

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 63/2016

En las sesiones del veintidós, veintitrés y veinticinco de mayo de dos mil diecisiete del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte discutimos la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley de Transporte del Estado de Yucatán, con motivo de la acción de inconstitucionalidad 63/2016 promovida por Diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura de dicho Estado. Entre estas disposiciones, los artículos 40 quater, fracción V, 40 sexies, fracciones VIII y IX, 40 septies, fracción III y 41, fracción IV. En este sentido, a continuación explicaré las razones de mi disenso.

I. Voto concurrente en relación con el artículo 40, sexies, fracción IX por violación al principio de igualdad.

En sesión de veintitrés de mayo de dos mil diecisiete, el Tribunal Pleno analizó la constitucionalidad del artículo 40 sexies, fracción IX, de la Ley de Transporte del Estado de Yucatán¹ a la luz del principio de igualdad. El citado artículo establece que para obtener el certificado vehicular se deberán cumplir los siguientes requisitos: que el valor del

¹ **Ley de Transporte del Estado de Yucatán**

Artículo 40 sexies. Para obtener el certificado vehicular, se deberán cumplir los siguientes requisitos:

I. Ser mayor de edad;

II. Residir en el estado;

III. No haber sido condenado por sentencia firme como responsable de la comisión de un delito doloso;

IV. No consumir sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;

V. Estar inscrito en los registros estatal y federal de contribuyentes;

VI. Contar con licencia de conducir vigente, expedida en el estado, en los términos de las disposiciones legales y normativas aplicables;

VII. Estar registrado ante una empresa de redes de transporte;

VIII. Ser propietario del vehículo mediante el cual se prestará el servicio de transporte de pasajeros contratado a través de plataformas tecnológicas, y

IX. Que el valor del vehículo exceda de dos mil setecientas cincuenta unidades de medida y actualización; que su año modelo o de fabricación o ejercicio automotriz no sea anterior a siete años; que tenga máximo siete plazas, incluyendo al operador, mínimo cuatro puertas, cinturones de seguridad en condiciones de uso para todos los pasajeros, bolsas de aire delanteras, aire acondicionado y equipo de sonido; y que el vehículo cumpla con los requisitos administrativos para su circulación previstos en la Ley de Tránsito y Vialidad del Estado de Yucatán, y su reglamento.

**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES RELATIVO A LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 63/2016**

vehículo exceda de dos mil setecientas cincuenta unidades de medida y actualización, que su año modelo o de fabricación o ejercicio automotriz no sea anterior a siete años, que tenga máximo siete plazas, incluyendo al operador, mínimo cuatro puertas, cinturones de seguridad en condiciones de uso para todos los pasajeros, bolsas de aire delanteras, aire acondicionado y equipo de sonido y que el vehículo cumpla con los requisitos administrativos para su circulación, previstos en la Ley de Tránsito y Vialidad del Estado de Yucatán y su Reglamento.

Al respecto, la mayoría determinó que es infundado el concepto de invalidez consistente en que la norma impugnada es violatoria del artículo 1º de la Constitución General² porque establece mayores requisitos para la prestación del servicio contratado a través de plataformas tecnológicas que el brindado por taxis. Lo anterior, toda vez que el parámetro de comparación propuesto por la parte actora (taxis) no resulta idóneo porque pretende equiparar dos modalidades de transporte que se encuentran en situaciones no equivalentes.

Como manifesté en la sesión del Tribunal Pleno, considero que los requisitos previstos en el artículo 40 sexies, fracción IX de la Ley de Transporte del Estado de Yucatán no son violatorios del principio

² **Constitución General**

Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE RELATIVO A LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 63/2016**

de igualdad previsto en el artículo 1° de la Constitución General, aun cuando sean distintos que los que se imponen a los concesionarios o permisionarios³.

Como punto de partida, es necesario recordar que el Poder Legislativo hace distinciones permanentemente en la legislación y, en principio, atendiendo a la legitimidad democrática con la que cuentan

³ **Ley de Transporte del Estado de Yucatán**

Artículo 30. Para la prestación del servicio público de transporte, se deberá contar con concesión, la cual será otorgada por el Ejecutivo del Estado, previa satisfacción de los requisitos y cubiertas las formalidades que se establecen en esta Ley y su reglamento.

Artículo 32. Para obtener una concesión, el solicitante deberá cumplir con los siguientes requisitos, mismos que deberán estar señalados como mínimo en la convocatoria que se expida:

I. Presentar una solicitud por escrito, la cual deberá contener:

a).Nombre o razón social y domicilio del solicitante;

b).La clase de servicio que se pretenda prestar; y

c).La relación y características de los vehículos que se pretendan utilizar para la prestación del servicio público de transporte.

II. Acreditar que los vehículos destinados al servicio son de su propiedad o dispone legalmente de ellos por un tiempo igual al de la duración máxima de la concesión;

III. Acreditar la internación y permanencia legal en el país de los vehículos de procedencia extranjera que se pretendan utilizar en la prestación del servicio público de transporte, con los documentos expedidos por la autoridad correspondiente;

IV. Presentar su cédula de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes; y

V. Los demás que señale el reglamento de esta Ley y la convocatoria respectiva.

Si el solicitante de la concesión fuere una persona moral, además de los requisitos señalados anteriormente, deberá presentar copia del acta constitutiva debidamente certificada, así como la que corresponda al acta de su última asamblea, y acreditar estar constituida conforme a las leyes de la materia, así como la personalidad de su representante legal o de su apoderado, en su caso.

El procedimiento, las formalidades y los plazos aplicables en el otorgamiento de las concesiones, se establecerán en el reglamento de esta Ley.

Artículo 36. Para la prestación del servicio particular de transporte, las personas físicas o morales deberán contar con permiso, el cual será otorgado por el Ejecutivo del Estado previa satisfacción de los requisitos y cubiertas las formalidades que se establecen en esta Ley y su reglamento.

Artículo 37. Para obtener un permiso, el solicitante deberá cumplir con los siguientes requisitos:

I. Presentar una solicitud por escrito, la cual deberá contener:

a).Nombre o razón social y domicilio del solicitante;

b).La clase de servicio que se pretenda prestar; y

c).La relación y características de los vehículos que se pretendan utilizar para la prestación del servicio.

II. Acreditar que los vehículos destinados al servicio son de su propiedad o dispone legalmente de ellos por un tiempo igual a la duración máxima del permiso, en los términos del artículo inmediato siguiente;

III. Acreditar la internación y permanencia legal en el país de los vehículos de procedencia extranjera que se pretendan utilizar en la prestación del servicio particular de transporte, con los documentos expedidos por la autoridad correspondiente;

IV. Presentar su cédula de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes; y

V. Los demás que señale el reglamento de esta Ley.

Si el solicitante del permiso fuere una persona moral, además de los requisitos señalados anteriormente, deberá presentar copia del acta constitutiva debidamente certificada, así como la que corresponda al acta de su última asamblea, y acreditar estar constituida conforme a las leyes de la materia así como la personalidad de su representante legal o de su apoderado, en su caso.

El procedimiento, las formalidades y los plazos aplicables para el otorgamiento de los permisos, se establecerán en el reglamento de esta Ley.

**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES RELATIVO A LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 63/2016**

los legisladores al ser electos popularmente, tales distinciones están justificadas siempre y cuando sean razonables. La excepción a la presunción de constitucionalidad de las distinciones se da cuando la clasificación que hace la ley se basa en una categoría sospechosa. En el caso no se trata de una distinción basada en una categoría sospechosa, por lo que debe aplicarse un test ordinario de igualdad.

Ahora bien, el primer paso para realizar un test de igualdad es definir si los servicios de pasajeros prestados con fundamento en una concesión (público) o permiso (particular) son equivalentes a los servicios de pasajeros prestados con fundamento en un certificado vehicular y contratado a través de plataformas tecnológicas⁴.

Desde mi punto de vista, los servicios “públicos” de pasajeros prestados con fundamento en una concesión, por ejemplo el servicio de taxi de alquiler, son distintos a los servicios de pasajeros prestados con fundamento en un certificado vehicular y contratado a través de plataformas tecnológicas. En efecto, los servicios públicos de pasajeros prestados con fundamento en una concesión, como el taxi de alquiler, y los servicios de pasajeros prestados con fundamento en un certificado vehicular no son materialmente equivalentes, pues aun cuando ambos se prestan en todo el territorio del estado, sin horario, ruta ni paradas intermedias⁵, son servicios con características

⁴ **Ley de Transporte del Estado de Yucatán**

Artículo 17. Para efectos de esta Ley los tipos de transporte son:

I. De pasajeros; y

II. De carga.

El tipo de transporte de pasajeros se subdivide en público, particular y contratado a través de plataformas tecnológicas. El tipo de transporte de carga se subdivide en público y particular.

Las clasificaciones específicas de cada tipo de transporte, las características de los servicios y de los vehículos así como las restricciones para cada caso se establecerán en el reglamento de esta Ley.

Artículo 21. El servicio de transporte de pasajeros tendrá por objeto el traslado seguro y oportuno de personas y del equipaje que lleven consigo.

⁵ **Reglamento de la Ley de Transporte del Estado de Yucatán**

Artículo 48. El servicio público de transporte de pasajeros que se preste en carreolas, combis, automóviles o vagonetas, tricitaxis y mototaxis, deberá contar con concesión que otorgue el Ejecutivo del Estado, se denominará servicio de taxi y se clasifica en:

I. Taxis de alquiler, que se presta en todo el territorio del estado, sin horario, ruta ni paradas intermedias; y

II. Taxis de ruta, que se presta en el interior de un centro de población o de un centro de población del estado a otro, con ruta y tarifas autorizadas y con paradas intermedias.

**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES RELATIVO A LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 63/2016**

distintas. Así, por ejemplo, la Comisión Federal de Competencia Económica señala en su opinión sobre el impacto de los servicios de transporte de personas por medio de plataformas móviles,⁶ que estas plataformas constituyen un nuevo producto en el mercado, ya que ofrecen al pasajero, además de movilidad, atributos nuevos y diferenciados en cuanto a confiabilidad y seguridad personal, certidumbre en cuanto al cobro que se va a realizar y el método de pago, confort y conveniencia, búsqueda y tiempos de espera e información sobre el traslado. Adicionalmente, señala que esta modalidad de redes de transporte satisface una demanda no satisfecha de viajes urbanos de punto a punto, al ofrecer un servicio diferente en términos de calidad, seguridad, precio y conveniencia, respecto de los servicios tradicionales de taxi y se erige incluso como una alternativa al uso del automóvil particular.

La Comisión Federal de Competencia Económica también señala que el servicio contratado a través de plataformas móviles subsana los problemas de coordinación y asimetrías de la información que conlleva el servicio de taxis; identifica como asimetrías de información en la prestación del servicio público de taxi, que al momento de solicitar el servicio, los consumidores no cuentan con información suficiente sobre aspectos importantes tales como la confiabilidad del conductor, las condiciones de seguridad y calidad del vehículo, el conocimiento de la ciudad y la predictibilidad del precio. Lo anterior puede redundar en riesgos de seguridad para el usuario y abusos por parte del prestador del servicio, por ejemplo, mediante la utilización de vehículos en mal estado, la elección de rutas más largas de lo

Para el caso específico de la modalidad de servicio señalada en este artículo los prestadores del mismo, deberán cumplir con lo establecido en el artículo 39 y abstenerse de incurrir en lo que fija el artículo 30 de este Reglamento, en lo que fuere aplicable.

Artículo 64 bis. Para la prestación del servicio de transporte de pasajeros contratado a través de plataformas tecnológicas, las empresas de redes de transporte y los operadores del servicio deberán cumplir las obligaciones establecidas en los artículos 40 quater y 40 septies de la Ley, respectivamente.

El servicio de transporte de pasajeros a que se refiere este artículo se podrá prestar en todo el territorio del estado, sin horario, ruta ni paradas intermedias.

Los titulares del certificado vehicular están obligados a contar con seguros de cobertura amplia, de vida y gastos médicos, a favor de los pasajeros y operadores así como contra daños a terceros.

⁶ Foja 4 de la Opinión OPN-008-2015, del 4 de junio de 2015.

**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES RELATIVO A LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 63/2016**

necesario o cobros excesivos. Adicionalmente, esta situación reduce los incentivos de los prestadores para mejorar la calidad del servicio, debido a que de cierta forma aprovecha la posición cautiva del consumidor. Por otro lado, los problemas de coordinación consisten en que los potenciales pasajeros no conocen con exactitud dónde podrán abordar un vehículo, en tanto que los conductores desconocen el lugar exacto donde podrán recoger pasajeros, lo que puede generar suboferta en lugares de alta demanda y sobreoferta en lugares de baja demanda, así como repercutir en tiempos de espera altos y la subutilización de vehículos.

De esta forma, mientras que las características del servicio de transporte prestado por los taxis exige del Estado un régimen de servicio público, en el que se vele por el interés público de los usuarios y consumidores, las plataformas tecnológicas permiten al usuario velar por su propio interés, pues tiene a la mano la información necesaria sobre la seguridad y calidad del vehículo, las rutas contratadas lugar de recogida, etcétera. Así, la tecnología ha tornado obsoleto el régimen de servicio público para la prestación del servicio contratado a través de plataformas tecnológicas y, por tanto, se establece un régimen de libre competencia.

En nuestro régimen constitucional, conforme al artículo 28, párrafo décimo primero de la Constitución General⁷, las concesiones de servicios públicos se establecen en beneficio del interés general, por lo que las leyes deben fijar las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de dichos servicios. En el caso concreto, el Estado tiene interés en que se preste el servicio de transporte y se

⁷ **Constitución General
Artículo 28.**

[...]

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE RELATIVO A LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 63/2016**

haga con eficacia⁸. Por estas razones, es que tratándose del servicio público de transporte de pasajeros el Estado tiene la facultad de autorizar las tarifas⁹.

Ahora bien, la contratación del servicio de transporte de pasajeros a través de plataformas tecnológicas es un servicio distinto, en el que si bien el Estado tiene el interés de garantizar la seguridad y calidad en la prestación del servicio, no necesita intervenir en la misma medida en que lo hace respecto a la prestación del servicio público de taxi. Esto se debe precisamente a las características distintas del servicio contratado a través de plataformas tecnológicas, mismas que permiten superar los problemas de coordinación y asimetrías de información.

De esta forma, si el servicio público de taxi de alquiler y el servicio prestado con fundamento en un certificado vehicular no son equivalentes, en principio, no debe dárseles un trato igual, salvo que exista una razón para hacerlo. En el caso, la minoría parlamentaria no

⁸ El servicio de transporte es típicamente un servicio sobre el que existe un interés público. Véase Agustín Gordillo, "Servicios públicos", *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, México, Porrúa, 2004, p. 189.

⁹ **Ley de Transporte del Estado de Yucatán**

Artículo 6. Para los efectos de esta Ley y para su debida interpretación, se entiende por:

[...]

