferidas a las autoridades federales, se entienden reservadas a los Estados, por lo que se debe entender ampliamente que corresponde a las entidades federativas el ejercicio de las facultades que la Ley Fundamental les reservó, por lo que el ejercicio de las mismas debe quedar plasmado en las

Constituciones y legislación locales. La aparente amplitud de facultades residuales para los Estados, se ve limitada por los artículos 117 y 118, que señalan prohibiciones absolutas respecto del ejercicio de diversas competencias, por una parte, y por otra, algunas más que no puede desempeñar, si no es con el consentimiento del Congreso de la Unión. - - - A las anteriores limitaciones competenciales de los Estados, se debe sumar lo prescrito en el artículo 115 constitucional, que ordena la reglamentación necesaria en la Ley Fundamental local, de diversos principios que garanticen la existencia del Municipio Libre, entre los que se encuentra el ejercicio exclusivo de diversas facultades. De esta forma, los Estados pueden ejercer válidamente las facultades que no estén expresamente conferidas a la Federación, que no tengan prohibiciones o que no se señalen para su ejercicio por los municipios. ...”

“...Ahora bien, todas las consideraciones expuestas con anterioridad, así como los preceptos legales transcritos que inciden sobre el punto medular controvertido, conducen a determinar que los conceptos de invalidez que hizo valer el Ayuntamiento demandante son infundados. - - - En efecto, no asiste la razón a la parte referida en cuanto afirma que al aprobar el decreto 83, por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley de Tránsito para el Estado de Oaxaca, se contraviene en su perjuicio, lo establecido en el artículo 115, fracción III inciso h), de la Constitución Federal y se invade su esfera de competencias y facultades, que porque el mencionado Decreto se refiere a un servicio público que constitucionalmente debe prestar el Municipio. - - - Se concluye así, porque si bien es cierto que tanto en ese numeral como en el 94, inciso h) de la Constitución del Estado de Oaxaca, así como en el 116, fracción VIII, de la Ley Orgánica Municipal de la propia Entidad Federativa, se establece que los Municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación, entre otros, del servicio público de tránsito; también es verídico que esa cuestión no constituye obstáculo alguno para afirmar que el contenido del Decreto controvertido transgrede dichas atribuciones legales, puesto que no trastoca el espacio geográfico del Ayuntamiento de Oaxaca. - - - Al respecto, cabe establecer que de acuerdo con el análisis integral de las transcritas fracciones XXXVI, LI y LIII del artículo 59 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, como parte integral de la destacada distribución constitucional de esferas competenciales, se desprende que el Constituyente local estableció la facultad del Congreso de la Entidad Federativa mencionada, de expedir leyes sobre vías de comunicación que no sean de jurisdicción federal y a legislar sobre los servicios públicos. - - - En ese sentido, es incuestionable que el concepto de vías de comunicación permite incluir tanto al aspecto del transporte como al de tránsito. Lo anterior encuentra explicación en el hecho de que el ámbito competencial estatal se integra por facultades no conferidas a las autoridades federales y que se entienden reservadas a las entidades federativas y no encomendadas a los municipios, de tal suerte que la materia de vías de comunicación estatales incluye desde luego la regulación del transporte e incluso la materia de tránsito, dentro de las áreas geográficas no reservadas a la jurisdicción municipal, como son las vías de comunicación estatales. Es más, la facultad residual consagrada en la fracción LIII del artículo 59 de la Constitución local no viene sino a apoyar el hecho de que si una potestad no está expresamente conferida por la Ley Fundamental Federal a la Federación o a los municipios, se entiende reservada a la entidad federativa. - - - En ese orden de ideas, se hace necesario transcribir íntegramente el texto del controvertido decreto 83, con el propósito de establecer los alcances del mismo, el cual establece lo siguiente: (Se transcribe). - - - ...Pues bien, según se puede advertir de lo transcrito, las reformas y adiciones que ahí se contienen, corresponden a un cambio en la estructura orgánica de las autoridades de tránsito y transporte. Asimismo se desprende que dicho ejercicio legislativo, tiende a incidir en el ámbito estatal donde cobra vigencia la Ley de Tránsito reformada del Estado de Oaxaca, sin que ello represente la particular invasión de la esfera de competencias y facultades del Municipio de Oaxaca, pues según se dijo, se trata de una reforma orgánica sin modificar el ámbito competencial de sus actuaciones. - - - Ello es así porque en principio, en la reforma establecida en el artículo 2º, se menciona específicamente que la aplicación de la ley aludida y sus reglamentos, corresponde al Titular del Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Transporte y sus correspondientes Direcciones de Tránsito y de Transporte; empero, se hace una concreta aclaración en el sentido de que dicha aplicación de la ley y sus reglamentos será realizada sin menoscabo de las facultades y atribuciones de los municipios en materia de tránsito. - - - La anterior precisión, evidencia la clara intención del legislador local, de establecer un marcado respeto por el ámbito de competencia que la Constitución Federal le otorga en el artículo 115, fracción III, inciso h), a los municipios en materia de tránsito, puesto que de manera expresa deja a salvo en la aplicación de la Ley de Tránsito, las facultades y atribuciones que legalmente le corresponden en ese rubro; de ahí que no se coincida con el Ayuntamiento actor en cuanto sostiene que la aprobación del decreto combatido contraviene en su perjuicio el precepto constitucional citado, así como su esfera de competencias y facultades. - - - En ese mismo sentido, cabe reiterar que de acuerdo con lo establecido en las fracciones XXXVI, LI y LIII del artículo 59 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, el Constituyente local estableció la facultad del Congreso de esa Entidad Federativa, de expedir leyes sobre vías de comunicación que no sean de jurisdicción federal y a legislar sobre los servicios públicos. - - - Lo anterior, sirve de sustento para establecer que el contenido de las reformas y adiciones contenidas en el decreto materia de la controversia, corresponde justamente a las vías de comunicación que se refieren tanto al transporte como al tránsito en el ámbito de competencia estatal, el cual se encuentra integrado por facultades no reservadas expresamente a la Federación y dentro de las áreas geográficas no encomendadas en lo particular a la jurisdicción municipal. - - - Tal conclusión se corrobora justamente con la lectura de las disposiciones legales

de la Ley de Tránsito Reformada del Estado de Oaxaca, cuyas reformas y adiciones se controvierten, pues en ellas se contienen diversas directrices que tienen como marco de aplicación las vías de comunicación estatales, sin que de ellas se pueda advertir invasión alguna a la esfera de competencia del Municipio de Oaxaca de Juárez, por lo que se refiere a la prestación del servicio de tránsito. ...”

Las anteriores consideraciones dieron lugar a la tesis jurisprudencial 118/2000 que señala:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL DECRETO NÚMERO 83, POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE TRÁNSITO PARA EL ESTADO DE OAXACA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NI INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ. Si bien es cierto que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, 116, fracción VIII, de la Ley Orgánica Municipal de la propia entidad federativa, y 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Federal, los Municipios de ese Estado tienen a su cargo el servicio público de tránsito, el cual puede ser prestado con el concurso del Estado, siempre y cuando sea necesario y lo determinen las leyes, también lo es que esa cuestión no implica que el Decreto Número 83, por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley de Tránsito para el Estado de Oaxaca, viole el citado precepto constitucional, ni que invada la esfera de competencias del Municipio de Oaxaca de Juárez. Ello es así porque, por un lado, las reformas y adiciones que se contienen en el mencionado decreto, corresponden a un cambio en la estructura orgánica de las autoridades de tránsito y transporte, sin modificar el ámbito competencial de sus actuaciones, pues según se desprende de la reforma establecida en el artículo 2o. de la ley en mención, la aplicación de ésta y de sus reglamentos será realizada sin menoscabo de las facultades y atribuciones de los Municipios en materia de tránsito; y, por otro lado, el contenido de las referidas reformas y adiciones corresponde justamente a las vías de comunicación que se refieren tanto al transporte como al tránsito en el ámbito de competencia estatal, el cual se encuentra integrado por facultades no reservadas expresamente a la Federación y dentro de las áreas geográficas no encomendadas en lo particular a la jurisdicción municipal, lo que se corrobora con el análisis integral de lo dispuesto en las fracciones XXXVI, LI y LIII del artículo 59 de la Constitución Local.” (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Octubre de 2000, página 971).

5.- **Controversia constitucional 6/2001**, interpuesta por el Ayuntamiento del Municipio de Juárez, Chihuahua, y resuelta por el Tribunal Pleno el veinticinco de octubre de dos mil uno. En esta resolución se retomaron los criterios sustentados en las dos ejecutorias que preceden y se concluyó lo siguiente:

De lo anteriormente expuesto deriva lo siguiente: 1) Que la reforma constitucional al artículo 115 constitucional efectuada en el año de 1999 no varió la materia de tránsito que ya se encontraba como reservada a la competencia municipal, pero sí estableció, por una parte, como principio fundamental, que la prestación y el ejercicio de las funciones y servicios públicos, dentro de los que se encuentra el tránsito, estarían a cargo de los municipios, por lo que el Estado sólo podría prestar los servicios o ejercer las funciones relativas cuando así lo decidiera el Ayuntamiento respectivo, solicitándolo a la Legislatura por imposibilidad del municipio para ejercerlo o prestarlo o bien celebrando el convenio relativo con el Estado y, por la otra, se precisó el objeto de las leyes que en materia municipal debían expedir las legislaturas locales y que constituirán el marco legislativo al que deben sujetarse los Ayuntamientos en su facultad de aprobación de los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas; 2) Que de acuerdo con el sistema de distribución de competencias que la Constitución Federal establece para los tres niveles de gobierno, cabe concluir que la competencia a nivel estatal es residual al comprender las materias que no se encuentran reservadas a la Federación, adicionadas con las prohibiciones contenidas en los artículos 117 y 118 de la Carta Magna, así como con las que se reservan para los Municipios en el artículo 115 constitucional; y 3) Que el concepto de tránsito queda comprendido dentro de la materia de vías de comunicación y, por tanto, su regulación y la prestación del servicio se ejerce en los tres niveles de gobierno de acuerdo a sus respectivos ámbitos de jurisdicción, pues, como se señaló al resolverse la controversia constitucional 2/98, cuyas consideraciones en la parte conducente fueron transcritas con anterioridad “...el servicio público federal de tránsito se proporciona en los caminos y puentes de jurisdicción federal, el servicio público estatal de tránsito se proporciona en los caminos y puentes de jurisdicción estatal, así como en las zonas urbanas no atendidas por los municipios; y el servicio público municipal de tránsito se presta en las zonas urbanas, habida cuenta que, en términos generales, los caminos que comunican a unas zonas urbanas con otras de la misma clase son de jurisdicción federal o estatal...”

Partiendo de las anteriores premisas, es claro concluir que carece de razón la parte actora al aducir que con motivo de la reforma al artículo 115 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve la legislatura del Estado de Chihuahua carece de facultades legislativas en materia de tránsito, pues tal materia debe ser regulada en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, dentro de sus respectivos ámbitos competenciales, sin que del hecho de que la prestación del servicio público de tránsito corresponda a los Municipios pueda desprenderse que también a ellos corresponde dictar las normas generales de regulación de tal servicio, pues se trata de una

facultad diversa, a saber, la facultad legislativa que corresponde a los Congresos locales y a los Municipios la reglamentación en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, sujetos a las leyes estatales.

Ahora bien, para delimitar el ámbito de competencia en cuanto a la normatividad en materia de tránsito entre el Estado y el Municipio, por ser esta delimitación la que concretamente interesa para la solución de la presente controversia constitucional, debe atenderse no sólo al espacio geográfico, sino también a los aspectos propios que el servicio público de tránsito implica, pues el artículo 115 constitucional, en el segundo párrafo de su fracción II y el penúltimo párrafo de su fracción III, sujetan las facultades de los ayuntamientos de expedición de los reglamentos relativos a las leyes en materia municipal y la prestación del servicio a lo dispuesto por las leyes estatales, lo que significa que debe existir homogeneidad en el marco normativo de los municipios del Estado, pero con respeto a las cuestiones específicas y propias de cada Municipio.

De este asunto derivó la siguiente tesis de jurisprudencia P./J. 137/2001, de Pleno, visible en la página mil cuarenta y cuatro, del Tomo XV, enero de dos mil dos, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que es del tenor siguiente:

“TRÁNSITO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA EXPEDICIÓN DE LA LEY RELATIVA POR LA LEGISLATURA ESTATAL NO QUEBRANTA EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES II Y III, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NI INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO DE JUÁREZ. Si bien el artículo 115, fracción III, inciso h), constitucional reserva al tránsito como una de las funciones y servicios públicos a cargo de los Municipios, ello no significa que las Legislaturas de los Estados estén impedidas para legislar en esa materia, porque tienen facultades para legislar en materia de vías de comunicación, lo que comprende al tránsito y, conforme al sistema de distribución de competencias establecido en nuestra Constitución Federal, tal servicio debe ser regulado en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. La interpretación congruente y relacionada del artículo 115, fracciones II, segundo párrafo, y III, penúltimo párrafo, que establecen las facultades de los Ayuntamientos para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas, los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas dentro de sus respectivas jurisdicciones y la sujeción de los Municipios en el desempeño de las funciones y la prestación de los servicios públicos a su cargo conforme a lo dispuesto por las leyes federales y estatales, junto con la voluntad del Órgano Reformador de la Constitución Federal manifestada en los dictámenes de las Cámaras de Origen y Revisora del proyecto de reformas del año de 1999 a dicho dispositivo, permiten concluir que corresponderá a las Legislaturas Estatales emitir las normas que regulen la prestación del servicio de tránsito para darle uniformidad en todo el Estado mediante el establecimiento de un marco normativo homogéneo (lo que implica el registro y control de vehículos, la autorización de su circulación, la emisión de las placas correspondientes, la emisión de las calcomanías y hologramas de identificación vehicular, la expedición de licencias de conducir, así como la normativa general a que deben sujetarse los conductores y peatones, las conductas que constituirán infracciones, las sanciones aplicables, etcétera), y a los Municipios, en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, la emisión de las normas relativas a la administración, organización, planeación y operación del servicio a fin de que éste se preste de manera continua, uniforme, permanente y regular (como lo son las normas relativas al sentido de circulación en las avenidas y calles, a las señales y dispositivos para el control de tránsito, a la seguridad vial, al horario para la prestación de los servicios administrativos y a la distribución de facultades entre las diversas autoridades de tránsito municipales, entre otras). Atento a lo anterior, la Ley de Tránsito del Estado de Chihuahua no quebranta el artículo 115, fracciones II y III, inciso h), de la Constitución Federal, ni invade la esfera competencial del Municipio de Juárez, pues fue expedida por el Congreso del Estado en uso de sus facultades legislativas en la materia y en las disposiciones que comprende no se consignan normas cuya emisión corresponde a los Municipios, sino que claramente se precisa en su artículo 5o. que la prestación del servicio público de tránsito estará a cargo de los Municipios; en su numeral 7o. que la aplicación de la ley corresponderá a las autoridades estatales y municipales en sus respectivas áreas de competencia y en el artículo cuarto transitorio que los Municipios deberán expedir sus respectivos reglamentos en materia de tránsito.”.

6.- Controversia constitucional 42/2005, promovida por el Municipio de Amecameca, Estado de México. Con fecha 17 de enero de 2008, once votos, de la que derivó la tesis de jurisprudencia Tesis: P./J. 33/2008 del siguiente tenor:

TRÁNSITO. EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN III, INCISO H, DE LA CONSTITUCIÓN, RESERVA ESE SERVICIO A LOS MUNICIPIOS, POR LO QUE SI UN GOBIERNO ESTATAL, A UNO DE ELLOS LE CONDICIONA SU TRANSFERENCIA AL CUMPLIMIENTO DE UN REQUISITO AJENO A ESA NORMA FUNDAMENTAL, VIOLA LA MISMA. Conforme al artículo constitucional citado, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, es prerrogativa de los Municipios la prestación del servicio público de tránsito, estableciéndose en el artículo tercero transitorio que los servicios que venían prestando los Gobiernos de los Estados, antes de la entrada en vigor de las reformas, los Municipios podrían asumirlos previa aprobación del Ayuntamiento y solicitud al

para diferenciar lo que son las facultades en materia de transporte y las facultades en materia de tránsito. El Municipio no tiene una facultad absoluta como en el caso de tránsito, sino que está acotada a que se afecte su ámbito territorial.

Esta afirmación deriva de las previsiones constitucionales contenidas en el artículo 115, fracciones II, III, incisos h) e i); y V, inciso h), cuyo tenor literal es el siguiente:

“Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:
[...]

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

Gobierno del Estado, el cual debería elaborar un programa de transferencia del servicio en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la solicitud correspondiente. Por tanto, si un Municipio acredita la aprobación del Ayuntamiento para la asunción del servicio público de tránsito y haber elevado la solicitud respectiva al Gobierno del Estado, y éste no hace la transferencia en el plazo señalado en la Constitución, aduciendo que los elementos que prestarán el servicio no han acreditado los exámenes aplicados por la Dirección General de Seguridad Pública de la entidad, tal circunstancia equivale a una negativa tácita a realizar la transferencia al condicionarla al cumplimiento de un requisito no previsto en aquélla, con lo que viola el precepto constitucional especificado.

- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

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

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

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

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

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

IV.- [...]

V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.
VI. [...]"

De la revisión al proceso de reforma constitucional respectiva, se advierte que en la conformación del actual texto de la fracción III del artículo 115 constitucional, tiene relevancia la reforma de mil novecientos ochenta y tres que tuvo como origen la iniciativa presentada por el ejecutivo federal de fecha ocho de diciembre de 1982³, en la que se destacó lo siguiente:

[...] En principio se ponderó la idea de contener en un precepto de la Constitución lo relativo a las bases mínimas de la estructura municipal, y en otro las relativas a los Estados, pero la convicción que nos aporta la tradición del Constituyente de 1917 y el peso histórico del artículo 115 sugirió la determinación que dicho artículo siga manteniendo en lo general su fórmula originaria, solamente reestructurándolo por fracciones, para que por razones de técnica legislativa, a través de unas se regulen por una parte las normas del Municipio Libre y por otras las de los Estados o entidades federativas.

En el precepto se consignan aquellos principios que deban ser comunes como reglas básicas a todos los Municipios del país. En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las Constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas.

Se presenta ante la soberanía de ese H. Congreso la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución, dividiendo dicho precepto en diez fracciones, de las que siete corresponderán específicamente a las estructuras municipales, dos serán comunes a los Estados y Municipios, y una más, sin mayores modificaciones que las contenidas en el texto vigente del artículo, corresponderán a los Estados de la Federación.

[...]

En la Fracción II se reitera la personalidad jurídica de los Municipios, se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de

³ CAMARA DE ORIGEN: SENADORES.EXPOSICION DE MOTIVOS, 8 de Diciembre de 1982.
INICIATIVA DEL EJECUTIVO.REFORMA AL ARTICULO 115.

conformidad con la ley, a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales, se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Con esta medida, a la par que la anterior, se busca el robustecimiento político y jurídico de los Municipios.

Uno de los problemas que con mayor frecuencia y dramatismo han confrontado las comunidades municipales, es el inherente a la prestación de los servicios públicos a sus pobladores, pues ante la ambigüedad constitucional sobre cuáles de dichos servicios les corresponden y la incapacidad manifiesta de algunos ayuntamientos para prestarlos, no pocos de ellos han sido absorbidos por los gobiernos locales y la Federación.

Conscientes de la gran heterogeneidad de los Municipios del país y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como una necesidad capital, precisar los servicios que deba tener la incumbencia municipal, y que aún con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio, puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas.

Así, en la Fracción III, se definen como servicios públicos municipales: los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijen por las Legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera. En el entendido de que esta problemática no ha sido privativa de nuestra Nación, acudimos a las experiencias de otras latitudes, recogiendo por sus reconocidos resultados positivos el derecho de los Municipios de una misma entidad de coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia.

Por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular, se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal, entendiendo, como así también lo proclamaron los Constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en los Municipios mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica. Por ende, en este renglón, fundamental

para la subsistencia y desarrollo de los Municipios, consignamos en la Fracción IV de la iniciativa, en primer término, como concepto originario del Artículo 115 la libre administración de su hacienda por parte de los Municipios, pero por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva.

Se atribuyen igualmente a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Por último, en esta área hacendaria, se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se les asignen, disponiéndose la obligación de las Legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los Municipios dichas participaciones.
[...]

Por otra parte, en el Dictamen de esa iniciativa elaborado por las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Planeación de Desarrollo Económico y Social, del veintisiete de diciembre de la propia anualidad, se consideró lo siguiente:

[...] El artículo 115 que se propone guarda el mismo espíritu y la misma esencia que el texto aprobado por el Constituyente Social de 1917; sus principios torales continúan vigentes; lo importante de la Reforma estriba en dos aspectos sobresalientes de los Municipios y la reestructuración lógica del precepto para exponer con detalle y claridad las innovaciones que se pretenden.

[...]
La ratificación en la fracción II de la Iniciativa, de la personalidad jurídica de los municipios, queda debidamente complementada y robustecida con el agregado de que éstos "manejarán su patrimonio

conforme a la ley". De igual manera se reafirma la facultad para que las comunidades municipales puedan expedir bandos de policía y buen gobierno, así como reglamentos, circulares y otras disposiciones de orden administrativo, de acuerdo con bases que establezcan las legislaturas de los Estados. Las comisiones quieren dejar asentado a este respecto, que si bien es cierto que la emisión de una circular no puede sujetarse a normas estrictas emitidas por su Congreso, advierten que el texto del segundo párrafo de la fracción II de la Iniciativa marca una obligación a las legislaturas locales, de permitir a los ayuntamientos que realicen libremente lo que el texto consigna, lo que por supuesto habrá de quedar sujeto al orden jurídico local y, desde luego, federal.

Se estima asimismo que, dada la heterogeneidad de las entidades federativas y de los centenares de municipios del país, que podría dar lugar a una compleja tipología de los mismos, no es posible establecer bases detalladas que desbordarían la realidad y resultarían inaplicables.

Por otra parte, las comisiones dictaminadoras advierten que en efecto, sujetar la facultad de los municipios para emitir sus propios reglamentos y disposiciones administrativas a normas dictadas por las legislaturas locales, es una forma de asegurar su vigencia, puesto que esta atribución alcanza rango constitucional nacional que hasta ahora no había tenido, así como que las bases generales que den cierta unidad a la vida municipal de cada Estado son una forma de integrar políticamente a la entidad y por esa vía mantener la organización del todo nacional, en su sentido federalista; pues así como la Constitución General de la República es un pacto de unión de la multiplicidad estatal, el orden jurídico de cada Estado ha de asegurar la unidad de sus municipios y por ende la cohesión política y social de todos quienes integran el Estado.

Este mismo reconocimiento a la heterogeneidad de los municipios del país, y las diversas y complejas circunstancias en que se desenvuelven, son advertidas por estas comisiones en el texto de la fracción III que atribuye a los municipios la prestación de un número importante y mínimo de servicios públicos, que a juicio de la Exposición de motivos constituyen actividades que podrían y deberían ser comunes a todas las entidades municipales del país. En este caso también se estima que es justificado que las leyes locales especifiquen la procedencia de asignar la responsabilidad de tales servicios a los municipios, así como el concurso que los gobiernos estatales debieran prestar cuando fuese necesario.

Dada la multiplicación de municipios en numerosos Estados de la República, así como el hecho de que el crecimiento demográfico particularmente urbano hace cada vez más frecuente el proceso de conurbación, estas comisiones no pasan por alto la importante figura de coordinación y asociación de municipios de un mismo Estado para la más eficaz prestación de los servicios públicos, sujetándose, como dice el texto que se propone, a la ley local respectiva, lo cual permitirá la intervención de los órganos de gobierno estatales.

Es un hecho de la mayor relevancia y preocupación, el contraste demográfico reflejado en el aislamiento poblacional y en la concentración excesiva de habitantes, extremos ambos que encarecen la prestación de servicios y generan deseconomías. Una política racional y una administración congruente fuerzan a que, para evitar las consecuencias negativas de esos fenómenos, se promuevan estas formas de coordinación y asociación contemplados por la Iniciativa en el párrafo final de la fracción III. Se ponen así, también, bases importantes para la planeación de desarrollos regionales debidamente estructurados y de modernización municipal asociados al desenvolvimiento democrático.

En esta fracción III la Iniciativa propuesta por el Ejecutivo Federal, enuncia de manera precisa los servicios públicos que quedarán a cargo de los municipios, liquidando la inseguridad e indeterminación de los mismos, lo que propiciaba deficiencia o retardo en su prestación, en detrimento de los habitantes y del mismo aspecto físico de las localidades.

[...]

También resulta un referente importante, la reforma de mil novecientos noventa y nueve al invocado artículo 115, Constitucional, la que tuvo su origen en la presentación de nueve iniciativas por diversos Grupos Parlamentarios en la Cámara de Diputados⁴, destacando la presentada por el Partido Acción Nacional, el 31 de marzo de 1998, cuya exposición de motivos, en lo que interesa, fue la siguiente:

⁴ Las nueve iniciativas mencionadas son las siguientes:

- a) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo el 23 de octubre de 1997.
- b) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 13 de noviembre de 1997.
- c) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo el 11 de diciembre de 1997.
- d) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 31 de marzo de 1998.
- e) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 2 de abril de 1998.
- f) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 23 de abril de 1998.
- g) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el 11 de diciembre de 1998.
- h) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 30 de abril de 1999.
- i) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el 26 de mayo de 1999.

[...] con fundamento en los artículos 31, 71, 72, 115, 116 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 54, 56, 64 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 87, 88 y demás relativos del reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, venimos a presentar la siguiente iniciativa de decreto que reforma y adiciona los artículos 31, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con base en las consideraciones fáctico jurídicas que a continuación se exponen:

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. México tiene en el municipio la célula social y política que conforma el todo nacional. El municipio se ha dicho, integra al estado federado y este al estado nacional. Ya el constituyente de 1917 consideró como la base de la división territorial, política y administrativa de los estados al municipio libre; pero que lejos estamos aún de que este adjetivo, en los hechos, sea en la realidad una garantía de vida política y social verdaderamente autónoma, no tan solo como concepción del legislador sino como imperiosa necesidad y aspiración del pueblo mexicano.

La comunidad municipal es comunidad de vida y ampliación subsidiaria del ámbito familiar; es el municipio la casa grande en donde los ciudadanos interactúan con tal intensidad, que hace del contacto permanente de gobernantes y gobernados una vía de mejor solución para los problemas locales; por ello reiteramos que el desarrollo de lo político y social, así como la prestación de los servicios elementales, debe ser solucionado por quienes en carne propia viven esa realidad, de la mano del orden de gobierno de primer contacto: el municipal.

2. Lo anterior ha sido premisa e intención del constituyente, que empero, a estas alturas ha sido ineficaz dadas las lagunas, omisiones y hasta contradicciones del texto constitucional, así como en razón de las cuestionables leyes emanadas de la carta magna, respecto del ámbito municipal. Se dice que el municipio es libre y sin embargo se le confunde con los gobiernos estatales y federal, a título de concurso o concurrencia.

Al municipio, a través de su ayuntamientos se le confirieron facultades reglamentarias, mas no existe limitación alguna para que las legislaturas estatales y federales, encuentren una frontera entre sus atribuciones y las del municipio de tal manera, que sea efectiva la capacidad cuasilegislativa de los ayuntamientos que de modo incipiente, ya les ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se les reconoce personalidad jurídica pero hoy por hoy, los gobiernos estatales y las legislaturas locales afectan el ámbito municipal, tomando decisiones en su nombre, sobre todo de carácter administrativo de tal manera que dejan a los ayuntamientos como entidad de despacho o ejecución en asuntos trascendentes.

Se les confiere patrimonio propio más este está sujeto a decisiones de las legislaturas estatales como si no existiera la madurez, ni la legitimidad política para que los ayuntamientos tomen decisiones sobre el uso y destino de sus bienes, dando en los casos que lo ameriten la participación ciudadana pertinente.

Se les confiere libertad para el manejo de su hacienda, al mismo tiempo que las legislaturas la limitan a ultranza y sobre manera, fundados en el reenvío que a los congresos locales hizo el propio constituyente, al referir sin la menor previsión, el que esta libertad se ejercerá conforme a la ley. Así mismo, en materia hacendaría, a lo más que han llegado los municipios respecto de sus ingresos ordinarios, es al derecho de iniciativa de sus respectivas leyes tributarias y particularmente las de ingresos, cuando a estas alturas, merecido y necesario es que los ayuntamientos puedan decidir cuando menos el catálogo de tasas y tarifas que año con año se apliquen a las hipótesis generadoras de contribuciones que como tales, las legislaturas aprueben en las respectivas leyes de hacienda; es decir, aspiramos a introducir en el municipio parte de la potestad tributaria, en lo que se refiere a moderar sus niveles de ingreso limitados desde luego, como toda norma tributaria, por los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad.

El Constituyente Permanente, les asignó a los municipios un catálogo de servicios a prestar y funciones a ejercer, pero tristemente no se garantizan estas funciones como expresión mínima y exclusiva de éste ámbito de competencia con la suficiente claridad, ya que el propio constituyente, en la fracción III del artículo 115, puso de nueva cuenta a la consideración de las legislaturas locales y sin limitación alguna, el que estas puedan determinar si aquellas funciones primigeniamente municipales pasan a los estados, de tal manera que hoy, en la mayoría de los municipios de país, los congresos estatales les han negado a los municipios la atribución de prestar servicios y ejercer funciones plenas y fundamentales tales como las de agua potable, obras públicas, desarrollo urbano, catastro, seguridad pública, transporte público, etc.

[...]

3. ..

a) La presente iniciativa introduce el término de autonomía (actualmente dicho término no existe en el texto vigente del artículo 115) como parte de los atributos del municipio y se concibe, como la potestad que dentro de la noción de estado en su amplio sentido, pueden gozar los municipios para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. Este concepto es el sentido del término autonomía, que se propone adicionar al párrafo primero del artículo 115 desarrollándolo en la fracción segunda del citado numeral en su primer párrafo.

b) Con el objeto de garantizar los alcances cuasilegislativos, de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, se amplía y se hace explícita la potestad que estos tendrán para expedir bandos de policía y buen gobierno y reglamentos, particularmente los que

regulen la organización de la administración pública municipal, respecto de sus órganos administrativos, desconcentrados y descentralizados, la distribución de competencias y facultades entre sus dependencias y el nombramiento de sus titulares que no sean miembros de ayuntamiento como órgano colegiado; así como para normar directa y espontáneamente las materias de su competencia así como procedimientos y servicios; introduciendo para ello un inciso a), de la fracción segunda del artículo 115.

c) Al efecto las facultades reglamentarias amplias de los ayuntamientos y por ello cuasilegislativas, se remiten a un marco jurídico general que expedirán las legislaturas locales, denominado bases normativas municipales conforme a las cuales los ayuntamientos ejercerán sus potestades; pero a diferencia del texto constitucional vigente, el que ahora se propone limita las bases normativas de las legislaturas locales, al establecimiento de principios generales de procedimiento administrativo garantías de igualdad, transparencia, audiencia, defensa y legalidad, y el que dichas bases deberán estar contenidas en una sola ley. Esta nueva disposición se encuadra en el inciso b) de la propia fracción segunda citada a manera de adición.

d) También se adiciona un inciso c) de la fracción aludida, en donde se impide que en ningún caso las bases normativas municipales que expidan las legislaturas locales, podrán establecer procedimientos de nombramiento o designación de servidores públicos municipales distintos a los propios miembros del ayuntamiento, esto será pues, facultad exclusiva del referido órgano colegiado municipal según el inciso a) ya explicado; así como la prohibición para que las legislaturas determinen la organización interna de la administración pública municipal, al tiempo que no podrá la legislatura constituirse así misma ni a ningún otro órgano distinto al ayuntamiento como instancia de decisión o resolución administrativa en lugar del ayuntamiento como órgano de gobierno municipal.

e) Finalmente, se adiciona un inciso d) a dicha fracción II facultando a las legislaturas para establecer en las bases normativas municipales, las decisiones que por su trascendencia, en todo caso deberán ser tomadas por mayoría calificada de los miembros del ayuntamiento, haciendo especial énfasis en la desincorporación de bienes del dominio público municipal, venta de inmuebles o cambio de destino, así como las resoluciones administrativas o relaciones contractuales que comprometan al municipio más allá del término de la gestión del ayuntamiento o consejo municipal que se trate, sin que en ningún caso puedan las legislaturas, como perversamente hoy sucede, ser la instancia de resolución en materia patrimonial o administrativa de los municipios.

f) A la fracción tercera del artículo 115 constitucional, se le adiciona un inciso g) relativo a la prestación del servicio de construcción de infraestructura urbana y rural; se expresa en el inciso h) de manera independiente, **la función de seguridad pública, recorriendo en sus incisos el servicio de tránsito y transporte público, adicionando la materia de catastro, y conservando el principio**

de que los municipios tendrán a su cargo las demás materias que las legislaturas determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas que prevalezcan, pero eliminando el concurso estatal en estas funciones que discrecionalmente hoy determinan las legislaturas locales, es decir, se les podrán conferir a los municipios mayores atributos, pero ya nunca menos, máxime si es en contra de su voluntad.

De esta manera las funciones y servicios municipales quedan garantizadas como un mínimo ámbito de competencia que no podrá ser trastocado por la legislatura local a no ser a petición y formal declaración del municipio interesado, en cuyo caso la legislatura local regulará la forma y términos en que los gobiernos estatales asumirán funciones municipales, y no como en la actualidad acontece, ya que merced del texto constitucional vigente pueden las legislaturas determinar a priori y sin el consentimiento del municipio su presunta incapacidad par ejercer determinada función dando por resultado que a la fecha, una inmensa cantidad de municipios no prestan los servicios que constitucionalmente les corresponden, con base en disposiciones de ley local, paradójicamente acordes con la constitución, sin que medie justificación y sobre todo, sin la posibilidad de que el municipio interesado exprese su parecer.

Como complemento a esta reforma concreta, es que el propio párrafo tercero de la fracción tercera en comento, regula bajo el principio de subsidiaridad la circunstancia anteriormente expresada, de tal forma que el concurso estatal respecto de dichas materias solo ocurrirá a petición del Municipio interesado, y se relaciona directamente, a la propuesta de adición de un tercer y último párrafo de la fracción séptima del artículo 116, donde se impone por su parte, la obligación a los gobiernos estatales de asumir funciones municipales una vez ocurridos los requisitos que esta constitución establece, en el que se destaca la declaración del ayuntamiento por las dos terceras partes de sus miembros respecto de su imposibilidad, por causa grave, para ejercer determinada función, y de conformidad al procedimiento que las legislaturas locales al efecto establezca.

En el dictamen de la Cámara de Diputados elaborado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, el quince de junio de 1999, se asentó en lo conducente, lo siguiente:

G. En la iniciativa presentada el 31 de marzo de 1998, por los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, se propone:

1. Reformar la fracción IV del artículo 31 constitucional para incluir en el texto, que las contribuciones también se determinen en la Constitución y en normas de observancia general.

2. Reformar el primer párrafo del artículo 115 constitucional, para incluir la palabra "autónomo", referida al régimen interior de los Estados.

3. Reformar el párrafo primero de la fracción II del artículo 115 constitucional, para incluir que los municipios gocen de autonomía para regir su vida y ámbito de competencia.

...

8. Reformar el párrafo primero de la fracción III del artículo 115 constitucional, para que se elimine el concurso de los Estados en la prestación de los servicios públicos municipales.

...10. Reformar el inciso h) de la fracción III del artículo 115 constitucional, para eliminar lo relacionado con el servicio público de tránsito.

11. Adicionar un nuevo inciso i) a la fracción III del artículo 115 constitucional, para incluir el servicio público de tránsito y transporte público.

12. Adicionar un inciso j) a la fracción III del artículo 115 constitucional, para incluir el servicio público de catastro.

13. Reformar el último párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional, en donde se faculte a los municipios para celebrar convenios con el Estado, para que se haga cargo en forma subsidiaria de alguna de sus funciones, cuando aquellos se encuentren impedidos.

14. Reformar la fracción IV del artículo 115 constitucional, para facultar a los municipios a ejercer de manera directa y exclusiva los recursos de la hacienda municipal, pudiendo determinar a través de su órgano representativo la coadyuvancia ciudadana.

15. Reformar el inciso a) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, para incluir las Leyes de Hacienda Municipales.

...

19. Reformar la fracción V del artículo 115 constitucional para facultar a los Municipios a coordinarse con el estado y la federación en materia de protección civil, y autorizar la utilización del suelo;

...

4.3 Una de las reformas más importantes que se introducen en el presente decreto es, sin duda, la referente a la fracción III que contiene un catálogo de competencias exclusivas.

Este aspecto, está planteado en las iniciativas en estudio, por lo cual,

la comisión que suscribe estima procedente eliminar el concurso de los estados en las funciones y servicios establecidos en la nueva fracción III, para que queden con dicho doble carácter (función y servicio público), las materias descritas en los incisos correspondientes en calidad de competencias municipales exclusivas, sin perjuicio del mecanismo de transferencia previsto en los incisos c) y d) de la ya explicada nueva fracción II.

En referencia a las materias cuyo concepto se amplía o aclara, tenemos lo siguiente:

En el inciso a) de la fracción III, a la materia de agua potable y alcantarillado se le agrega drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales.

En el inciso c), que contempla limpia, se precisa que se trata también de los servicios para recolectar, trasladar, tratar y disponer de residuos, obviamente de los que su tratamiento no esté reservado a la competencia de otros ámbitos de gobierno, según la ley de la materia, en los términos de la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución General de la República.

En el inciso g), al concepto de calles, parques y jardines, se le agrega genéricamente el equipamiento que se entiende como la obra, mobiliario e infraestructura accesoria a los conceptos principales ya enunciados.

En el inciso h), se adecua la noción de seguridad pública, y se reenvía al artículo 21 Constitucional para aclarar que la exclusividad en este aspecto resulta de la parte específica que el nuevo concepto, en esta materia, le asigna al ámbito municipal, lo cual incluye lo que se refiere a la policía preventiva municipal y se mantiene la facultad en materia de tránsito municipal.

De todo lo anterior, se debe concluir que se trata de funciones y servicios del ámbito municipal, para que se ejerzan o se presten exclusivamente por su órgano de Gobierno: el ayuntamiento y la administración Pública Municipal que le deriva.

Se agrega un nuevo párrafo segundo para prevenir que, sin perjuicio de sus competencias, en las materias que tienen regulación federal o estatal especial, los municipios observarán las leyes de la materia sin que éstas, puedan desvirtuar la competencia del municipio al efecto. Esto significa, por ejemplo, que si bien el municipio tiene en exclusiva el servicio de agua potable en su jurisdicción, ello no implica que no deba observar la ley federal de aguas nacionales o las leyes estatales para la distribución de agua en bloque; no obstante, dichas leyes no podrán sustraer del ámbito del municipio su potestad primigenia de distribuir entre la población el vital líquido si no media la el acuerdo o resolución de su órgano de Gobierno.

Por último, se recorre el actual párrafo segundo para convertirse en tercero, eliminando la taxativa de que los municipios se puedan

asociar sólo entre municipios de un mismo estado y solo para la prestación de servicios. Con la nueva redacción, los municipios se podrán asociar libremente para los fines de la fracción en estudio, si son de un mismo Estado, y si son de dos o más Estados tendrán que acudir a la legislatura para su aprobación. En ambos casos, se amplía la posibilidad de asociación no sólo para la más eficaz prestación de servicios públicos sino también para el ejercicio de sus funciones públicas. A lo anterior se suma la vía de convenir con el Estado un esquema de asunción de servicios o funciones municipales o bien, de coordinación entre ambos.

...

4.5 Se corrige el actual modelo de redacción que contiene la fracción V del artículo 115 constitucional para abrirlo en incisos y dar mayor claridad a cada una de las materias concurrentes del municipio. En consecuencia, para atender al espíritu de las iniciativas, se faculta al municipio para no sólo controlar y vigilar el uso de suelo sino para autorizarlo; a la par que se le faculta constitucionalmente para intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano, y participar en lo relativo a la materia ecológica y de protección ambiental, así como en aquello que se vincule a la planeación regional.

En la discusión de la Cámara de Origen destacan las intervenciones siguientes:

[...] En lo relativo a los servicios públicos en los que con frecuencia el Estado participa conjuntamente con los municipios, las reformas proporcionan una solución inmediata, **debido a que hay servicios que exclusivamente pueden y deben proporcionar a los municipios y los que debido a que en ocasiones éstos no tienen la capacidad de proporcionarlos, ante la disyuntiva de que de manera exclusiva sea sólo el municipio quien proporcione esos servicios determinados, pero que en ocasiones por limitaciones de infraestructura o por insuficiencias presupuestales no pueda hacerlo, no se excluya la posibilidad de que participe el estado en la proporción de esos servicios, pero siempre que el municipio así lo haya convenido previamente con el estado o lo haya solicitado al Congreso Local y éste haya aprobado; así se respeta el que los municipios de manera exclusiva proporcionen determinados servicios, pero que tampoco esta exclusividad derive en insuficiencias, proporcionándose una solución práctica.**

Esto también contribuyó a que se empleara la posibilidad de que los municipios de distintas entidades federativas puedan asociarse para la presentación de servicios y ahora en el ejercicio de función pública hasta ahora inexistentes, debido a la limitante de que sólo podía llevarse a cabo con municipios de un mismo estado.

En este rubro la aplicación de materias y regularización expresa

municipal deviene lo necesario, el manejo de las aguas residuales hasta ahora no contemplado; se agrega lo relativo al alcantarillado y agua potable, el tratamiento y disposición final de residuos se suman al ya contemplado de limpia al mismo tiempo que se incluye como un término general el de "equipamiento urbano " para substituir al ya rebasado concepto de "calles, parques y jardines". También se faculta al municipio no sólo para contar y vigilar el uso del suelo, sino también para autorizarlo, al tiempo que se le faculta constitucionalmente para participar en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano, de materia ecológica, protección ambiental y planeación regional.

Esto también contribuyó a que se empleara la posibilidad de que los municipios de distintas entidades federativas puedan asociarse para la presentación de servicios y ahora en el ejercicio de función pública hasta ahora inexistentes, debido a la limitante de que sólo podía llevarse a cabo con municipios de un mismo estado⁵.

[...]⁶

Con su venia, señor Presidente.

Los legisladores priístas propusimos la inclusión en el articulado de las disposiciones relativas a la adición al inciso a) de la fracción III a efecto de que a los servicios públicos municipales de agua potable, drenaje y alcantarillado se agregue el tratamiento y disposición de sus aguas residuales, habida cuenta de la complementariedad entre dichos servicios públicos. Asimismo propusimos otorgar a los municipios la facultad para formular planes de desarrollo regional en concordancia con los planes generales de la materia, así como de asegurar la intervención de los municipios en los proyectos de desarrollo regional que elaboren la Federación o los estados.

Incluimos además facultarlos para participar en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros, cuando aquellos incidan en su ámbito territorial; y en congruencia con las facultades que en el nivel federal de gobierno habrá de tener la entidad superior de fiscalización, propusimos a las legislaturas la fiscalización de ellos sobre los ingresos, egresos, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos municipales.

Una de las reformas que consideramos más sustancial, se refiere a la fracción III que contiene un catálogo de funciones exclusivas eliminando el concurso de los estados y la necesaria actualización de éstas, agregando a la materia de agua potable y alcantarillado, el drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales. De la misma manera añadiendo al servicio de limpia la recolección, tratamiento y disposición de los residuos y al concepto de parques y jardines, el término de equipamiento.

En los términos de eficiencia y eficacia que deben caracterizar a la prestación de los servicios municipales, vemos muy positivo el hecho de eliminar la taxativa de que los municipios se puedan asociar ya no

⁵ DIPUTADA AURORA BAZAN LOPEZ (PVEM):

⁶ DIPUTADA. MARTHA SOFIA TAMAYO MORALES (PRI):

sólo entre los de un mismo estado, sino que pueda darse entre los de varios estados. De esta manera el desarrollo regional podrá ser una realidad tangible.

[...] ⁷ Asimismo el dejar el servicio de policía preventiva y tránsito bajo competencia exclusiva del municipio, salvo en casos muy especiales, eliminará la problemática que al respecto ha existido en las capitales de los estados.

Es para nosotros muy positivo que el municipio decida sobre el uso del suelo y desempeñe actividades de vigilancia y control al respecto. De igual manera es imprescindible su participación en materia ecológica,

Su intervención en la elaboración y aplicación de los programas de transporte urbano muestra un avance considerable en el fortalecimiento de sus atribuciones,

El municipio tal y como lo concebimos requiere no solamente que se le reconozcan sus funciones básicas, sino de manera primordial, recursos suficientes para cumplirlas.

Por ello también vemos con beneplácito la incorporación al pago del Impuesto predial al sector paraestatal y la participación del municipio en la proposición de tasas, cuotas y tarifas, respecto de las contribuciones de mejoras, impuestos y derechos.

Enfatizamos la importancia de la libertad que deben tener los municipios en el ejercicio de su hacienda.

De los antecedentes constitucionales precisados deriva que conforme al texto del las fracciones II, III y IV del artículo 115 Constitucional, los Municipios están investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley; que las leyes expedidas por las legislaturas de los estados deberán establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo; que los municipios tendrán a su cargo, entre otras cosas, las funciones y servicios públicos que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de estos, así como su capacidad administrativa y financiera.

⁷ DIPUTADA. MARIA ANTONIA DURAN LOPEZ:

Así mismo se observa que aunque inicialmente se propuso que el transporte se incluyera como servicio reservado en forma exclusiva a los Municipios, dicha atribución no quedó incluida dentro de las facultades exclusivas previstas en la fracción III del artículo 115 de la Constitución, sino que se reestructuró la fracción V de ese precepto y se facultó a los municipios para que en esa materia intervenga en la formulación e integración de los programas de transporte público de pasajeros.

Lo anterior pone de manifiesto que la participación que corresponde a los municipios es exclusiva respecto de los servicios enunciados limitativamente en la fracción III del artículo 115, Constitucional; en tanto que en la aplicación de los programas de transporte público no se prevé una atribución que constitucionalmente se encuentre prevista a favor de los Municipios pues respecto de esta materia, únicamente se garantizó su derecho para intervenir en forma coordinada con el Estado, de tal manera que la atribución de los Municipio no es absoluta sino que debe sujetarse a lo dispuesto en las leyes que para tal efecto expidan las legislaturas locales.

Por otra parte, como ya señale, esta distinción de las atribuciones municipales en materia de tránsito y transporte, ha sido objeto de evolución y análisis por parte del Tribunal Pleno, el que al referirse a las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación, los días tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres y veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, ha identificado el alcance de las

atribuciones municipales respecto de los servicios públicos de tránsito y transporte, ciñendo ésta a su intervención en programas que se desarrollen o afecten en su ámbito territorial.

Es con base en estos parámetros quiero reiterar mi postura que aunque es coincidente con el sentido del proyecto, tiene como único propósito hacer énfasis en la postura que he sostenido en un tema de peculiar trascendencia en relación con el marco de atribuciones municipales en las materias de tránsito y transporte.

R e s p e t u o s a m e n t e,

Ministro José Fernando Franco González Salas.