

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 8
O R D I N A R I A
MARTES 18 DE ENERO DE 2011

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con veinte minutos del martes dieciocho 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 estar cumpliendo con 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 siete, ordinaria, celebrada el lunes diecisiete 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 martes dieciocho 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. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional 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, fracciones 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 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 4°, 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”.

II. 2. 20/2008

Controversia constitucional 20/2008 promovida por el Municipio de Xochitepec, Estado de Morelos, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia 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, así como los artículos primero, quinto y décimo transitorios de la Ley de Transporte del Estado de Morelos; 11, 2, 3, y 4, fracciones I, VIII, IX, X y XV de la 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 Seguridad Pública, y 25, fracciones VI, VII y XVI del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Poder

Ejecutivo, todos estos ordenamientos del Estado de Morelos. En el proyecto formulado por la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional promovida por el Municipio de Xochitepec, 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, fracciones 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 la Ley de Transporte del Estado de Morelos, así como de los artículos 1 y 4°, 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”.

II.3. 22/2008

Controversia constitucional 22/2008 promovida por el Municipio de Jiutepec, Estado de Morelos, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad, 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, II, III y V, 35, 48, 61, fracción II, 62, fracciones II y V, 69, fracciones I, IV, V, VII, IX y XII y transitorios Primero, Quinto y Décimo de la Ley de Transporte; 1, 2, 3 y 4, fracciones I, VIII, IX, X y XV, de la Ley de Tránsito, 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública; 19, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública y 25, fracciones VI, VII y XVI del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación, todos estos ordenamientos para el Estado de Morelos. En el proyecto formulado por el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional promovida por el Municipio de Xochitepec, 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*

Sesión Pública Núm. 8

Martes 18 de enero de 2011

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, fracciones 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 la Ley de Transporte del Estado de Morelos, así como de los artículos 1 y 4°, 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 Presidente Silva Meza precisó los antecedentes del presente asunto y concedió el uso de la palabra al señor Ministro ponente Cossío Díaz.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz indicó que en la sesión anterior hubo, en su mayoría, coincidencias respecto

de los criterios y las consideraciones del proyecto para declarar la invalidez de algunos preceptos; sin embargo, respecto de los efectos surgieron ciertas diferencias.

Señaló que podría darse el caso de que el Municipio actor al no contar con una disposición aplicable en términos de la fracción II del artículo 115 constitucional, emitida por la Legislatura Local, pueda a partir de dicha disposición, regular el servicio público de tránsito.

Indicó que tenía la idea de poder fijar los efectos de la controversia constitucional, de forma ambiciosa y de conformidad con las facultades de este Alto Tribunal, pero debido a las discrepancias a este respecto, estimó que debían proponerse los efectos naturales de toda controversia constitucional y así, declarar la invalidez de los preceptos que se determinen con efectos a partir de la notificación de esta sentencia.

Precisó que debía declararse la invalidez parcial del artículo 3º de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, pues faculta a la Dirección de Transporte para que, previo acuerdo con el Secretario de Gobierno, realice determinados actos en materia de transporte y de tránsito, considerando que debía permanecer la porción del citado artículo que prevé las tarifas, pues el Estado es el facultado para fijarlas en relación con el servicio de transporte que se realiza en los Municipios, de manera que si se aceptara esta propuesta, el

resolutivo Sexto se podría redactar señalando: “La Dirección General de Transporte, previo acuerdo con el secretario de Gobierno y atendiendo al interés público, fijará las tarifas de conformidad con lo establecido por esta Ley y su Reglamento”, lo que implica que la disposición quedaría en vigor en relación exclusivamente con el Municipio de Zacatepec y no hacia el resto de los Municipios pues éstos no promovieron controversia constitucional.

En relación con las controversias constitucionales 20/2008 y 22/2008, precisó que se aplicaría el mismo criterio.

Asimismo, indicó que se declarararía la invalidez de los artículos 11, fracción III; 12, fracción V; 33, fracciones I, II, III y V y 48 de la Ley de Transporte de Morelos, así como de los artículos 1º y 4º, fracciones I, IX y X, de la Ley de Tránsito del Estado de Morelos.

En relación con el resto de los preceptos, en unos se reconocería la validez y en otros, se sobreseería.

Recordó la discusión de la sesión anterior respecto de la invalidez parcial y relativa, precisando que el concepto “relativo” se referiría a los efectos que la disposición tendría exclusivamente sobre el Municipio de Zacatepec y la “parcialidad” quedaría en términos del artículo 3º de la ley

impugnada. Por último se propone que los efectos surtirán a partir de la notificación de la sentencia.

El señor Ministro Aguirre Anguiano se manifestó de acuerdo con la propuesta del señor Ministro ponente Cossío Díaz con algunas particularidades respecto de la lectura que se daba al artículo 3º impugnado en el sentido de que “La Dirección General de Transportes previo acuerdo con el Secretario de Gobierno, atendiendo al interés público, fijará las tarifas ... para la operación y explotación de las concesiones y permisos ...”, ante lo cual estimó que la atribución de la referida Dirección debía comprender más facultades, siendo una pretensión que un Ayuntamiento pudiera señalar por qué por otros Municipios puede o no pasar un transporte, estimando que debían tratarse de atribuciones municipales las relativas a los sitios, terminales, base y desplazamiento, entre otras.

Precisó que no existía duda respecto a que la declaratoria de invalidez de la norma tendrá un efecto general respecto del tramo normativo derogado, tratándose de una invalidez absoluta o general, pero el efecto debía ser particular solamente para el Municipio actor.

Además, consideró que son del ámbito estatal las atribuciones para fijar tarifas, itinerarios y horarios; incluso, consideró que en vía de consecuencia debe declararse la

invalidez del artículo 14, fracción IV, de la Ley de Transporte del Estado de Morelos.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó compartir la propuesta del señor Ministro ponente Cossío Díaz con el objeto de que el artículo 3º de la ley impugnada, después de suprimir las atribuciones que se estiman inválidas, dijera: “La Dirección General de Transportes, previo acuerdo con el secretario de Gobierno, atendiendo al interés público, fijará las tarifas, así como 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, de conformidad con lo establecido por esta Ley y su Reglamento”.

El señor Ministro Franco González Salas señaló diferir de la propuesta ya que el precepto impugnado es válido pues se refiere a los asuntos de la jurisdicción estatal, tal como lo señaló en la sesión anterior, en tanto que pierde su validez en función de que no da participación debida constitucional y legal al Municipio actor en el presente caso, considerando que la invalidez debe ser total. Señaló que en la concesión deben fijarse los lugares relativos a las terminales y a las bases, siendo necesario que se permita a los Municipios respetar su ámbito de competencia constitucional para que participe y, en su caso, tome las determinaciones que le competen en su ámbito territorial, por

lo que sostendrá su punto de vista y realizará el voto respectivo.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó que el artículo 3º en comento debe respetar la facultad exclusiva del Municipio para determinar las cuestiones antes referidas, por lo que al no hacerlo no se satisface lo establecido en el artículo 115 constitucional en cuanto a darle participación al Municipio, pues se trata de aspectos que corresponden en exclusiva a éste, por lo que se manifestó de acuerdo respecto de los demás numerales, a diferencia del artículo 3º el cual se refiere en su mayoría a determinaciones que corresponden al Municipio y en las cuales no puede participar la autoridad estatal. Agregó no estar en desacuerdo en que se dé participación al Municipio en el ejercicio de diversas atribuciones.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia señaló compartir la propuesta del señor Ministro Franco González Salas, recordando que el Municipio planteó la omisión consistente en no prever, en la ley respectiva, la participación que le corresponde en materia de transporte público, considerando que se trata de una deficiente regulación ya que la ley no da bases para que el Municipio tenga una participación efectiva en el ámbito de su competencia.

Agregó que el artículo 115, fracción V, inciso h), de la Constitución otorga el derecho a los Municipios para

intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial, considerando que esto precisamente es lo que le falta a la ley, sin que sea inconstitucional el artículo 3º en comento respecto de las concesiones de transporte que no afectan los ámbitos territoriales municipales como las que se otorgan para ser ejercidas o explotadas en vías de comunicación de propiedad estatal, pues éstas no guardan relación con los Municipios y las concesiones las otorgan las autoridades estatales, a diferencia de los servicios que se dan en una ciudad, como es el caso del servicio urbano y el de taxis, sin que la participación del Municipio sea en la concesión o permiso respectivos, sino una participación previa relacionada con el recorrido de los camiones urbanos, del lugar en el que se estacionarán los taxis y el número de éstos que se justifique para un Municipio determinado.

Por ende, si el Municipio sostiene que la ausencia de legislación no le ha impedido que ejerza diversas acciones en materia de tránsito municipal, como son vigilar, conducir y controlar el tránsito de peatones, animales y vehículos; determinar zonas de estacionamiento, instalar, ampliar y mejorar la infraestructura inherente al tránsito municipal, determinar zonas de ascenso y descenso de pasajeros y vehículos de carga, determinar el sentido de la circulación y los límites de velocidad, así como determinar el cierre total o parcial de alguna vía de comunicación terrestre, debe tomarse en cuenta que lo anterior lo puede realizar el

Municipio y que la invalidez de la ley impugnada tiene su origen en que no se le da la participación que exige el inciso h) de la fracción V del artículo 115 constitucional, ante lo cual el efecto de la invalidez es que el Municipio continúe desarrollando todas esas actividades y que frente a la expedición de nuevas autorizaciones o concesiones el Estado le dé la participación respectiva antes de otorgarlas.

Agregó que en una controversia constitucional se tiene jurisdicción plena y se pueden suprimir los efectos consistentes en: 1. Permitir al Municipio que siga desarrollando todas las acciones en materia de tránsito y que corresponden al transporte; y 2. Vincular al Estado para que no emita alguna concesión para el servicio de transporte público dentro del referido Municipio sin darle participación efectiva a éste, con lo cual se resolvería el conflicto entre autoridades estatales y municipales, sin que se deba invalidar la norma pues sigue siendo válida para el Municipio, ya que el Estado debe fijar las tarifas y autorizar las rutas siempre y cuando éste haya estado de acuerdo.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que el problema parte de diferentes causas de la invalidez de las normas impugnadas. Recordó que el día de ayer se sostenía que el Municipio advirtió que el legislador excedió su facultad para expedir bases generales en términos del artículo 115, fracción II, constitucional, con el objeto de que aquél desarrolle dichas bases. Posteriormente, el día de ayer el

señor Ministro Ortiz Mayagoitia planteó la invalidez derivada de la poca o nula participación del Ayuntamiento en el ejercicio de las respectivas atribuciones, ante lo cual el señor Ministro Aguilar Morales consideró que debía precisarse cuál era la razón concreta para declarar la invalidez.

Estimó que es importante llegar a una conclusión sobre el particular, pues si se determina que el problema son los excesos del Congreso del Estado al interferir en la competencia material municipal, será necesario analizar qué sucede con diversas atribuciones como la fijación de tarifas, en tanto que se puede determinar que la invalidez es por la falta de participación del Ayuntamiento en el ejercicio de las atribuciones respectivas.

En relación con la segunda postura, será necesario analizar si el artículo 14 de la ley impugnada satisface formalmente lo previsto en el inciso h) de la fracción V del artículo 115 constitucional; sin embargo, estimó que el problema no radica en este punto, sino en lo previsto en el artículo 3º impugnado respecto a por qué razón es la Dirección de Transporte la que determina las condiciones de horario, sitios, terminales, bases, desplazamientos, enlaces, enrolamientos y fusiones, pues al hacerlo con esa magnitud, se inhiben las posibilidades de actuación del Ayuntamiento.

Agregó que a su juicio el punto central es la invalidez por exceso en el ejercicio de las atribuciones de la legislatura

local, de donde derivan ciertos efectos, lo que permitirá definir lo que debe suprimirse de los preceptos inválidos, reiterando que el día de ayer el señor Ministro Aguilar Morales solicitó precisar cuáles son las causas o motivos de invalidez.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que en principio el proyecto aborda aspectos relacionados con el exceso de la normativa expedida por el Congreso del Estado de Morelos, toda vez que ha expedido normas que van más allá del ámbito de su competencia.

Recordó que de la discusión deriva que los preceptos impugnados podrían ser eventualmente violatorios por situaciones diversas del artículo 115, fracción V, constitucional, en función de la indebida intervención que se le otorga al Municipio en una situación previa que consiste en determinar si efectivamente la Ley de Transporte pudiera ser considerada como una ley de bases o una ley puramente estatal de transporte que invade la esfera competencial del Municipio para determinar las razones o causas de invalidez de las normas.

Agregó que de ser así se podría realizar la confrontación de los artículos 14 y 19 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos para lo que recordó su contenido precisando que se determinó que no se estaba ante una omisión sino ante una deficiente regulación, a partir

de que la omisión consistente en que no se regula lo que debe reglamentarse y la deficiencia en la forma en que se realice no implica una intervención efectiva para el Municipio; en tanto que la inconstitucionalidad deriva de la fracción V del artículo 115 constitucional, por lo que convendría definir la manera de reparar la referida violación constitucional, lo que podría hacerse considerándolo como una omisión que pueda llenar la legislatura, o bien, en una situación de orden distinto como la inaplicabilidad de los artículos impugnados; y respecto de la otra causa de invalidez, podría determinarse en función de que la Ley de Transporte se ha inmiscuido en el espacio territorial del Municipio en disposiciones de tránsito que no son las propias de una Ley de Transporte, por lo que se podría declarar la invalidez de los preceptos impugnados en este apartado para determinar los dos efectos en función de estas causas invalidantes.

El señor Ministro Valls Hernández estimó que, por ende, la declaratoria de invalidez no podría ser la misma para todos los preceptos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró que los preceptos impugnados, refiriéndose únicamente a las causas, vulneran ambas fracciones del artículo 115 constitucional. En relación con la fracción V, inciso h), del referido precepto, relativo a intervenir en la formulación de programas de transporte público de pasajeros, precisó que tal atribución se vulnera pues no le da la intervención al

Municipio para tal fin, considerando que la causa genérica en la que se construye el proyecto consiste en que so pretexto de la actividad de transporte se usurpa una atribución que incide en el ámbito de tránsito del Municipio, estimando que debía tomarse la determinación relativa a si esto genera la causa de invalidez total del precepto o si existen algunas partes que puedan salvarse.

Señaló que lo relativo al artículo 3º impugnado es genérico, por lo que consideró que la causa que incide en los preceptos es la relativa a la fracción III, inciso h), e incidentalmente a la fracción V del artículo 115 constitucional; sin embargo, estimó que la fracción III resuelve el problema en su totalidad, pues como señaló el señor Ministro Aguilar Morales, existen algunos aspectos de tránsito que no implican que tengan que intervenir los Municipios, sino que son de su competencia.

Manifestó que la intervención de los Municipios en relación con la fracción V del citado numeral, se refiere a las cuestiones de transporte relacionadas con cuestiones de tránsito en las que deben tomarse en consideración las disposiciones relativas al Municipio.

Estimó lógico que se otorgue una concesión en función de las bases en materia de transporte, pero también acorde con los permisos municipales respectivos, por lo que la construcción del proyecto y lo aportado en la sesión anterior

sería la causa fundamental de la invalidez, por lo que propuso que si existe acuerdo a ese respecto, se construyera si se trata de una invalidez total o parcial a partir de esta causa, considerando que únicamente debía afectarse lo relativo al transporte público de pasajeros, por lo que se pronunció porque la violación principal es la relativa a la fracción III del artículo 115 constitucional.

El señor Ministro Aguirre Anguiano agregó que la Ley de Transporte del Estado de Morelos en su artículo 14, fracción I, establece: “Son atribuciones de los Ayuntamientos. I. Emitir opinión para la formulación de los programas en materia de transporte cuando afecte su ámbito territorial”, con lo que se cumple con lo establecido en la fracción V del artículo 115 constitucional aun cuando se refiere a la materia de transporte. En relación con la materia de tránsito precisó que sí se trata de una materia propia de los Ayuntamientos, recordando que existía la Ley de Transporte y de Tránsito de la entidad que se dividió mediante el decreto impugnado, siendo que la Ley de Tránsito es una ley que consta de ocho artículos y se pretende que con esos ocho artículos quede regulada la totalidad de la materia de tránsito propia de los Ayuntamientos en la entidad.

Manifestó que en relación con el artículo 3º impugnado se analizaron problemas de transporte, incluso algunos propios del Ayuntamiento.

Estimó que los tramos normativos que deben anularse no son todos ya que el problema se da cuando la ley incursiona en las atribuciones que corresponden a los Municipios en materia de tránsito.

El señor Ministro Aguilar Morales consideró que lo único inválido del artículo 3º impugnado sería lo relativo a horarios, sitios, terminales y bases, ya que el resto de las atribuciones podrían estimarse válidas con la condición de que se permitiera al Ayuntamiento participar en su aprobación, por lo que su modificación debiera darse en cuanto a los desplazamientos, enlaces, enrolamientos o fusiones de la forma en que están plasmados en el artículo 3º impugnado, pero con la intervención del Municipio.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz estimó que la invalidez tiene su origen en que las normas impugnadas son inválidas en tanto que exceden su naturaleza de bases incidiendo en la esfera exclusiva municipal, aunado a que determinan cuestiones de tránsito propias del Municipio.

Retomó lo señalado por los señores Ministros Ortiz Mayagoitia y Franco González Salas, respecto de los asuntos en los que se trata exclusivamente del transporte en las condiciones de la fracción V inciso h) del artículo 115 constitucional, en que debe garantizarse la participación del Municipio, estimando que de ser así, se llegaría a un

consenso, de manera que, precisamente, ésta sería la razón de la inconstitucionalidad y realizaría los ajustes pertinentes en el proyecto.

Manifestó que de ser estas las razones, se debía llevar a cabo el ejercicio propuesto por el señor Ministro Aguilar Morales en el sentido de determinar si las porciones de los referidos artículos 3º y, probablemente, 11, fracción III, se deben conservar o suprimir.

Estimó que se podía seguir la posibilidad señalada por los señores Ministros Franco González Salas y Ortiz Mayagoitia respecto de declarar la invalidez por vía de la fracción III o por vía de la diversa fracción V, inciso h), ambas del artículo 115 constitucional, también existiendo la posibilidad de precisar los artículos respecto de los que debía declararse la invalidez y analizar las distintas alternativas.

Señaló que, a su juicio, las tarifas eran un asunto, en principio, de competencia estatal debido a las condiciones del transporte de que se trata.

Recordó lo señalado por el señor Ministro Aguilar Morales al referirse a horarios, sitios, terminales y bases, lo cual parecería que versa sobre un asunto municipal al guardar relación con el concepto de “tránsito”, en tanto que lo relativo al desplazamiento, enlace, enrolamiento y fusión,

guardan relación con el transporte más que con el tránsito; siendo lo anterior los elementos a discutirse.

Consideró que para el Estado quedaría la fijación de las tarifas, sin negar la importancia del planteamiento del señor Ministro Aguilar Morales, por lo que el tema relativo a las tarifas podría estimarse de competencia estatal, en tanto que los horarios, sitios, terminales y bases al corresponder al concepto de “tránsito”, podrían ser de competencia municipal, recordando la importancia de dejar claro el concepto a partir del cual se deben enfrentar los referidos preceptos con las leyes estatales, las cuales van más allá de la generación de bases.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia compartió la propuesta del señor Ministro Cossío Díaz en cuanto a someter a consideración si la ley que debe sentar las bases en materia de transporte excede la autonomía municipal por cuanto va más allá de una base general y, en materia de transporte existe insuficiente reglamentación en tanto que no prevé la participación de los Municipios, por lo que perfeccionándose estas situaciones, se manifestaría a favor del proyecto.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas señaló que la propuesta de los señores Ministros va más allá pues analiza concepto por concepto para determinar si se trata de un ordenamiento de regulación municipal o estatal,

estimando que con la solución propuesta por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia podría invalidarse la norma.

Coincidió con la base de que las leyes expedidas por el Congreso van más allá de las bases generales a que hizo mención el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea respecto del amplio espectro que invade el tránsito concretamente, pero en materia de transporte la no intervención real y efectiva del Municipio, manifestándose en contra de ir decantando concepto por concepto, surgiendo problemas respecto de los Municipios conurbados, por ejemplo.

El señor Ministro Franco González Salas estimó necesario matizar las propuestas, pues cuando se habla de la Ley de Transporte se refiere a un ámbito constitucional diverso al ámbito de la materia de tránsito, ya que aquélla se rige por la fracción II del artículo 115 constitucional, mientras que en la Ley de Transporte se pueden disfrazar algunos preceptos en materia de tránsito, lo que es un problema que debía analizarse en cada caso concreto.

Por ende, consideró que la Ley de Transporte es una ley estatal y la participación del Municipio es diferente pues la intervención que le da la Constitución, a la luz de las fracciones II, III y V del artículo 115 constitucional, es la participación en la elaboración de los programas de transporte cuando afecta su ámbito territorial.

Señaló que en una concesión que se otorga para el servicio público de personas que abarcara diversas partes del Estado, el servicio necesariamente se prestará en más de un Municipio, ante lo cual el Estado puede exigir al concesionario que cuente con las bases necesarias para prestar el servicio, sin que ello implique que el Estado defina el lugar y las condiciones, pues esto le corresponderá al Municipio, en principio, cuando guarde relación con el tránsito directamente, así como cuando tenga que ver con el transporte, de acuerdo con la intervención que le señala la propia Constitución respecto de la elaboración de los programas.

Por ende, se manifestó a favor de la propuesta del señor Ministro Cossío Díaz si se realizan los matices que ha propuesto.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó compartir la propuesta del señor Ministro Cossío Díaz, con la precisión del señor Ministro Ortiz Mayagoitia en el sentido de que en aquellas partes que no sean exclusivas del Municipio pueda participar éste cuando se legislen cuestiones del Estado, y con el agregado del señor Ministro Franco González Salas en el sentido de que el hecho de que se establezcan bases en un Municipio o en otro porque el desplazamiento así lo determine, físicamente le corresponde al Municipio señalarlo, pero en la concesión o permiso que se otorgue se señalará que establecerán bases en la ciudad o población

determinada y solamente al gobierno del Estado le corresponderá lo relativo a las tarifas, desplazamientos y por dónde se va a transitar y se autorizan los enlaces que haya entre las rutas y los enrolamientos, así como las fusiones de las empresas que estén prestando el servicio, con lo que se puede completar la propuesta.

El señor Ministro Silva Meza indicó que en relación con la Ley de Transporte se señala que se otorgan facultades de tránsito al Estado en la fracción II del artículo 115 constitucional y no se otorga participación efectiva a los Municipios.

Consideró que la inconstitucionalidad de la Ley de Tránsito debe determinarse en función de que las bases en la materia excedan las atribuciones constitucionales conferidas al Municipio.

Estimó que tal determinación llevaría al análisis de cada caso concreto, considerando que si se hace una distinción entre transporte y tránsito con base en los parámetros obtenidos y se realiza un análisis de las facultades genéricas, se puede llegar a una conclusión de cada uno de los preceptos.

Agregó que se tenía la propuesta relativa a que a partir de las facultades que se desprenden de la ley se llegue a los casos genéricos, como en el caso de los itinerarios y la

determinación de las vías transitables precisando que el destinatario son los usuarios, no la comunidad pues su naturaleza es de transporte.

Precisó que se trata de un ejercicio en cada una de las atribuciones y facultades en relación con los actos, el destinatario, el interés y la naturaleza, donde se presenta la complejidad de la materia, en tanto que en algunos casos pueda no compartirse esta percepción en tanto que en ocasiones es muy frágil la determinación, proponiendo reflexionar si se debía hacer el ejercicio del análisis general o del análisis caso por caso, estimando que en el caso concreto no se está en presencia de una ley de bases, lo que podría ser materia de un voto concurrente.

Por ende, consultó si se está de acuerdo con la propuesta del señor Ministro ponente Cossío Díaz respecto de las causas de inconstitucionalidad planteadas, y si éstas pueden determinar la invalidez de las disposiciones impugnadas.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto en los términos indicados por el señor Ministro Cossío Díaz, en votación económica se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, con salvedades; Zaldívar Lelo de Larrea, con salvedades; Aguilar

Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó que únicamente resta determinar lo relativo a los efectos.

El señor Ministro Cossío Díaz expresó que tal como señaló el señor Ministro Presidente Silva Meza debían centrarse en las acciones concretas y que, en su concepto, el itinerario tiene dos dimensiones, como transporte, de acuerdo al ejemplo del señor Ministro Franco González Salas en el que se transita por varios Municipios pues el itinerario debe plantearse por el Gobierno estatal; sin embargo, tratándose del itinerario de un transporte que exclusivamente se dé al interior de un Municipio, parecería que se trata de un asunto de tránsito.

En relación con las tarifas, señaló que pareciera que se trata también de un asunto general del Estado, en tanto que los horarios, sitios, terminales y bases como autorización de la concesión, serían de carácter estrictamente municipal, ya que tienen que ver con el tránsito en concreto.

Los desplazamientos, enlaces, enrolamientos y fusiones parecerían ser un asunto de carácter estatal porque parece que guardan relación con una red de transporte.

Consideró que la segunda condición es ambigua, al tratarse de la deficiencia final consistente en que existe suficiente pulcritud por parte del legislador porque se trata de materias muy complejas, de manera que una posibilidad puede ser señalar varias acciones, lo que podría ser contingente si se está ante un transporte que pasa por uno o varios Municipios.

Además, estimó que podría definirse que al carecer la norma de especificidad no daría la intervención adecuada, además de que los efectos también serían claros y sería conveniente declararlos en términos generales pues de lo contrario sería difícil definirlos por el grado de especificidad que presentan los términos y al tener efectos únicamente en los tres Municipios que impugnan en las tres controversias constitucionales que se estudian, pues de lo contrario, se prevendría al legislador para que fuera más específico en sus determinaciones, para mantener claramente las competencias estatales sin interferir en las locales.

Estimó que conforme a los elementos antes señalados, valdría la pena formular una consideración general para no llegar a hacer interpretaciones adicionales.

El señor Ministro Valls Hernández precisó que cada uno de los señores Ministros parecería que cuenta con una idea particular sobre los temas específicos que se abordan en esta controversia constitucional, proponiendo someter a

votación el asunto una vez que se cuente con los elementos necesarios.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó a favor de la propuesta del Ministro ponente Cossío Díaz ya que consideró que resolvía situaciones complejas, precisando que los términos que se abordan en la misma han sido definidos por este Alto Tribunal, proponiendo que se deje al señor Ministro ponente Cossío Díaz que elabore el engrose del asunto y que, si en lo personal tenía alguna diferencia, reservaría su derecho para formular voto concurrente.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó compartir la propuesta modificada del proyecto estimando que podría votarse y, respecto del engrose, se podrían formular las observaciones que se estimaran oportunas, reconociendo la complejidad del asunto respecto a determinar específicamente cada uno de los efectos, máxime cuando la relatividad en este tipo de sentencias, hace paradójicamente más complicado el poder establecer regímenes que podrían ser especiales o específicos.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas solicitó precisar cuáles serán los resolutivos que se sometan a votación ya que sería complicado decantar concepto por concepto, por lo que se tendría que elaborar una

construcción general en términos de la propuesta de los efectos.

El señor Ministro Aguirre Anguiano indicó que podría votarse el asunto solicitando que se circulara el engrose para afinar detalles que podrían haberse omitido en esta discusión. Agregó que la fracción IV del artículo 14 de la Ley de Transporte establece: “Son atribuciones de los Ayuntamientos. Fracción IV. Como órgano auxiliar en materia de transporte, emitir opinión respecto a la modificación de itinerarios”, y posteriormente: “Establecimiento de paradas, sitios y bases” considerando que se trata de atribuciones municipales y solicitando que así se signifique en el proyecto. Además, consideró que la Ley de Tránsito del Estado de Morelos debía particularizar las atribuciones municipales que constitucionalmente corresponden a los Municipios, siendo que en realidad también particulariza atribuciones que en materia de tránsito, competen al Estado, además de que únicamente en su artículo 3º se alude a los Municipios al señalar: “Corresponde al gobernador del Estado directamente o por medio de las dependencias competentes conforme a la organización interna del Poder Ejecutivo la aplicación de esta ley en la forma y términos que establezca su reglamento, así como a las autoridades municipales en los casos que este ordenamiento legal, el reglamento respectivo u otras disposiciones legales les otorguen esas atribuciones”, estimando que la falta de mención de las

autoridades municipales implica que se trate de una ley vaciada de contenido para los fines de las atribuciones municipales.

El señor Ministro Valls Hernández precisó que lo propuesto por el señor Ministro Aguirre Anguiano revela que no existe un consenso real sobre la materia a votar y sobre los puntos resolutiveos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza señaló que existe un consenso en relación con la determinación de invalidez, señalando que si la determinación de este Alto Tribunal fuera en el sentido de que existe una invasión de esferas de competencia en función de que la Ley de Transporte incide en las atribuciones de tránsito del Municipio, se tendrían dos caminos a seguir: el hacerlo de forma particular, es decir, caso por caso, o el hacerlo de forma genérica en función de la invasión de esferas en los dos temas que se han determinado, es decir, por la escasa o nula participación del Municipio o por la invasión concreta de esferas de la ley estatal en relación con la ley municipal.

Estimó que existe un consenso respecto de las razones de invalidez respecto de la invasión de esferas refiriéndose a preceptos específicos, estimando que la diferencia versa en si se localizan las porciones normativas que se declararán inválidas o se hace la declaratoria genérica de invalidez al precepto.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz consideró que ya se había tomado votación sobre el tema de los criterios de invalidez; señalando que tomará en consideración la propuesta del señor Ministro Aguirre Anguiano y que dará lectura a los puntos resolutivos.

Manifestó que se declarararía la invalidez de la fracción IV del artículo 14 impugnado pues el Ayuntamiento no debe actuar como órgano auxiliar sino que debe determinar autónomamente lo relacionado con las paradas, sitios y taxis. Agregó que se había aceptado por los señores Ministros Franco González Salas, Presidente Silva Meza, Zaldívar Lelo de Larrea y Aguirre Anguiano el mantener una condición de efectos generales, ante lo cual propuso que la declaración de invalidez sería en esos términos. Además propuso que los puntos resolutivos se aprobaran en los siguientes términos:

“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional promovida por el Municipio de Zacatepec de Hidalgo, Estado de Morelos.

SEGUNDO. Se desecha por extemporánea la ampliación de la demanda promovida por el Municipio actor.

TERCERO. 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; 25, fracciones VI, VII y XVI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Morelos; 89 y 108, párrafo primero y Primero, Quinto y Décimo transitorios de la Ley de Transporte del Estado de Morelos.

CUARTO. Se declara la validez de los artículos 5, fracción IV; 10, fracción X; 13, fracciones 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, 90, 91, 92, 93, 94, 95; 105; 106, párrafo último; 111, fracciones I, II, III, V, IX, X, XI y XII; y Primero transitorio, de la Ley 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.

QUINTO. Se declara la invalidez 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 4°, fracciones I, IX y X, de la Ley de Tránsito del Estado de Morelos, con las salvedades y con los efectos especificados en el último considerando de la presente resolución; y por vía de extensión la fracción IV del artículo 14 de la referida Ley de Transporte del Estado de Morelos.

SEXTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”

órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos y en el Semanario Judicial de la Federación”.

Sometida a votación la propuesta contenida en los puntos resolutivos indicados por el señor Ministro Cossío Díaz se aprobaron por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, con reservas; Zaldívar Lelo de Larrea, con reservas; Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, en la inteligencia de que la declaración de invalidez de los referidos numerales surtirá efectos para el Municipio actor en virtud de la notificación de la sentencia respectiva.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó dos reservas: la primera, relacionada con la utilización de los criterios de tránsito y de transporte en los precedentes y la necesidad de profundizar para los criterios interpretativos de los temas frontera y, la segunda, respecto de la utilización del concepto disciplina del uso del espacio de un Municipio, reservando su derecho para formular voto concurrente.

El señor Ministro Franco González Salas solicitó se tomaran en cuenta algunas diferencias concretas que manifestó, reiterando que de encontrar alguna cuestión particular en el engrose, reservaría su derecho para formular, en su caso, voto concurrente.

Sometida a consideración la propuesta modificada de las controversias constitucionales 18/2008, 20/2008 y 22/2008, incluyendo la fecha en que surtirán sus efectos las respectivas declaraciones de invalidez, en votación económica, se aprobaron por unanimidad de nueve 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 declaró que las tres controversias constitucionales se resolvieron en los términos precisados.

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el siguiente asunto:

II.4. 133/2008

Controversia constitucional promovida por el Municipio de Xochitepec, Estado de Morelos, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad federativa. En el proyecto formulado por el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia se propuso: *“PRIMERO.- Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee en la controversia respecto de los artículos 27, fracción XVI; 54 y 105 de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada del Estado de Morelos, artículos 15, fracción XXII; 18, fracción XV y 31, de*

la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos y el artículo 32, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado de Morelos. TERCERO. Se reconoce la validez del Decreto 822 así como de su Declaratoria de validez, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Morelos. CUARTO. Se reconoce la validez del artículo 84, fracciones I, III y V, de la Constitución Política de Morelos, así como del artículo Quinto Transitorio del Decreto número 822 de reformas a dicha Constitución, publicado en el Periódico Oficial el día dieciséis de julio de dos mil ocho. QUINTO. Se reconoce la validez de los artículos 2º, fracción IV; 8º, 10, 11, 17, fracciones IV y VIII; 21, 23, 34, fracción II; 51, párrafo segundo; 56, fracciones I y II; 60, 61, 63, 64, 66, 67, 68, 83, párrafo cuarto; 86, antepenúltimo párrafo; 88, 92, 93, 95 y Segundo y Tercero Transitorios de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada del Estado de Morelos, artículos 3, fracción XVIII, incisos d) y e); 7, 12, fracción XVI; 16, párrafo segundo; 20, párrafo segundo; 29, penúltimo párrafo; 40, 75 párrafo segundo y 79, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos, artículos 32, 35 y 39, párrafo segundo, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos y artículos 115 y 117, párrafo segundo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos. SEXTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que este asunto y los dos siguientes son parecidos por lo que consultó al señor Ministro Ortiz Mayagoitia la posibilidad de dar cuenta conjunta con ellos. Previa aceptación del señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia, se aprobó abordar, incluso, las controversias constitucionales:

II. V. 135/2008

Controversia constitucional 135/2008 promovida por el Municipio de Puente de Ixtla, Estado de Morelos, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad federativa, demandando la invalidez de los artículos 2, fracción IV, 8, 10, 11, 17, fracciones IV y VIII, 21, 23, 27, fracción XVI, 34, fracción II, 51, párrafo segundo, 54, 56, fracciones I y II, 60, 61, párrafo primero y fracción I, 63, 64, 66, 67, 68, 83, párrafo cuarto, 86, párrafo antepenúltimo, 88, 92, 93, 95, 105 y Segundo y Tercero Transitorios de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” número 4627 de 16 de julio de 2008; artículos 3, fracción XVIII, incisos d) y e), 7, 12, fracción XVI, 15, fracción XXIII, 16, párrafo segundo, 18, fracción XV, 20, párrafo segundo, 29, párrafo penúltimo, 31, 40, 75, párrafo segundo, y 79 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” número 4627 de 16 de julio de 2008; artículos 32, 35 y 39, párrafo segundo, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, 115 y 117, párrafo segundo, de la Ley Orgánica Municipal, 32, párrafo cuarto, y 84,

párrafos segundo y quinto de la fracción I, y fracciones III y V de la Constitución Estatal. En el proyecto formulado por el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia se propuso: *“PRIMERO. Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee en la controversia respecto de los artículos 27, fracción XVI, 54 y 105, de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada del Estado de Morelos, artículos 15, fracción XXII, 18, fracción XV y 31, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos y el artículo 32, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado de Morelos. TERCERO. Se reconoce la validez del Decreto 822 así como de su Declaratoria de validez, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Morelos. CUARTO. Se reconoce la validez del artículo 84, fracciones I, III y V, de la Constitución Política de Morelos, así como del artículo Quinto Transitorio del Decreto número 822 de reformas a dicha Constitución, publicado en el Periódico Oficial el día dieciséis de julio de dos mil ocho. QUINTO. Se reconoce la validez de los artículos 2º, fracción IV, 8º, 10, 11, 17, fracciones IV y VIII, 21, 23, 34, fracción II, 51, párrafo segundo, 56, fracciones I y II, 60, 61, 63, 64, 66, 67, 68, 83, párrafo cuarto, 86, ante penúltimo párrafo, 88, 92, 93, 95 y Segundo y Tercero Transitorios de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada del Estado de Morelos, artículos 3, fracción XVIII, incisos d) y e), 7, 12, fracción XVI, 16, párrafo segundo, 20, párrafo segundo, 29, penúltimo*

Sesión Pública Núm. 8

Martes 18 de enero de 2011

párrafo, 40, 75 párrafo segundo y 79, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos, artículos 32, 35 y 39, párrafo segundo, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos y artículos 115 y 117, párrafo segundo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos. SEXTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

II. 6. 134/2008

Controversia constitucional 134/2008 promovida por el Municipio de Jiutepec, Estado de Morelos, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como del Secretario de Gobierno de la propia entidad federativa, demandando la invalidez de los Decretos 822 y 825 de 16 de julio de 2008, publicados en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” número 4627, por los que se reforman diversos artículos de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada, de la Ley de Deuda Pública, de la Ley Orgánica Municipal y de la Constitución Política, todos del Estado de Morelos. En el proyecto formulado por el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia se propuso: *“PRIMERO. Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee en la controversia respecto de los artículos 27, fracción XVI, 54 y 105, de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada del Estado de Morelos, artículos 15, fracción XXIII, 18, fracción XV y 31, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos y el artículo 32, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado de*

Morelos. TERCERO. Se reconoce la validez del Decreto 822 así como de su Declaratoria de validez, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Morelos. CUARTO. Se reconoce la validez del artículo 84, fracciones I, III y V, de la Constitución Política de Morelos, así como del artículo Quinto Transitorio del Decreto número 822 de reformas a dicha Constitución, publicado en el Periódico Oficial el día dieciséis de julio de dos mil ocho. QUINTO. Se reconoce la validez de los artículos 2º, fracción IV, 8º, 10, 11, 21, 34, fracción II, 56, fracciones I y II, 60, 61, 63, 64, 66, 67, 83, párrafo cuarto, 86, antepenúltimo párrafo, 92, 93, 95 y Segundo y Tercero Transitorios de la Ley de Contratos de Colaboración Pública Privada del Estado de Morelos, artículos 3, fracción XVIII, incisos d) y e), 7, 12, fracción XVI, 16, párrafo segundo, 20, párrafo segundo, 40, 75 párrafo segundo y 79, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos, artículo 39, párrafo segundo, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos y artículo 117, párrafo segundo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos”.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia presentó de manera conjunta las controversias constitucionales 133/2008, 134/2008 y 135/2008, precisando que los proyectos se elaboraron bajo la ponencia del señor Ministro Silva Meza antes de ocupar la Presidencia, reconociendo que se trata

de tres proyectos que cuentan con una clara metodología que facilitará su estudio.

Señaló que las normas generales impugnadas por los Municipios de Xochitepec, Puente de Ixtla y Juitepec, respectivamente del Estado de Morelos, se refieren a la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada, a la Ley de Deuda Pública y a la Ley Orgánica Municipal, todas del Estado de Morelos, indicando que en la controversia constitucional 134/2008 no se impugnaron los artículos 17, fracciones IV y VIII; 23, 51, párrafo segundo y 88 de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada; 29, último párrafo y 31 de la Deuda Pública; 32 y 35 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, así como el artículo 115 de la Ley Orgánica Municipal, por lo que salvo la diferencia indicada, las tres controversias constitucionales son coincidentes.

Precisó el contenido de los considerandos primero al tercero, relativos, respectivamente a la competencia del Tribunal Pleno para conocer de la controversia constitucional, la oportunidad de la presentación de la demanda y las legitimaciones activa y pasiva, precisando que en la controversia constitucional 134/2008 se reconoce legitimación pasiva al Secretario de Gobierno, al haber refrendado los Decretos cuya validez se cuestiona, acto respecto del cual es autónomo frente al Poder Ejecutivo Local, conforme a la tesis de rubro: "SECRETARIOS DE

ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO”. En relación con la oportunidad de las demandas manifestó que se presentaron en forma oportuna, salvo por lo que respecta al artículo 32, párrafo cuarto, de la Constitución local, que se propone sobreseer por su promoción extemporánea, ya que no se presentaron las demandas dentro del plazo de treinta días hábiles posteriores a su publicación o a partir del primer acto de aplicación.

Agregó que en relación con la improcedencia se propone sobreseer respecto de los artículos 27, fracción XVI; 54 y 105 de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada del Estado de Morelos y de los artículos 15, fracción XXIII y 18, fracciones XV y XXXI, de la Ley de Deuda Pública del Estado, toda vez que fueron reformados el cinco de noviembre de dos mil ocho, con fecha posterior a la presentación de las demandas, por lo que se estima que han cesado los efectos.

El señor Ministro Aguilar Morales propuso que el análisis de extemporaneidad de la demanda respecto del artículo 32, párrafo cuarto, constitucional se precisara en el capítulo de oportunidad y el señor Ministro Valls Hernández propuso ajustar el inciso k) de la fracción I del artículo 105 constitucional que se cita en el considerando de

competencia, lo que se aceptó por el señor Ministro Ponente Ortiz Mayagoitia.

Sometidas a votación las propuestas contenidas en los considerandos primero a tercero, en votación económica, se aprobaron por unanimidad de nueve 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 las doce horas con cincuenta y cinco minutos el señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso y la sesión se reanudó a las trece horas con diez minutos.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó que algunos de los integrantes del Tribunal Pleno tienen el criterio de que una reforma legislativa debe tratar de un cambio sustantivo o un cambio que afecte la materia, estimando que en el caso concreto, la porción normativa no implica cambio sustantivo alguno por lo que se manifestó en contra de la cesación de efectos.

El señor Ministro Valls Hernández solicitó que en un considerando se delimitaran las normas que se impugnan respecto de las cuales el Municipio actor formula los conceptos de invalidez que serán objeto de pronunciamiento, estimando que debían excluirse del estudio los diversos 27,

fracción XVI; 56, fracciones I y II de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada, y 3, fracción XVIII, incisos d) y e), de la Ley de Deuda Pública de Morelos ya que aunque el Municipio actor los incluye en el apartado relativo a las normas impugnadas, de la lectura integral de la demanda, no advierte que se hubiese formulado concepto de invalidez alguno para demostrar su inconstitucionalidad.

Agregó que se debe precisar en este mismo punto que el artículo 32, párrafo cuarto, de la Constitución de Morelos se impugna en vía de consecuencia, derivado de la impugnación de los artículos 39, párrafo segundo, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y 117, párrafo segundo, de la Ley Orgánica Municipal ambos del Estado de Morelos.

El señor Ministro Franco González Salas indicó compartir lo señalado por el señor Ministro Cossío Díaz en el sentido de que no se trata de un cambio sustancial en las reformas a los artículos precisados, por lo que no se está ante un nuevo acto legislativo.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia precisó que los votos de los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas no han alcanzado mayoría por lo que mantendrá el proyecto en sus términos y aceptó la propuesta del señor Ministro Valls Hernandez en el sentido de precisar los artículos que no son objeto de una impugnación en concreto,

aunque tratándose de una controversia constitucional, por suplencia de queja podrían abordarse, en la inteligencia de que analizará respecto de qué preceptos existe la impugnación concreta.

Por lo que se refiere a la impugnación del artículo 32 de la Constitución del Estado de Morelos que se reclama por vía de consecuencia, recordó que se tienen precedentes respecto a que no puede abordarse así, pues la inconstitucionalidad de las leyes secundarias planteadas no daría lugar a invalidar la norma superior, por lo que únicamente se podría declarar la extemporaneidad del referido artículo 32, sin que se pueda advertir que sea por vía de consecuencia.

El señor Ministro Aguilar Morales propuso también sobreseer respecto del artículo Tercero transitorio de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada de la entidad, lo que se aceptó por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia en tanto que el dieciséis de julio de dos mil diez se expidió el Reglamento de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada, el cual no incide en la esfera de la legislatura local pero sí provoca que la referida norma transitoria ha cumplido con su finalidad.

Sometidas a votación las propuestas relativas al considerando cuarto, ajustadas en el sentido de precisar los artículos que no son objeto de una impugnación en concreto

y de sobreseer respecto del artículo Tercero transitorio de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privado de la entidad, en votación económica, se aprobó por unanimidad de nueve 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 Zaldívar Lelo de Larrea recordó que en un precedente en relación con el tema sobre acto legislativo nuevo sostuvo que simplemente se había cambiado el número de la fracción respectiva, ante lo cual reservó su criterios, porque consideró que el número de la fracción no tenía contenido normativo, señalando que desde su óptica cualquier modificación de la ley debe dar lugar a un acto legislativo nuevo.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia expuso una síntesis del considerando quinto “Violación al proceso legislativo”, en el que se tratan los temas relativos a las violaciones al proceso legislativo; precisando que los argumentos de los Municipios actores consisten en que no se les dio a conocer la aprobación del Congreso local de cuando menos el voto nominal de las dos terceras partes del total de los diputados para la reforma de la Constitución local, ya que únicamente se le turnó una copia de un dictamen emitido por una comisión legislativa interna del

referido órgano legislativo, lo que se responde con un historial detallado del proceso de reforma a la Constitución para concluir que fue aprobado no por las dos terceras partes, sino por treinta diputados. Además, el alegar que el dictamen resulta inconstitucional al no haber sido aprobado por cuando menos dos terceras partes del Congreso del Estado sino únicamente por los miembros de la Comisión de Puntos Constitucionales, es incorrecto, dado que el dictamen es aquel que corresponde elaborar a la Comisión respectiva en términos del referido artículo 60, para recoger los votos de los Municipios; sin embargo, la reforma se aprobó por treinta de los diputados que supera en mucho el requisito de las dos terceras partes.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que en la foja cincuenta y ocho del proyecto se precisa que el trece de junio de dos mil ocho el Congreso remitió a todos los Municipios, incluyendo al actor, copia certificada del dictamen y del debate que aprueba reformar la Constitución a efecto de que se cumpla, y después se realiza una narración detallada, siendo conveniente precisar lo que se remitió a los Ayuntamientos para su aprobación, manifestándose de acuerdo con el tratamiento. El señor Ministro Ortiz Mayagoitia indicó que se remitió a los Ayuntamientos para su aprobación, aceptando realizar la precisión solicitada.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó necesario realizar algunos ajustes para dar respuesta a todos los planteamientos de la parte actora, ya que ésta sostiene que no recibió el acta de la sesión de las dos terceras partes del Congreso por la cual se aprobaron las reformas de la Constitución local, pues únicamente se le remitió el dictamen, lo que podría declararse infundado ya que sí se le envió el dictamen como consta en el expediente; en segundo lugar, en cuanto al argumento relativo a que no se cercioraron los diputados de que las aprobaciones del Congreso se hayan hecho por las dos terceras partes, consideró que no basta sostener que no existe norma que obligue a ello, estimando que conforme a lo establecido en el citado artículo 38, los Ayuntamientos deben conocer y, en su caso, aprobar por mayoría calificada las reformas o adiciones a la Constitución, en términos de su artículo 147, y sin la satisfacción de este requisito, no sería parte, en la inteligencia de que en el expediente constan las diecisiete actas de sesión de Cabildo de las que se desprende la aprobación de manera unánime en quince de ellas, dos de manera calificada y un acuerdo del Presidente Municipal de Cuernavaca con su Secretario del que se advierte dicha votación, lo que permitiría complementar el proyecto con independencia de que exista o no la norma que obliga a verificar que se llevó a cabo la votación calificada correspondiente.

Por lo que se refiere al tema de que el Ayuntamiento alega que no se exhibieron ante el Congreso copias certificadas y el proyecto sostiene que no es necesario remitirlas, consideró oportuno agregar que en el expediente constan las diecisiete actas de Cabildo, por lo que, con independencia de que no se tenga esa obligación legal, se cumplió en extremo con los requisitos necesarios para llevar a cabo las referidas reformas, manifestándose a favor del proyecto sugiriendo las anteriores precisiones las que consideró no son de extraordinaria relevancia.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que el acta respectiva indica: “Por instrucciones de la ciudadana Presidenta de la Mesa Directiva y por acuerdo de sesión ordinaria del seis de junio del año en curso, en cumplimiento de dicho mandamiento con fundamento en lo dispuesto en el artículo 147 de la Constitución del Estado, anexo al presente se le remiten en copia simple los dictámenes aprobados”, estimando que de allí consideran los Ayuntamientos que se está ante una violación, por lo que si se precisa que lo remitido fueron los dictámenes aprobados, que ya tienen el carácter de reforma y las actas correspondientes, se daría una respuesta a la propuesta del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Aguilar Morales estimó relevante determinar si es necesario que se envíen las actas completas de los Cabildos que aprobaron la reforma a la

Constitución o basta con la certificación que realice el funcionario correspondiente del Cabildo informando tal situación al Congreso del Estado, pues de ser necesario que se remitan las actas, debía determinarse con qué valor probatorio se están remitiendo, aun cuando a su parecer, bastaría el comunicado del servidor público competente certificando los términos en que se dio la votación y la cantidad de votos emitidos al respecto.

El señor Ministro Aguirre Anguiano reconoció la relevancia del tema, recordando que en la foja sesenta y tres del proyecto se indica: “no existe en la legislación local disposición alguna que obligue al Congreso a corroborar que ello se hubiese efectuado”, es decir, que la sesión de Cabildo se hubiere efectuado en los términos correspondientes, sino que éste sólo recibe la votación de los diferentes Ayuntamientos, señalando que no comparte dicho argumento ya que la certificación aludida por el señor Ministro Aguilar Morales pudiera existir; sin embargo, son copias simples carentes de valor probatorio alguno, tanto los oficios remitidos por los Presidentes Municipales de Xochitepec, Puente de Ixtla y Jiutepec, como las certificaciones relativas, por lo que en autos únicamente obran copias simples.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia recordó que propuso únicamente abordar dos temas sobre vicios procesales, uno consistente en que los Ayuntamientos no tuvieron

conocimiento de las reformas porque no se dio a conocer que la aprobación del Congreso local se hizo cuando menos con el voto nominal de las dos terceras partes.

Señaló que existe disposición expresa en el artículo 38, fracción XL, de la Ley Orgánica Municipal en el sentido de que la aprobación de las reformas debía llevarse a cabo por mayoría calificada, lo que en el agravio se expresa en términos formales, pues la legislatura local no corroboró el voto aprobatorio de cada uno de los Municipios, indicando que el proyecto indica: “Si bien el Municipio actor aduce que la aprobación hecha en las sesiones de Cabildo debe llevarse a cabo por las dos terceras partes del mismo, no existe en la legislación local disposición alguna que obligue al Congreso estatal a corroborar que ello se hubiere efectuado, sino sólo que éste reciba el resultado de la votación”.

Indicó coincidir con que si la Ley Orgánica Municipal establece como condición de eficacia que los votos del Cabildo se lleven a cabo por las dos terceras partes del mismo, no existe obligación en la legislación local que obligue al Congreso estatal a corroborar que ello se haya efectuado, en tanto que sí es deber de la legislatura analizar que los votos recibidos cuenten con ese requisito, precisando que aún no ha podido constatar si las constancias de autos tienen ese dato. Agregó que el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea precisó que en el expediente

se encuentran todas las actas, sin que él lo haya corroborado, en tanto que el señor Ministro Aguirre Anguiano sostiene que únicamente se presentan copias simples. A su vez, el proyecto señala que “con base en las constancias certificadas (no simples) que obran en el expediente, en las fojas ciento sesenta y seis a trescientos cuarenta y nueve del segundo tomo del cuaderno de pruebas de la presente controversia constitucional, es posible determinar que las aprobaciones de los Ayuntamientos consideradas en la sesión ordinaria de primero de julio de dos mil ocho por el Congreso, referidas con anterioridad, se llevaron a cabo de la siguiente manera...”, acompañado de la relación de los Municipios, fecha de la sesión pero no del número de los componentes de los Cabildos que varían según la población ni tampoco de la constancia de que se obtuvo una mayoría calificada en la votación respectiva.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que por esa razón propuso determinar si basta con la certificación realizada por un servidor público municipal o si ineludiblemente se deben acompañar las actas relativas para advertir la votación que se obtuvo en la sesión respectiva como elemento probatorio.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia indicó que ya existe un precedente relativo a que basta la certificación expedida por el Secretario del Ayuntamiento para tener por sentada la votación del Cabildo.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que estaba pendiente el tema relativo al segundo apartado analizado bajo esa óptica. Dio lectura a lo señalado en la foja cincuenta y seis del proyecto, relativa a que los Municipios votaron sobre un dictamen emitido por una Comisión interna del Congreso Local y no sobre un documento en el que constara fehacientemente la votación, en tanto que en el punto quinto de la foja cincuenta y ocho se menciona la relación de los hechos y la copia certificada del acta de Cabildo mediante la que se acredita que se hubiere llevado a cabo el procedimiento legislativo correspondiente a la aprobación de la reforma referida. Además, estimó conveniente dar lectura al oficio de trece de junio el cual indica: “Presidente Municipal de Xochitepec, Morelos. Por instrucciones de la Ciudadana Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado y por acuerdo de sesión ordinaria celebrada el seis de junio del mes en curso, en cumplimiento a dicho mandato, y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 147 de la Constitución del Estado de Morelos, anexo al presente se le remite en copia simple los dictámenes aprobados por este Congreso en los siguientes rubros...”, ante lo cual cuestionó si se pueden remitir copias simples a los Ayuntamientos para que estén en posibilidad de aprobar una reforma constitucional y basta que se presente copia simple de los dictámenes aprobados y la versión estenográfica del debate o si es necesaria también la constancia respectiva, en la inteligencia de que el Municipio actor se duele de que le

Sesión Pública Núm. 8

Martes 18 de enero de 2011

remitieron copia simple y que le mandaron los dictámenes aprobados sin una constancia específica que tuviera una naturaleza especial, señalando que a ese planteamiento no se le da una respuesta completa.

Estimó que si se revisarán a detalle los referidos antecedentes será necesario verificar qué se envió a los Ayuntamientos pues también tiene un valor o podría generar alguna violación procesal, con el objeto de realizar una valoración de los referidos elementos, pues de lo destacado en el oficio se advierte que todo se dio mediante copias certificadas, estimando que tal vez sea necesario que el Ministro Ponente analice las constancias, lo que compartió el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, quien indicó localizaría el precedente de que basta la certificación del Secretario del Ayuntamiento en cuanto a los votos de los Municipios obtenidos en la sesión de cabildo; así como también analizar las actas para determinar si de ellas se desprende que hubo una votación calificada y si son documentos simples o certificados y expresar opinión sobre si es suficiente que una legislatura remita a los Ayuntamientos copia simple del dictamen aprobado por los diputados a efecto de que cada Cabildo municipal emita su voto al respecto, o si necesariamente deben ser copias certificadas.

El señor Ministro Silva Meza declaró que el asunto y los demás continuarían en lista; convocó a los señores Ministros para la sesión pública ordinaria que tendrá verificativo el

Sesión Pública Núm. 8

Martes 18 de enero de 2011

jueves veinte de enero del año en curso a las diez horas con treinta minutos y concluyó la sesión a las trece horas con cuarenta 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.