IV. Servicio público de transporte: Es el servicio de carga o pasajeros que se presta al público mediante el cobro o no de una tarifa, que deberá estar previamente autorizada por el Ejecutivo Estatal;

[...]

VI. Concesión: Acto de la administración pública estatal en virtud del cual se otorga a una persona física o moral, mediante determinados requisitos y condiciones, el derecho de prestar un servicio de transporte, sea público o particular en cualquiera de sus tipos;

[...]

Artículo 12. Son atribuciones del Titular del Ejecutivo del Estado:

[...]

VII. Aprobar, de conformidad con lo que señalen esta Ley, su reglamento y demás ordenamientos legales aplicables, las tarifas para la prestación del servicio público de transporte;

[...]

Artículo 15. Son atribuciones del Director de Transporte, dependiente del Secretario General de Gobierno, por sí, o en su caso, por medio de los Inspectores de Transporte:

[...]

V. Vigilar la estricta observancia de las tarifas del servicio público de transporte;

[...]

Artículo 48. El Ejecutivo del Estado, es la autoridad competente para autorizar las tarifas del servicio público de transporte salvo que dicha facultad esté otorgada mediante Ley a otra autoridad; cuando ésta manifieste expresamente su decisión de no ejercer dicha facultad, las tarifas serán aprobadas por el Ejecutivo del Estado.

El Ejecutivo del Estado podrá aprobar directamente en cualquier caso las tarifas del servicio público de transporte, cuando existan condiciones que pongan en peligro la generalidad, la eficiencia, la regularidad o la seguridad del servicio.

**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES RELATIVO A LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 63/2016**

ha dado una razón que justifique tratar de igual manera a servicios que son diferentes.

De igual manera, el servicio que se presta con base un certificado vehicular tampoco es equivalente al servicio particular que se presta con base en un permiso, pues este último no conlleva un cobro. El servicio prestado con fundamento en un permiso es el traslado de individuos como una actividad conexas a los fines económicos, deportivos, culturales o educativos de las personas físicas o morales que lo realizan, o la carga es propiedad de las personas físicas o morales que realizan el transporte y los bienes tienen como destino los centros de almacenamiento, de venta o de distribución pertenecientes a las mismas¹⁰.

Por estas razones, estimo que los requisitos previstos en el artículo 40 sexies, fracción IX de la Ley de Transporte para prestar el servicio de transporte con fundamento en un certificado vehicular no son violatorios del principio de igualdad.

¹⁰ **Ley de Transporte del Estado de Yucatán**

Artículo 6. Para los efectos de esta Ley y para su debida interpretación, se entiende por:

[...]

V. Servicio particular de transporte: Es el servicio que se presta sin que se genere un cobro, en el que:

a).El traslado de individuos representa una actividad conexas a los fines económicos, deportivos, culturales o educativos de las personas físicas o morales que lo realizan, o

b).La carga es propiedad de las personas físicas o morales que realizan el transporte y los bienes tienen como destino los centros de almacenamiento, de venta o de distribución pertenecientes a las mismas.

[...]

VIII. Permiso: Es la autorización que otorga la autoridad competente para la realización de una o varias acciones determinadas, relativas al servicio particular de transporte de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;

IX. Permisionario: Es la persona física o moral que es titular de un permiso temporal, expedido por el Ejecutivo del Estado para la realización específica de un servicio particular de transporte que involucre personas o carga;

[...]

II. Voto particular y concurrente en relación con el artículo 40 sexies, fracciones VIII y IX de la Ley de Transporte por violación de la libre competencia y competencia.

De la misma forma, analizamos la constitucionalidad tanto de la fracción VIII (que establece que para obtener el certificado vehicular se deberá ser propietario del vehículo mediante el cual se prestará el servicio de transporte de pasajeros contratado a través de plataformas tecnológicas) como de la IX del artículo 40 sexies de la Ley de Transporte del Estado de Yucatán¹¹ a la luz del artículo 28 de la Constitución General.

Por un lado, en la sentencia se considera que el Legislador buscó garantizar la seguridad de los usuarios y que los requisitos establecidos en el artículo 40 sexies, fracción IX de la Ley de Transporte consistentes en que 1) el año modelo o de fabricación o ejercicio automotriz no sea anterior a siete años; 2) tenga máximo siete plazas, incluyendo al operador; 3) cinturones de seguridad en condiciones de uso para todos los pasajeros y 4) bolsas de aire delanteras, guardan relación directa con dicho objetivo.

¹¹ **Ley de Transporte del Estado de Yucatán**

Artículo 40 sexies. Para obtener el certificado vehicular, se deberán cumplir los siguientes requisitos:

I. Ser mayor de edad;

II. Residir en el estado;

III. No haber sido condenado por sentencia firme como responsable de la comisión de un delito doloso;

IV. No consumir sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;

V. Estar inscrito en los registros estatal y federal de contribuyentes;

VI. Contar con licencia de conducir vigente, expedida en el estado, en los términos de las disposiciones legales y normativas aplicables;

VII. Estar registrado ante una empresa de redes de transporte;

VIII. Ser propietario del vehículo mediante el cual se prestará el servicio de transporte de pasajeros contratado a través de plataformas tecnológicas, y

IX. Que el valor del vehículo exceda de dos mil setecientas cincuenta unidades de medida y actualización; que su año modelo o de fabricación o ejercicio automotriz no sea anterior a siete años; que tenga máximo siete plazas, incluyendo al operador, mínimo cuatro puertas, cinturones de seguridad en condiciones de uso para todos los pasajeros, bolsas de aire delanteras, aire acondicionado y equipo de sonido; y que el vehículo cumpla con los requisitos administrativos para su circulación previstos en la Ley de Tránsito y Vialidad del Estado de Yucatán, y su reglamento.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 63/2016

Por otro lado, en relación con los requisitos previstos en el artículo 40 sexies, fracción VIII y IX de la Ley de Transporte relativos al valor del vehículo, al aire acondicionado y equipo de sonido, el proyecto proponía declarar su invalidez al no guardar relación directa con la seguridad, por lo que se convertían en restricciones normativas impuestas a los nuevos competidores. Sin embargo, la propuesta no fue aprobada por la mayoría calificada de cuando menos ocho votos, por lo que fue desestimada.

Es importante precisar que el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene como finalidad garantizar la competencia y libre concurrencia para beneficiar al consumidor y a la sociedad en general, los cuales se ven afectados por prácticas monopólicas y la realización de actos que no permitan la adquisición de bienes y servicios en condiciones de competencia¹². Todo monopolio o práctica monopólica, al afectar la eficiencia de los mercados de bienes y servicios daña al consumidor o a la sociedad, esto es, las cadenas de producción y por ende, al último eslabón de éstas, es decir al consumidor, porque no reflejan el costo real de los bienes y servicios, el cual sólo existe en un ambiente de competencia¹³.

Por lo tanto, el artículo 28 de la Constitución General enumera las conductas que deben sancionarse en materia de competencia económica, tales como 1) toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto el alza de precios; 2) todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o

¹² Tesis de Jurisprudencia número 2ª./J. 9/2017, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 39, febrero de 2017, tomo I de rubro "PRÁCTICAS MONOPÓLICAS. BIENES JURÍDICOS TUTELADOS EN ESTA MATERIA POR EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".

¹³ Tesis de jurisprudencia 2ª./J. 110/2016, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 33, agosto de 2016, tomo II, de rubro "PRÁCTICAS MONOPÓLICAS. EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LAS PROHÍBE NO SÓLO CUANDO ESA CONDUCTA TENGA POR OBJETO EL ALZA DE PRECIOS."

**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES RELATIVO A LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 63/2016**

empresarios de servicios que de cualquier manera hagan para evitar la libre competencia o competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y 3) en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida en favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social¹⁴. Por esta razón, entre las finalidades de la Ley Federal de Competencia Económica se encuentra la eliminación de restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios¹⁵.

Así, el artículo 3º de la Ley Federal de Competencia Económica define como barreras a la competencia y la libre competencia “cualquier característica estructural del mercado, de hecho o acto de los Agentes Económicos que tenga por objeto impedir el acceso de competidores o limitar su capacidad para competir en los mercados; que impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre competencia, así como las disposiciones jurídicas emitidas por cualquier orden de gobierno que indebidamente impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre competencia”.

Como se desprende de la definición anterior las barreras de entrada al mercado pueden ser estructurales, de hecho o actos de los agentes económicos, así como regulaciones emitidas por cualquier orden de gobierno.¹⁶ Tratándose de las barreras regulativas, su

¹⁴ Tesis de la Segunda Sala número 2ª.LXXVI/2015 (10ª.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 21, agosto de 2015, tomo I, página 1191, materia constitucional, de rubro: “COMPETENCIA ECONÓMICA. LOS ARTÍCULOS 2 Y 8 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 6 DE JULIO DE 2014 SON CONGRUENTES CON EL ARTÍCULO 28, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

¹⁵ **Ley Federal de Competencia Económica**

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

¹⁶ Tesis de jurisprudencia número P./J. 76/2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, diciembre de 2007, materia constitucional, administrativa, página 1090 de rubro: “RADIODIFUSIÓN. EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN ES INCONSTITUCIONAL PORQUE OTORGA A LOS CONCESIONARIOS PRIVILEGIOS INJUSTIFICADOS”.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 63/2016

constitucionalidad debe justificarse a través de un test de proporcionalidad.

Como se ha dicho, el artículo 28 de la Constitución General protege la competencia y libre concurrencia¹⁷, libertad que garantiza el acceso al mercado y el derecho de los consumidores a escoger entre bienes o servicios similares o intercambiables. Así, las restricciones o barreras de entrada previstas en la legislación deben someterse a un test de proporcionalidad como cualquier otra restricción de libertades o derechos.

Asimismo, no hay que perder de vista que el ejercicio de la libertad de acceso al mercado conlleva el ejercicio de la libertad de trabajo del oferente prevista en los artículos 5 y 123 de la Constitución, así como la libre disposición de los automóviles que se tienen en propiedad, prevista en el artículo 27 de la Constitución General¹⁸.

¹⁷ Constitución General

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

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

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

[...]

¹⁸ Constitución General

Artículo 5. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Con base en el estándar antes explicado, a continuación analizaré por separado la proporcionalidad de los requisitos previstos en el artículo 40 Sexies, fracciones VIII y IX de la Ley de Transporte del Estado de Yucatán.

a) Artículo 40 sexies, fracción VIII de la Ley de Transporte de Yucatán.

El artículo 40 sexies, fracción VIII de la Ley de Transporte de Yucatán¹⁹ prevé que para obtener el certificado vehicular que permite prestar el servicio de transporte es necesario ser propietario del vehículo mediante el cual se prestará el servicio.

En primer lugar, de la exposición de motivos se desprende que la reforma a la legislación de transporte del Estado de Yucatán tiene fines constitucionales como la protección de la seguridad y la calidad del servicio de transporte contratado a través de plataformas

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

¹⁹ **Ley de Transporte del Estado de Yucatán**

Artículo 40 quinquies. El servicio de transporte de pasajeros contratado a través de plataformas tecnológicas solo podrá ser prestado por quienes cuenten con certificado vehicular, expedido por la Dirección de Transporte, previo cumplimiento del procedimiento establecido en el reglamento de esta Ley.

El certificado vehicular tendrá una vigencia de un año y podrá ser renovado siempre que se cumplan los mismos requisitos previstos en esta Ley para su expedición.

**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES RELATIVO A LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 63/2016**

tecnológicas. De esta manera, la medida supera el primer paso del test de proporcionalidad.

Ahora bien, la medida prevista en el artículo 40 sexies, fracción VIII de la Ley de Transporte de Yucatán no es idónea para el fin buscado, pues el requisito consistente en que solo los propietarios del vehículo pueden solicitar el certificado vehicular para prestar el servicio no tiene relación con el fin de garantizar la seguridad y calidad. En otras palabras, no hay una relación entre exigir que quien preste el servicio sea el propietario del vehículo y que el servicio sea seguro y de calidad. Esto es así, pues la seguridad y calidad en la prestación del servicio no dependen de si quien presta el servicio es el propietario del vehículo o si dispone legalmente de él por otro título.

De esta manera, el requisito previsto en el artículo 40 sexies, fracción VIII de la Ley de Transporte es violatorio de la libertad de acceso al mercado, de la libertad de trabajo y del derecho de propiedad, por lo que debió haberse declarado su inconstitucionalidad.

b) Artículo 40 sexies, fracción IX de la Ley de Transporte de Yucatán.

El artículo 40 sexies, fracción IX de la Ley de Transporte de Yucatán prevé requisitos relacionados con el valor del vehículo, año modelo o de fabricación o ejercicio automotriz, número de plazas, puertas, cinturones de seguridad, bolsas de aire y equipo de sonido. Como manifesté en la sesión, en mi opinión, el requisito previsto en el artículo 40 sexies, fracción IX es inconstitucional.

Ya he mencionado que de la exposición de motivos se desprende que la reforma a la legislación de transporte del Estado de Yucatán tiene fines constitucionales como la protección de la seguridad y la calidad del servicio de transporte contratados a través de plataformas

**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE RELATIVO A LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 63/2016**

tecnológicas, por lo que se cumple con el primer paso del test de proporcionalidad.

Asimismo, resultan idóneos los requisitos previstos en la fracción IX del artículo 40 sexies de la Ley de Transporte, relativos al valor del vehículo, año modelo o de fabricación o ejercicio automotriz, número de plazas, puertas, cinturones de seguridad, bolsas de aire, equipo de sonido, ya que son medidas adecuadas para garantizar la seguridad y/o la calidad del servicio. Por tanto, se cumple con el segundo paso del test de proporcionalidad.

Ahora bien, los requisitos impuestos son restricciones innecesarias a la libertad de acceso al mercado. Esto es así, pues existe una medida menos restrictiva e igualmente efectiva para lograr el fin deseado, esto es, la contratación privada. En efecto, a través de la contratación privada los usuarios pueden elegir el servicio de mejor calidad, sin necesidad de que el Estado restrinja la libertad de acceso al mercado de los dueños de automóviles y el derecho de los consumidores a elegir entre servicios.

En otras palabras, no es necesario e incluso resulta contraproducente que el Estado intervenga imponiendo condiciones del servicio, pues el consumidor tiene el derecho de decidir contratar o no a quien no le ofrezca un buen servicio. De hecho, la imposición de requisitos como el valor mínimo del automóvil implica un costo para el prestador del servicio, que naturalmente será trasladado al usuario, quien no tiene posibilidad de elegir entre viajar en automóviles de menor costo al establecido en el artículo 40 sexies, fracción IX de la Ley de Transporte. Al contrario, a través de la legislación impugnada es el Estado el que establece barreras de entrada al mercado e impide que sea el consumidor el que elija libremente entre varias opciones de servicios contratados a través de plataformas tecnológicas.

En las condiciones actuales del mercado y conforme al derecho a la competencia y libre concurrencia prevista en el artículo 28 de la

Constitución General, no se justifican este tipo de requisitos. Por las razones anteriores, estimo que debió declararse la inconstitucionalidad del artículo 40 sexies, fracción IX de la Ley de Transporte del Estado de Yucatán.

III. Voto concurrente en relación con el artículo 40 quater, fracción V, de la Ley de Transporte del Estado de Yucatán por violación a la competencia y libre concurrencia.

En sesión de veinticinco de mayo de dos mil diecisiete discutimos la constitucionalidad del artículo 40 quater, fracción V de la Ley de Transporte²⁰ que establece que las empresas de redes de transporte deben realizar los cobros por la prestación del servicio de transporte de pasajeros contratado a través de plataformas tecnológicas, exclusivamente, mediante el pago por tarjeta de crédito o débito emitida por institución bancaria autorizada.

La propuesta sometida a consideración del Pleno consistió en reconocer la validez de la norma impugnada, toda vez que el uso de medios de pago electrónicos permite preservar la certidumbre en el cobro del importe correspondiente al servicio en cuestión sin que represente una práctica competitiva, sino la exteriorización de un factor que pone de manifiesto la innovación de este sistema de transporte, aunado a que permite solventar las deficiencias que aquejan a otras modalidades de traslado de pasajeros. En atención a

²⁰ **Ley de Transporte del Estado de Yucatán**

Artículo 40 quater. Las empresas de redes de transporte tienen las siguientes obligaciones:

I. Contar con la constancia vigente;

II. Permitir el uso de sus plataformas tecnológicas únicamente a las personas que cuenten con el certificado vehicular expedido por la Dirección de Transporte;

III. Proporcionar mensualmente a la Dirección de Transporte el registro de operadores y vehículos inscritos en sus bases de datos, así como cualquier otra información disponible que le solicite por motivos de seguridad o de control fiscal;

IV. Informar oportunamente a la autoridad competente sobre cualquier irregularidad en la prestación del servicio de transporte de pasajeros contratado a través de plataformas tecnológicas o el incumplimiento de esta ley u otras disposiciones legales y normativas aplicables, particularmente, en materia de tránsito y vialidad de la que tengan conocimiento, y

V. Realizar los cobros por la prestación del servicio de transporte de pasajeros contratado a través de plataformas tecnológicas, exclusivamente, mediante el pago por tarjeta de crédito o débito emitida por institución bancaria autorizada.

**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES RELATIVO A LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 63/2016**

que hubo mayoría de cinco votos en contra de la propuesta del proyecto y por la invalidez del artículo 40 quater, fracción V de la ley impugnada, se desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto a esta norma.

En la sesión argumenté que el artículo 40 quater, fracción V de la Ley de Transporte es inconstitucional porque el Congreso del Estado no tiene competencia para legislar sobre el uso de la moneda y servicios financieros, pues conforme al artículo 73, fracción X y XVIII de la Constitución General²¹ le compete al Congreso de la Unión. De hecho, el artículo 7 de la Ley Monetaria prevé que las obligaciones moneda mexicana se solventarán mediante la entrega, por su valor nominal, de billetes del Banco de México o monedas metálicas²².

Asimismo, estimo que constituye una barrera de entrada al mercado del servicio de transporte para los oferentes y una limitación al derecho de los consumidores que no tienen tarjeta de crédito o débito a contratar este servicio, lo cual transgrede el artículo 28 de la Constitución General. Lo anterior, porque limita el mercado de consumidores a las personas que tengan la posibilidad de poseer una tarjeta de crédito o débito sin justificación, pues no es un medio idóneo para garantizar la seguridad y calidad del servicio. Así, la norma también resulta discriminatoria para el sector de consumidores más desfavorecido económicamente, al impedirles el acceso a este tipo de

²¹ **Constitución General**

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

[...]

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

²² **Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 7. Las obligaciones de pago de cualquier suma en moneda mexicana se denominarán invariablemente en pesos y, en su caso, sus fracciones. Dichas obligaciones se solventarán mediante la entrega, por su valor nominal, de billetes del Banco de México o monedas metálicas de las señaladas en el artículo 2o.

No obstante, si el deudor demuestra que recibió del acreedor monedas de las mencionadas en el artículo 2o. bis, podrá solventar su obligación entregando monedas de esa misma clase conforme a la cotización de éstas para el día en que se haga el pago.

servicios. En otras palabras, la norma constituye una barrera al mercado para las empresas que desean ofrecer el servicio pero no pueden cobrar con tarjeta de crédito y débito, a la vez que resulta discriminatoria para el usuario que no tiene dichos instrumentos y por ende no puede acceder a estos servicios.

IV. Voto particular en relación con los artículos 40 septies, fracción III y 41, fracción IV de la Ley de Transporte del Estado de Yucatán por violación al principio de seguridad jurídica.

Finalmente, el Tribunal Pleno analizó la constitucionalidad de los artículos 40 septies, fracción III y 41, fracción IV de la Ley de Transporte²³, los cuales establecen que los operadores del servicio de transporte de pasajeros contratados a través de plataformas tecnológicas tienen la obligación de prestar el servicio de conformidad con la tarifa, la ruta y demás términos y condiciones del contrato, así como con las disposiciones establecidas en la Ley de Tránsito y

²³ **Ley de Transporte del Estado de Yucatán**

Artículo 40 septies. Los operadores del servicio de transporte de pasajeros contratado a través de plataformas tecnológicas tienen las siguientes obligaciones:

- I. Contar y portar, durante la prestación del servicio, el certificado vehicular vigente;
- II. Abstenerse de prestar el servicio bajo la influencia de alcohol o sustancias psicotrópicas, estupefacientes o que produzcan efectos similares;
- III. Prestar el servicio de conformidad con la tarifa, la ruta y demás términos y condiciones del contrato, así como con las disposiciones establecidas en la Ley de Tránsito y Vialidad del Estado de Yucatán, y su reglamento;**
- IV. Someterse a las inspecciones que requiera la Dirección de Transporte para verificar el cumplimiento de esta ley y demás disposiciones legales y normativas aplicables;
- V. Informar a la autoridad competente sobre cualquier irregularidad en la prestación del servicio de transporte de pasajeros contratado mediante plataformas tecnológicas o el incumplimiento de esta ley u otras disposiciones legales y normativas aplicables;
- VI. Abstenerse de realizar cobros en dinero en efectivo o cualquier otro medio distinto al pago por tarjeta de crédito o débito emitida por institución bancaria autorizada;
- VII. Abstenerse de realizar, por el servicio que prestan, oferta directa en la vía pública ni base, sitio o similares;
- VIII. Fijar en un lugar visible el holograma que identifique a los vehículos destinados a la prestación del servicio de transporte de pasajeros contratado a través de plataformas tecnológicas, y
- IX. Entregar una copia de la póliza del seguro vehicular a que se refiere el artículo 22 de esta Ley.

Artículo 41. El documento que contenga la concesión, el permiso y el certificado vehicular especificará:

- I. El número y las características de las unidades autorizadas;
- II. El tipo de servicio específico que se autoriza;
- III. Las condiciones a las que se sujetará la prestación del servicio;
- IV. La ruta o el municipio en el que se prestará el servicio, en términos del Reglamento de esta Ley, y**
- V. Su vigencia.

**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES RELATIVO A LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 63/2016**

Vialidad del Estado de Yucatán y su Reglamento; de igual manera, que el documento que contenga la concesión, el permiso y el certificado vehicular especificará la ruta o el municipio en el que se prestará el servicio, en términos del reglamento de la Ley impugnada.

En la sesión de veinticinco de mayo de dos mil diecisiete se determinó reconocer la constitucionalidad de los artículos 40 septies, fracción III y 41, fracción IV de la Ley de Transporte del Estado de Yucatán, por ser acordes con los artículos 11 y 28 de la Constitución General. Para arribar a esta conclusión, la mayoría consideró que las disposiciones impugnadas (artículo 40 septies, fracción III y 41, fracción IV) no prevén restricción alguna al libre tránsito de las personas ni al desempeño de la actividad de transporte a través de plataformas tecnológicas, ya que únicamente refieren que cada uno de los servicios que presten los operadores deberá ajustarse siempre a la ruta que previamente determinen en cada caso tanto el conductor, como el usuario de la plataforma tecnológica; asimismo, que el prestador del servicio debe desarrollar el mismo únicamente en el ámbito geográfico que al efecto especifique el título correspondiente. Lo anterior, al considerar que el término ruta previsto en el artículo 40 septies, fracción III de la ley impugnada se refiere al trayecto individual que realice el operador del vehículo para un usuario en específico, el cual será establecido de común acuerdo con el operador de conformidad con los términos del contrato celebrado con la empresa de redes de transporte y atendiendo a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Como señalé en la sesión del Tribunal Pleno no estoy de acuerdo con la conclusión de la mayoría, pues estimo que los artículos 40 septies, fracción III y 41, fracción IV de la Ley de Transporte del Estado de Yucatán son inconstitucionales, al ser ambiguos y contrarios a la seguridad jurídica.

**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES RELATIVO A LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 63/2016**

En efecto, ambos artículos utilizan el término “ruta” con significados diferentes. El artículo 40 septies, fracción III se refiere a la obligación de los operadores del servicio de transporte de pasajeros contratado a través de plataformas tecnológicas de prestar el servicio de conformidad con la ruta prevista en el contrato; y el artículo 41, fracción III señala que el documento que contenga el certificado vehicular contendrá la ruta o el municipio en el que se prestará el servicio.

De lo anterior se desprende que el artículo 40 septies, fracción III utiliza el término “ruta” como camino o itinerario por el cual se prestará el servicio previsto en el contrato. Por su parte, el artículo 41, fracción III utiliza el término “ruta” como sinónimo de territorio en el que se prestará el servicio. De esta manera la Ley genera una confusión de lo que debe entenderse por “ruta”, lo que es contrario a la seguridad jurídica del usuario y del prestador del servicio.

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA