



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

FORMA A-53

S E S I Ó N P Ú B L I C A
NÚM. 2 S O L E M N E
Y NÚM. 9 O R D I N A R I A
JUEVES 24 DE ENERO DE 2019

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cincuenta y ocho minutos del jueves veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública solemne, para los efectos precisados en el punto sexto del Acuerdo Número 11/2018, de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, en la que se aprobarán las cinco ternas de candidatos a Magistrados de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que serán propuestas a la Cámara de Senadores, para ocupar el cargo del ocho de marzo de dos mil diecinueve al siete de marzo de dos mil veintiocho, así como sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

I. APERTURA DE LA SESIÓN

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea abrió la sesión pública solemne.

II. DEFINICIÓN DE LAS CINCO TERNAS DE CANDIDATOS A MAGISTRADOS DE LAS



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE
LA FEDERACIÓN, QUE SERÁN
PROPUESTAS A LA CÁMARA DE
SENADORES**

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, el secretario general de acuerdos dio lectura a la propuesta de las cinco ternas de candidatos a Magistrados de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, en términos de lo previsto en el artículo 198, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, serán propuestas a la Cámara de Senadores:

**Primera terna, para la Sala Regional de la Primera
Circunscripción, con residencia en Guadalajara:**

VARGAS BACA CARLOS
GUERRERO OLVERA SERGIO ARTURO
OLIVEROS RUIZ JOSÉ

**Segunda terna, para la Sala Regional de la Segunda
Circunscripción, con residencia en Monterrey:**

DEL TORO HUERTA MAURICIO IVAN
MORENO TRUJILLO RODRIGO
CAMACHO OCHOA ERNESTO

**Tercera terna, para la Sala Regional de la Tercera
Circunscripción, con residencia en Xalapa:**

GARZA ROBLES MARCIA LAURA



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

BARRIENTOS ZEPEDA EVA
MACEDO BARCEINAS AIDÉ

Cuarta terna, para la Sala Regional de la Cuarta Circunscripción, con residencia en la Ciudad de México:

TERRAZAS SALGADO RODOLFO
CEBALLOS DAZA JOSÉ LUIS
ZORRILLA MATEOS FRANCISCO MARCOS

Quinta terna, para la Sala Regional de la Quinta Circunscripción, con residencia en Toluca:

FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ MARCELA ELENA
GARCÍA HUANTE BERENICE
GÓMEZ PÉREZ MARA

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación las ternas referidas, las cuales se aprobaron en votación económica por unanimidad de votos, e instruyó al secretario general de acuerdos, en términos del punto séptimo del Acuerdo Número 11/2018, de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, para que las remita al Senado de la República, así como la documentación que las sustenta.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró concluida la sesión pública solemne y abrió la sesión pública ordinaria.

III. APROBACIÓN DE ACTAS



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Se sometieron a consideración los proyectos de actas de las sesiones públicas números seis, siete y ocho ordinarias celebradas, respectivamente, el jueves diecisiete, el lunes veintiuno y el martes veintidós de enero del año en curso.

Por unanimidad de once votos, el Tribunal Pleno aprobó dichos proyectos.

IV. 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 del jueves veinticuatro de enero de dos mil diecinueve:

I. 82/2016

Controversia constitucional 82/2016, promovida por el Municipio de Playas de Rosarito, Baja California, en contra del Poder Legislativo de dicha entidad federativa, impugnando la omisión de expedir el Estatuto Territorial de los Municipios de ese Estado. En el proyecto formulado por el señor Ministro Eduardo Medina Mora I. se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara fundada la omisión atribuida al Poder Legislativo del Estado de Baja California, respecto de la expedición del Estatuto Territorial de los Municipios del Estado. TERCERO. Se ordena al Poder Legislativo del Estado de Baja California expedir el Estatuto Territorial de los Municipios del Estado dentro del siguiente período ordinario de sesiones. CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea abrió la discusión en torno a los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

El señor Ministro Laynez Potisek se separó del párrafo cuarenta y ocho, dentro del considerando de la legitimación activa, en cuanto a la distinción entre las figuras del ayuntamiento y del municipio para efectos de la controversia constitucional pues, como sostuvo en la controversia constitucional 150/2016, el ayuntamiento es el órgano colegiado del municipio, legitimado para promover la controversia constitucional, lo cual puede hacerlo a través de su presidente municipal o su síndico procurador, si la ley le establece esa representación.

Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena se expresaron exactamente en el mismo sentido que el señor Ministro Laynez Potisek.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea coincidió con el señor Ministro Laynez Potisek, en tanto que no se justifica diferenciar, para estos efectos, al ayuntamiento y al municipio, pues el municipio actúa a través del ayuntamiento. Así, indicó que, cuando se dice que el



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

síndico procurador es representante del ayuntamiento, se debe entender que también lo es del municipio, por lo que tiene legitimación activa en una controversia constitucional. Por tanto, se apartó de la referida diferenciación y estimó que debe reconocerse la legitimación tanto al presidente municipal como al síndico.

La señora Ministra Piña Hernández señaló que se demandó al municipio y contestó la demanda el presidente municipal, en tanto que se emplazó al municipio, no al ayuntamiento.

Compartió que, en esta diferencia entre ayuntamiento y municipio, dependerá de la ley específica determinar quién será el representante del ayuntamiento. En el caso concreto, el síndico es el representante y, cuando no pueda ejercer esa función de representación, puede ejercerla el presidente municipal.

Coincidió en eliminar el párrafo referido, y compartió la idea de no reconocer la legitimación al presidente municipal porque no es el representante, sino el síndico. Aclaró que compartiría los demás razonamientos del proyecto.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea aclaró que, en el caso, el estudio del municipio es de legitimación activa, no pasiva, siendo que la propuesta niega la posibilidad de que el síndico pueda representar al municipio actor de la controversia constitucional.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro ponente Medina Mora I. precisó que la controversia constitucional fue promovida por el municipio. Explicó que el municipio es la entidad geográfico-política y el ayuntamiento es el gobierno de esa entidad geográfico-política, siendo que la Constitución y la ley de Baja California otorgan la representación del municipio al presidente municipal y, del ayuntamiento, al síndico. En este caso, ambos servidores públicos promovieron la controversia constitucional en nombre del municipio, parte prevista por el artículo 105 constitucional, por lo que el proyecto propone reconocer la legitimación al presidente municipal porque, de acuerdo con la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, es el representante del municipio actor. Por tanto, sostuvo el proyecto.

Ofreció modificar el proyecto para matizar el párrafo cuarenta y ocho, en el sentido de reconocer, en este caso, al presidente municipal como representante legal del municipio, conforme a la legislación de Baja California, siendo que esa determinación depende de la legislación local.

La señora Ministra Piña Hernández aclaró que su participación refería a un asunto que se analizará posteriormente.

En este caso, estimó que la legitimación activa se determina por el artículo 7, fracción IV, de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California —transcrito en las páginas once y doce del proyecto—, el cual prevé que corresponde al presidente municipal la



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

representación legal del municipio. Por ello, estará de acuerdo con el proyecto.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá valoró que debe reconocérsele la legitimación al síndico del municipio actor.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando tercero, relativo a la legitimación activa, consistente en reconocer la del presidente municipal para promover la controversia constitucional, la cual se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena separándose de la distinción contenida en el párrafo cuarenta y ocho y con la precisión de que la tiene también el síndico, Luna Ramos, Franco González Salas con precisiones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de la distinción contenida en el párrafo cuarenta y ocho y con la precisión de que la tiene también el síndico, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek separándose de la distinción contenida en el párrafo cuarenta y ocho y con la precisión de que la tiene también el síndico, y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de la distinción contenida en el párrafo cuarenta y ocho y con la precisión de que la tiene también el síndico. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra, al estimar que sólo tiene la legitimación el síndico. Por tanto, se expresaron seis votos en el sentido de que el síndico cuenta con legitimación para promover esta controversia constitucional, por parte de los señores



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro ponente Medina Mora I. modificó el proyecto para reconocer la legitimación tanto del presidente municipal como del síndico.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación pasiva, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro ponente Medina Mora I. presentó el considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia.

Recordó que este asunto fue presentado a la Secretaría General el treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete, por lo que, entre otros sucesos, se resolvió la controversia sobre límites territoriales entre los Municipios de Ensenada y Playas de Rosarito.

El proyecto propone desestimar la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Legislativo del Estado, en el sentido de que se encuentra pendiente de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Resolución la controversia sobre límites territoriales entre los Municipios de Ensenada y Playas de Rosarito, promovida por este último ante la Vigésimo Primera Legislatura del Congreso del Estado, en términos del artículo 19, fracciones III y VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en razón de que, por un lado, para que exista litispendencia debe haberse promovido una diversa controversia constitucional ante esta Suprema Corte, con identidad de partes, normas o actos y conceptos de invalidez, lo cual no se actualiza en la especie y, por otro lado, no era necesario esperar al dictado de la resolución definitiva en la controversia sobre límites territoriales para promover esta controversia constitucional, ya que la materia de análisis en una y otra son distintas.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro ponente Medina Mora I. presentó el considerando sexto, relativo al estudio de fondo. El proyecto propone declarar fundada la omisión del Poder Legislativo



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

del Estado de Baja California, consistente en la no emisión del Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California; en razón de estar obligado a ello, en términos de la normativa local, lo cual transgrede los principios de legalidad, seguridad jurídica e integridad territorial, así como el debido ejercicio de las competencias municipales, en tanto que propicia espacios de confusión, a saber, el Municipio de Ensenada ejerce funciones, presta servicios públicos y realiza actos de gobierno dentro de la circunscripción del Municipio de Playas de Rosarito —actor—.

Indicó que el artículo 115 constitucional presupone la existencia de un territorio municipal, como espacio material en el que se desarrollan sus competencias, por lo que, de acuerdo con el diverso precepto 124, los Estados tienen atribuciones para legislar los límites territoriales de los municipios que los conforman. En el caso, el artículo transitorio sexto del decreto por el que se emitió la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el quince de octubre de dos mil uno, el Congreso quedó obligado a expedir el Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigor de dicha ley, esto es, a más tardar el primero de marzo de dos mil dos. Antes de que venciera este plazo, el citado artículo sexto transitorio fue reformado mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de esa entidad de veintidós de febrero de dos mil dos, obligándose el Congreso del Estado a expedir ese Estatuto en el plazo de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

un año, contado a partir de la publicación de la ley, es decir, a más tardar el quince de octubre de dos mil dos, con lo cual el plazo originalmente señalado se prorrogó siete meses y medio.

No obstante lo anterior, a la fecha —mediante certificación de la Secretaría General de Acuerdos de esta Suprema Corte—, el Congreso no ha emitido el mencionado Estatuto, incumpliendo la obligación que se autoimpuso, con lo que se configura la omisión legislativa absoluta de ejercicio obligatorio.

En consecuencia, se propone ordenar al Poder Legislativo del Estado Baja California a expedir el Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California, dentro del siguiente período ordinario de sesiones.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que, reiteradamente, ha votado en contra de las omisiones legislativas que se impugnan vía controversia constitucional pero, en el caso concreto, estará de acuerdo con la propuesta porque no se trata de una omisión legislativa, sino el incumplimiento al mandato legal establecido en el artículo 26, párrafo primero, de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, así como del artículo transitorio sexto del decreto por el que se emitió dicha ley.

El señor Ministro Franco González Salas concordó con la separación del criterio de analizar las omisiones legislativas en controversias constitucionales.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Aguilar Morales se pronunció en contra de la propuesta porque, si bien los artículos 115 y 124 constitucionales contemplan que corresponde a los Estados definir, delimitar y modificar la extensión de sus municipios, lo cierto es que no existe mandato constitucional que establezca una condición temporal, a cargo de las entidades federativas, para ejercer la facultad legislativa para definir esos límites territoriales; por tanto, el Congreso de Baja California no estaba obligado a esa delimitación territorial de los municipios, mediante el Estatuto referido, dentro de un plazo determinado, no obstante el plazo que se previó en el artículo transitorio sexto del decreto por el que se emitió la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, en tanto que ello implica una cuestión de legalidad y no de constitucionalidad.

La señora Ministra Piña Hernández se expresó de acuerdo con el proyecto, y anunció voto concurrente para precisar que la omisión legislativa absoluta de ejercicio obligatorio surge de una norma local, no de un ámbito constitucional; sin embargo, la omisión combatida trasciende al nivel constitucional y, por esa razón, es procedente la presente controversia constitucional.

El señor Ministro Laynez Potisek observó que es la primera ocasión en que se analiza una omisión legislativa de una norma local por virtud de otra norma local, no de un precepto de la Constitucional Federal hacia una norma local.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Leyó el párrafo cincuenta y nueve del proyecto: “Pues bien, el ejercicio de las competencias que se establecen en el artículo 115 de la Constitución Federal en favor del Municipio presupone la existencia de un territorio, como espacio material en el que se desarrollan dichas competencias”.

Sugirió que, si el proyecto propone determinar una violación al artículo 115 constitucional, se tendría que fortalecer por qué la ausencia del Estatuto de mérito impide al municipio actor ejercer las facultades previstas en dicho precepto constitucional, específicamente, los servicios públicos exclusivos de ese orden de gobierno, para después arribar a la violación de ese precepto federal. Advirtió que, de lo contrario, se trataría de una violación de un mandato de la Constitución local por la Legislatura local, siendo que, si ese Estado no tiene control de constitucionalidad local, quedaría en estado de indefensión la actora.

El señor Ministro ponente Medina Mora I. indicó que el Congreso del Estado impuso esa obligación de emisión del ordenamiento en cuestión. Apuntó que esta controversia constitucional fue motivada porque el subdelegado del Municipio de Playas de Rosarito, que fue a la comunidad de Santa Anita, fue arrestado por la policía municipal de Ensenada y le impidió ejercer sus atribuciones, por lo que no se demandó una omisión en sentido abstracto, sino una omisión en el sentido de que el Congreso local se abstuvo



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

de realizar algo a lo que estaba obligado, dado que no ha emitido la norma referida.

El señor Ministro Aguilar Morales consideró que en las controversias constitucionales se deben hacer valer violaciones al incumplimiento de la Constitución Federal, mas no una omisión a una legislación estatal o local.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea recordó que esta Suprema Corte ha abierto la vía de la controversia constitucional para aducir violaciones indirectas a la Constitución General, a saber, cuando se viola la Constitución local. En el caso concreto, el Congreso local se autoimpuso una obligación para legislar y no actuó en consecuencia, por lo que indirectamente se violó la Constitución Federal, por lo que votará con el proyecto.

Aclaró que su postura es sin perjuicio de mantener abierto el tema sobre si en las controversias constitucionales únicamente deberían estudiarse violaciones directas a la Constitución Federal o no y, dado el caso, hasta qué punto.

El señor Ministro ponente Medina Mora I. señaló que si bien esta Suprema Corte ha analizado diversos aspectos en las controversias constitucionales, en la presente se sostiene una violación al artículo 115 constitucional, en relación con el diverso 124, por lo que se trata de una violación directa a la Constitución Federal, en cuanto a que se le impide al municipio actor ejercer sus atribuciones.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La señora Ministra Piña Hernández aclaró que su voto concurrente iba en el sentido que expresó el señor Ministro ponente Medina Mora I., por lo que le consultó si modificaría el proyecto en ese sentido.

El señor Ministro ponente Medina Mora I. modificó el proyecto para argumentar una violación directa al artículo 115 constitucional, en relación con el diverso numeral 124.

La señora Ministra Luna Ramos aclaró que también se ha apartado de las violaciones indirectas a la Constitución Federal en las controversias constitucionales; sin embargo, en este caso hay una violación directa a los artículos 115 y 124, pues el no establecimiento de la delimitación territorial del municipio, es decir, el incumplimiento del Congreso del Estado a un mandato legal, redundando en la imposibilidad del municipio para ejercer sus atribuciones constitucionales, en especial, en materia de impuestos y servicios públicos. Así, se reiteró de acuerdo con la propuesta, apartándose de que se trata de un incumplimiento a un mandato legal, no de una omisión legislativa.

El señor Ministro Aguilar Morales leyó el párrafo sesenta y tres del proyecto: “No obstante lo anterior, a la fecha, el Congreso no ha emitido el mencionado Estatuto, incumpliendo, de esta forma, con la obligación que él mismo se impuso para expedirlo en un determinado plazo”. Recalcó que no está de acuerdo en que se afirme que no se ha cumplido una obligación temporal establecida en una ley



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

secundaria de la legislación estatal, como es el citado artículo transitorio sexto.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, la cual se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas con reservas de criterio, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Luna Ramos reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Dadas las votaciones alcanzadas, los puntos resolutive que regirán el presente asunto deberán indicar:

“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara fundada la omisión atribuida al Poder Legislativo del Estado de Baja California, respecto de la expedición del Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California. TERCERO. Se ordena al Poder Legislativo del Estado de Baja California expedir el Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California dentro del siguiente período ordinario de sesiones. CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Baja California, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutivos, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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

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

II. 56/2015

Controversia constitucional 56/2015, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas, demandando la invalidez del Reglamento de Tránsito y Vialidad del Municipio de Jerez, Zacatecas, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el cinco de agosto de dos mil quince. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alberto Pérez Dayán se propuso: *“PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se reconoce la validez del Reglamento de Tránsito y Vialidad del Municipio de Jerez, Zacatecas, publicado en el periódico oficial de esa Entidad Federativa el cinco de agosto de dos*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

mil quince. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea abrió la discusión en torno a los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad de la demanda, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

El señor Ministro Medina Mora I. se separó del considerando cuarto, particularmente de su último párrafo.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán recapituló que el criterio recientemente definido por este Alto Tribunal es en el sentido de que tanto el presidente municipal como el síndico pueden promover o contestar una demanda de controversia constitucional, en representación del municipio.

Recordó que, en este caso, el Estado demandó de uno de sus municipios la invalidez de un reglamento mediante la controversia constitucional; y en la instrucción, el presidente municipal pretendió contestar la demanda y se le acordó que correspondía al síndico la representación del municipio, pues se emplazó a éste, no al ayuntamiento.

En ese sentido, modificó el considerando de legitimación pasiva del proyecto para tener por contestada la demanda al municipio demandado, mediante la participación del Presidente Municipal de Jerez, Zacatecas, y en el engrose transcribir sus argumentos para defender el acto reclamado.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La señora Ministra Piña Hernández observó que la contestación de la demanda por parte de ese municipio viene referida a partir de la página ocho del proyecto, por lo que no sería necesario agregarlo. Aclaró que dicha transcripción no afecta el estudio del fondo en este asunto.

Externó duda sobre si existe alguna disposición legal de Zacatecas semejante a la del asunto anterior —de Baja California—, es decir, que permita la representación del Municipio de Jerez a su presidente municipal, además de a su síndico.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea leyó el artículo 128, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas: “El Presidente Municipal tendrá a su cargo la representación del Gobierno del Municipio”.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto (modificado) relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad de la demanda, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro ponente Pérez Dayán presentó el considerando quinto, relativo a la precisión de normas impugnadas. El proyecto propone determinar que se trata del Reglamento de Tránsito y Vialidad del Municipio de Jerez, Zacatecas, bajo el único argumento de una violación al artículo 115 constitucional, toda vez que se invadió la esfera competencial del Poder Ejecutivo de Zacatecas, en tanto que se regularon cuestiones ya contempladas en los ordenamientos legales de carácter estatal.

Asimismo, presentó el considerando sexto, relativo al estudio. El proyecto propone reconocer la validez del Reglamento de Tránsito y Vialidad del Municipio de Jerez, Zacatecas, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el cinco de agosto de dos mil quince; en razón de: 1) que en la controversia constitucional 2/98 —de Oaxaca— se consideró que el tránsito es el desplazamiento o 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 en la vía pública y circular por ella con fluidez, sea como peatón, conductor o pasajero de un vehículo, mediante la adecuada regulación de la movilidad, en general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, 2) que en la controversia constitucional 24/99 —promovida por el Municipio de Oaxaca de Juárez, con motivo de la expedición del Decreto número 83 por el que se



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

reformó y adicionó la Ley de Tránsito para el Estado de Oaxaca— se sostuvo, a partir de un análisis de la distribución de competencias prevista en los artículos 73, 115, 117, 118 y 124 constitucionales, que el concepto de vías de comunicación permite incluir tanto al tránsito como al transporte, lo cual, en materia estatal, incluye la regulación de estos servicios dentro de las áreas geográficas no reservadas a la jurisdicción municipal, y 3) que en la controversia constitucional 6/2001 —del Municipio de Juárez, Chihuahua, y resuelta el veinticinco de octubre de dos mil uno— se determinó que 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 con sus respectivos ámbitos de jurisdicción, y también se determinó, en relación con las competencias, que la interpretación congruente y relacionada del artículo 115, fracciones II, párrafos segundo y tercero, y III, párrafo penúltimo, constitucional, establece 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 de gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas dentro de sus respectivas jurisdicciones, por lo que los municipios se encuentran sujetos, en el desempeño de sus funciones, a estas disposiciones para la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Por lo tanto, se advierte que el Ayuntamiento de Jerez, Zacatecas, expidió la normatividad impugnada en ejercicio de las facultades reglamentarias establecidas en el artículo



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

115 constitucional, con la finalidad de desarrollar las acciones necesarias de organización, administración, dirección, planeación, vigilancia y atención de las demandas de la ciudadanía, relacionadas con la prestación del servicio público de tránsito; por tanto, si bien la legislatura estatal emitió la Ley de Transporte, Tránsito y Vialidad del Estado de Zacatecas —publicado el veinte de noviembre de dos mil trece— y el Reglamento General de la Ley de Transporte, Tránsito y Vialidad del Estado de Zacatecas —publicado el cinco de julio de dos mil catorce—, a fin de dar un marco normativo homogéneo en el Estado, ello no significa que el municipio demandado deje de contar con facultades para emitir la reglamentación municipal cuestionada. Así, el reglamento impugnado no viola la esfera competencial de dicha entidad federativa.

El señor Ministro Laynez Potisek apuntó que el argumento del Poder Ejecutivo del Estado es la incompetencia del municipio demandado para expedir su reglamento de tránsito, entre otras cuestiones, por la transferencia de ese servicio del Estado al municipio.

Advirtió de los autos del expediente que el municipio solicitó la transferencia del servicio público de tránsito el veintiocho de enero de dos mil quince; el cinco de agosto de dos mil quince publicó el Reglamento de Tránsito y Vialidad del Municipio de Jerez, Zacatecas; y el acuerdo gubernativo, mediante el cual se autorizó la transferencia solicitada, fue de nueve de septiembre de dos mil quince. Por tanto,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

aparentemente el municipio expidió el reglamento cuestionado antes de haber recibido el servicio de tránsito por parte del Estado.

Recordó que este Tribunal Pleno se ha pronunciado en el sentido de que el ejercicio de los servicios públicos del artículo 115 constitucional no sólo implica su mera prestación, sino la facultad legislativa y reglamentaria para dicha prestación. En ese tenor y en el caso, estimó que el servicio de tránsito lo regulaba el Estado de Zacatecas, legislativa y reglamentariamente, por lo que, una vez transferido, entra en aplicación la facultad reglamentaria del artículo 115 constitucional para que el municipio lo regule. Comparó este caso como el sucedido con las legislaturas de Veracruz —acción de inconstitucionalidad 56/2016—, Chihuahua —acción de inconstitucionalidad 58/2016— y Querétaro —acción de inconstitucionalidad 30/2016 y su acumulada 31/2016—, respecto de las leyes anticorrupción, a saber, que se adelantaron emitiendo sus leyes de responsabilidades antes de que entrara en vigor el precepto que los facultaba para legislar esa materia, siendo que este Tribunal Pleno determinó que, al momento de la emisión de su legislación local, no tenían competencia para ello.

En ese sentido, compartió la inquietud de que, si bien el municipio tiene la competencia para regular el servicio de tránsito transferido, conforme al artículo 115 constitucional, no la tenía en el momento que emitió el reglamento cuestionado.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro ponente Pérez Dayán aclaró que, a diferencia de esos precedentes, en el caso la competencia para concurrir en la regulación del servicio de tránsito deriva del artículo 115 constitucional, por lo que, si bien la solicitud para asumir el servicio de tránsito aún no estaba autorizada en el momento en que emitió su reglamento, su competencia no radica en esa autorización, sino únicamente no puede prestar ese servicio. En el caso de los precedentes del tema anticorrupción, las legislaturas de esos Estados no tenían la competencia para regular esa materia, por lo que, si la regularon con anterioridad a que entraran en vigor las normas que les otorgaron esa competencia, resultaban inválidos los ordenamientos emitidos.

La señora Ministra Luna Ramos apuntó: 1) que el veinte de noviembre de dos mil trece se publicó la Ley de Transporte, Tránsito y Vialidad del Estado de Zacatecas, 2) que el cinco de agosto de dos mil quince se publicó el Reglamento de Tránsito y Vialidad del Municipio de Jerez, Zacatecas, y 3) que el veinticuatro de noviembre de dos mil once el Gobernador del Estado de Zacatecas emitió Decreto Gubernativo que establece el Programa de la Transferencia de Funciones y Servicio Público de Tránsito del Estado de Zacatecas a los Municipios, en el cual se contempló: “Artículo primero. El presente Programa tiene por objeto establecer las bases a que se sujetará la transferencia de la función y servicio público de tránsito que, en términos el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su correlativo 119 de la Constitución



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Política del Estado de Zacatecas, es competencia de los ayuntamientos y que, a la entrada en vigor del presente Ordenamiento, preste el Gobierno del Estado directamente o de manera coordinada con los propios ayuntamientos que integran esta Entidad Federativa [...] Art. 8º Los ayuntamientos que, con motivo de la ejecución del programa de transferencia correspondiente, asuman la función del servicio público, lo ejercerán de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Municipio Libre, el reglamento municipal respectivo y demás disposiciones aplicables, con el fin de garantizar que dicha función del servicio se siga ejerciendo o prestando de manera ininterrumpida, de tal forma que no se afecte a los habitantes del municipio de que se trate”.

Con ello, estimó que, desde dos mil once, se dio la posibilidad al municipio de prestar este servicio con la legislación que existía, por lo que no afecta que, ahora, se analice la competencia del municipio para emitir o no el reglamento impugnado. Adelantó estar con el proyecto, salvo con el párrafo que indica: “La presente determinación, desde luego, no prejuzga la constitucionalidad de cada una de las disposiciones que contiene el reglamento combatido, ni reconoce su validez en lo particular, porque no fueron materia de análisis de la contienda suscitada entre dos poderes, por el ejercicio de las atribuciones que constitucionalmente corresponden a cada uno de ellos; sin que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación esté facultada para revisar oficiosamente cada una de las



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

normas, porque ello equivaldría al ejercicio de una suplencia no prevista por la ley de la materia”; en tanto que, si bien únicamente se adujeron cuestiones competenciales, ello no significa que este Tribunal Pleno no pueda analizar la constitucionalidad de los artículos del reglamento, en particular.

El señor Ministro Laynez Potisek concordó con que el veinticuatro de noviembre de dos mil once se expidió el Programa de la Transferencia de funciones y Servicio Público de Tránsito del Estado de Zacatecas a los Municipios; no obstante, se condiciona a una solicitud, siendo el caso que ésta se realizó el veintiocho de enero de dos mil quince, lo cual significa que, mientras el Estado no transfiera el servicio público al municipio, conserva sus facultades legislativa y reglamentaria. En ese tenor, resaltó que el municipio publicó su reglamento mientras todavía no se le había transferido dicho servicio, por lo que estará en contra de su competencia.

Concordó con la señora Ministra Luna Ramos en que, en el fondo, se pueden analizar las disposiciones del reglamento, siendo el caso que existen diversas disposiciones que se traslapan con la ley estatal, por ejemplo en cuanto a las concesiones de transporte público, el registro público vehicular y el aplacamiento, con lo que se evidencia una invasión de competencias que no se debería convalidar. Aclaró que no prejuzgó en cuanto a esos aspectos.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena estimó que el problema no es competencial, pues la del municipio es suficientemente clara, sino quizás de vigencia del reglamento cuestionado, lo cual pudiera analizarse en el considerando de efectos para evitar ese conflicto de normas en el tiempo.

El señor Ministro Aguilar Morales puntualizó que el artículo 115, fracciones II, segundo párrafo, y III, inciso h), constitucional señala la competencia de los municipios para emitir reglamentos en materia de tránsito, lo que constituye la materia de este estudio, no así las normas del reglamento impugnado, en particular, aun cuando pudieran traslaparse con la legislación estatal. Al respecto, valoró que el municipio tenía competencia constitucional para expedir el reglamento en cuestión.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá concordó con los señores Ministros Luna Ramos y Laynez Potisek en que diversas disposiciones del reglamento impugnado son contrarias a la ley estatal, como en los aspectos de circular sin placas, las licencias y los permisos, por lo que se invaden competencias eminentemente estatales; por tanto, se tendría que analizar si son constitucionales o no esas normas, en relación con las disposiciones estatales.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea decretó un receso a las trece horas con un minuto y reanudó la sesión a las trece horas con treinta y cuatro minutos.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La señora Ministra Piña Hernández anunció voto en contra del proyecto, compartiendo las observaciones del señor Ministro Laynez Potisek en el sentido de que, si bien es cierto que el artículo 115 constitucional prevé la competencia del municipio para emitir reglamentos para la prestación de distintos servicios públicos, en el caso concreto esa competencia debe estar ligada, necesariamente, a la condición de que efectivamente preste el servicio público, en función de la seguridad jurídica, siendo que el reglamento impugnado se emitió con anterioridad a la transferencia de la prestación del servicio mismo y, por lo tanto, estará por la invalidez de ese reglamento.

Concordó con los señores Ministros Luna Ramos, Laynez Potisek y González Alcántara Carrancá, en cuanto a que se debe eliminar el párrafo citado por aquélla.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán modificó el proyecto para eliminar el párrafo penúltimo de la página treinta y siete del proyecto y, en su lugar, indicar que “Visto el resultado de este estudio, puesto que el argumento hecho valer resultó infundado, lo que procede es reconocer la validez del reglamento impugnado, por cuanto hace exclusivamente a la competencia cuestionada, sin que ello alcance para reconocer su validez en ninguna norma en particular”.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando quinto, relativo a la precisión de normas impugnadas, la cual se



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada del considerando sexto, relativo al estudio, la cual se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Medina Mora I. anunció voto concurrente. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, el secretario general de acuerdos leyó los puntos resolutivos que regirán el presente asunto, en los términos siguientes:

“PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se reconoce la validez del Reglamento de Tránsito y Vialidad del Municipio de Jerez, Zacatecas, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el cinco de agosto de dos mil quince.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutivos, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con treinta y nueve minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria, que se celebrará el lunes veintiocho de enero del año en curso, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.



SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS.