

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 39
O R D I N A R I A
LUNES 4 DE ABRIL DE 2011

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con veinticinco minutos del lunes cuatro de abril de dos mil once, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

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

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto del acta de la sesión pública número treinta y ocho, ordinaria, celebrada el jueves treinta y uno de marzo de dos mil once.

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

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

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

II. 1.71/2009

Controversia constitucional 71/2009 promovida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federal, así como de los Secretarios de Gobernación y de Turismo, demandando la invalidez del Decreto por el que se expide la Ley General de Turismo, se reforma la fracción VI y se deroga la fracción VII del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En el proyecto formulado por el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 1º, 2º, 3º, fracciones I, X, XVIII, XX y XXI; 4º, fracciones III, VII, VIII y XII; 5º, fracción I, penúltimo y último párrafos; 9º, fracción VIII y último párrafo; 24, primer párrafo y fracción II; 29, fracción I y último párrafo; 37, 39, 47, 51, 53, 54, 56 y 66 de la Ley General de Turismo, publicada el diecisiete de junio de dos mil nueve, en el Diario Oficial de la Federación. TERCERO. Se declara la invalidez del primer párrafo del artículo cuarto transitorio de la Ley General de Turismo, publicada el diecisiete de junio de dos mil nueve en el Diario Oficial de la Federación, en los términos precisados en el último considerando de esta resolución. CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario*

Sesión Pública Núm. 39

Lunes 4 de abril de 2011

Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro Valls precisó los antecedentes del presente asunto indicando que en éste se propone reconocer la validez de los artículos impugnados salvo respecto del artículo cuarto transitorio de la Ley General de Turismo por estimarlo violatorio del artículo 89, fracción I, constitucional, al autorizar a la Secretaría de Turismo para emitir el reglamento correspondiente; señalando la conveniencia de seguir el orden del problemario respectivo para su discusión.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a la estimación del Tribunal Pleno los considerandos del primero al quinto, relativos respectivamente, a la competencia del Tribunal Pleno para conocer de la controversia constitucional, la oportunidad de la presentación de la demanda, la legitimación activa, la legitimación pasiva y las causales de improcedencia.

La señora Ministra Luna Ramos propuso agregar en el engrose una tesis sobre la legitimación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, lo que se aceptó por el señor Ministro Ponente Valls Hernández.

Sometida a votación la propuesta contenida en los referidos considerandos del primero al quinto, en votación económica, se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro ponente Valls Hernández precisó que en el considerando sexto se analizan al estar estrechamente relacionados, “los dos primeros conceptos de invalidez relativos a que se transgrede la libre configuración legislativa del Distrito Federal en materia de turismo, violentándose los principios que prevén la determinación de los ámbitos competenciales entre las autoridades, previstos en los artículos 73, 117, 118, 122 y 124 de la Constitución Federal y a que la Ley General de Turismo es inconstitucional, pues el Congreso de la Unión carece de facultades para expedir una ley general en materia de turismo, ya que la facultad conferida por el Constituyente fue sólo para establecer lineamientos generales para crear vínculos entre los diferentes niveles de gobierno”, los cuales se considera que son infundados toda vez que el artículo 73, fracción XXIX-K de la Constitución, otorga al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes generales en materia de turismo, por lo que corresponde a éste establecer bases generales de coordinación bajo las que deberán concurrir la Federación,

los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, así como la forma de participación de los sectores social y privado en la materia.

Con base en ésta, el referido Congreso elaboró una ley marco respecto de los lineamientos de distribución a los que deben sujetarse la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en materia de turismo; de manera que, si bien el artículo 122, Apartado C, base I, fracción V, inciso i), de la Constitución, prevé la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar sobre los servicios de turismo, ésta debe interpretarse dentro del marco constitucional, ya que se encuentra sujeta a las leyes del Congreso de la Unión, que establezcan la coordinación del Distrito Federal con la Federación, los Estados y los Municipios, resultando inexacta la premisa del actor relativa a que se está ante una libre configuración legislativa del Distrito Federal.

El señor Ministro Franco González Salas estimó que la respuesta a estos primeros conceptos de invalidez es fundamental para la respuesta de los restantes. Consideró que el proyecto no aborda un tema planteado en la demanda.

Señaló que a fojas nueve y diez del proyecto en las que se sintetizan dichos conceptos de invalidez se señala: “Ahora bien, en el caso del artículo 73, fracción XXIX-K,

constitucional, en sentido estricto no se confirió al Congreso de la Unión la facultad de expedir una ley general sino una ley que establezca las bases generales de coordinación para el ejercicio de las facultades concurrentes de los diversos órdenes”; lo que consideró que debía analizarse en primer lugar, recordando que el Constituyente ha utilizado expresiones diferentes para diversos casos pues en algunos emplea la relativa a “bases de coordinación”, en tanto que en otros únicamente se refiere: “para establecer las reglas para la concurrencia”, considerando que esta situación debía tener la atención del Tribunal Pleno para determinar el alcance de la facultad del Congreso a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-K, constitucional que se transcribe en el proyecto.

Indicó que del análisis de los antecedentes de la reforma respectiva se advierte que se refleja la intención del constituyente precisando que, en principio, la materia de turismo era de competencia local y se determinó expedir la Ley Federal de Turismo la cual involucra elementos de comercio y relaciones comerciales, por lo que habían facultades respecto de esta materia.

Señaló que durante el citado proceso se destacó la importancia del turismo de donde se desprende que la intención de la reforma consistía en respetar las facultades tradicionales de los órdenes locales en la materia, recordando la evolución de la estructura constitucional del

Distrito Federal que es distinta a la de los demás Estados, por lo que consideró que la facultad conferida al Congreso de la Unión tiene características diferentes.

Manifestó interrogantes respecto de la posibilidad de denominar ésta como una ley general, considerando que expresamente se indica que se elaboró para establecer “bases generales”, recordando que este Alto Tribunal cuenta con precedentes sobre el tema, especialmente en materia municipal, en los que se ha considerado que cuando se establece que son bases generales, deben constreñirse exclusivamente a dichas bases para dejar a las instancias competentes su desarrollo.

Consideró que la referida facultad no es tan amplia como en otros casos, sino que está acotada a establecer bases para el ejercicio de la facultad concurrente, por lo que manifestó la importancia de conocer la opinión de los señores Ministros al respecto.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que su punto de vista es similar al del señor Ministro Franco González Salas, indicando que él lo manifestaba en cuanto a que en los diversos incisos de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución, así como en la fracción VIII del artículo 3º y en el párrafo tercero del artículo 4º del referido ordenamiento, se emplean expresiones diferentes lo que consideró que da

lugar a una forma de relación entre la Federación y las Entidades Federativas que tiene distintas densidades.

Indicó el contenido del artículo 3º, fracción VIII, constitucional, precisando que existe una manera de conceptualizar el problema, que fue con la que comenzó el modelo de desarrollo de la concurrencia, señalando que existe una facultad del Congreso para unificar y coordinar a los distintos ámbitos de gobierno en temas de distribución.

Asimismo, señaló el contenido del artículo 4º, párrafo tercero, constitucional, relativo al derecho a la protección a la salud, recordando que originalmente la educación y en mayor medida la salud, eran materias de la competencia de la Federación, y que al inicio del ciclo de las reformas constitucionales, se incorporó un apartado a cada una de las diferentes fracciones que prevén las atribuciones del Congreso de la Unión, señalando que existen diferencias notables entre ellas, precisando que se presupone la existencia de competencias y que éstas concurrirán.

Precisó que la fracción XXIX-I del artículo 73 constitucional faculta al Congreso para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales, Federación, Estados y Municipios coordinarán sus acciones en materia de protección civil; el inciso J, para efectos del deporte y el inciso K, para la materia del turismo, lo cual debe llevarse a cabo estableciendo bases generales, lo que implica un

elemento de control constitucional a efecto de definir cuándo las bases son generales y cuándo no lo son, de donde se desprende que no es tan abierta la facultad del Congreso de la Unión para dar contenido a la Ley de Turismo, sino que únicamente podrá contener bases generales, las cuales deberán llevar una coordinación de facultades determinadas como concurrentes entre la Federación y las Entidades Federativas, por lo que respecto de dicha "coordinación", no se está ante el supuesto de una libre configuración por parte del Congreso de la Unión en materia de turismo, respecto de la que se indica que debe establecerse también la participación de los sectores social y privado, por lo que consideró que una ley de turismo emitida por el Congreso de la Unión, podría ser inválida por tres razones: La primera, por ir más allá de lo que se entiende como bases generales; la segunda, porque debería coordinar facultades concurrentes; y la tercera, porque no da participación a los sectores social y privados en la materia.

Por tanto, indicó no compartir la propuesta del proyecto pues consideró que la delegación no es tan amplia y porque no se trata de una ley marco en estricto sentido, por lo que indicó que llegaría a conclusiones distintas a las propuestas, señalando que tendría reservas respecto de la generalidad de las afirmaciones.

El señor Ministro Aguirre Anguiano dio lectura a la fracción XXIX-K del artículo 73 constitucional en donde

señala: “El Congreso tiene facultad para expedir leyes en materia de turismo”, indicando que aparentemente no hay una taxativa, señalando que al dar lectura con una “coma” se leería en el sentido de que el Congreso establece las bases generales de coordinación, considerando que ésta es la única manera de referirse a las facultades concurrentes.

Además, precisó que las bases para la concurrencia las dicta la Federación aparentemente sin limitación, entre los Estados, los Municipios y el Distrito Federal.

En relación con la participación de los sectores social y privado señaló que existe una irrestricta generalidad, independientemente de que no haya denominación expresa de una ley general, por lo que se manifestó por el sentido del proyecto en cuanto a que se está ante una ley general.

Precisó que la Asamblea Legislativa tiene la facultad de regular la prestación de los servicios públicos, así como de legislar en materia de turismo pero no respecto de servicios de transporte urbano, limpia, turismo y servicios de alojamiento, por lo que señaló que se limita su facultad respecto de legislar en materia de dichos servicios.

Asimismo, recordó el contenido del artículo 2° de la Ley General de Turismo, la cual tiene por objeto establecer las bases para la emisión de las disposiciones jurídicas tendentes a regular la actividad de los prestadores de

servicios turísticos, por lo que se señalan expresamente estos servicios.

Indicó que en la fracción XI del artículo 3° del referido ordenamiento se prevé: “Para los efectos de esta ley se entenderá: ... XI. Prestadores de servicios turísticos. Las personas físicas o morales que ofrezcan, proporcionen o contraten con el turista la prestación de los servicios a que se refiere la ley”, y refirió a la fracción XXVIII del mismo numeral ordinario estimando que de la lectura constitucional estricta del artículo 73, fracción XXIX-K en relación con el 122, en la parte conducente, ambos de la Constitución, existe a favor de la Federación la facultad de dictar leyes generales, porque los términos en que está concebida la fracción citada son amplios, precisando que al Distrito Federal se le otorga únicamente la facultad de legislar respecto de los servicios turísticos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó que es la primera ocasión que le corresponde pronunciarse sobre la existencia de uno o varios tipos de concurrencia. Señaló que su postura se acerca a la de los señores Ministros Franco González Salas y Cossío Díaz. Estimó que existen tres tipos de facultades concurrentes. En un primer lugar las que son prácticamente facultades coincidentes, como sucede en la fracción I del artículo 104 constitucional, a la cual dio lectura.

Por lo que se refiere a la concurrencia típica, estimó que el Constituyente sí distingue entre dos tipos de facultades concurrentes. El primero donde se deja en manos del Congreso de la Unión delimitar esferas entre las entidades políticas del Estado Mexicano. Además, existe otro tipo de concurrencia, donde la atribución que se da al Congreso es para fijar las bases generales en relación con las competencias que de manera concurrente tienen la Federación y los Estados, porque de otra manera no se entendería por qué la Constitución prevé diferente construcción normativa a unas y otras, máxime que en el caso del turismo se había sostenido que la materia era concurrente por lo que tanto la Federación como los Estados podían expedir leyes en la materia, por ello consideró que a la luz de este enfoque se debe analizar la validez de los preceptos de la ley general impugnada, sin pronunciarse por el momento sobre si esta postura afecta el análisis de validez de los preceptos impugnados, reiterando que la Constitución prevé distintos tipos de concurrencia y que en el caso del turismo se trata de una atribución concurrente en la que el Congreso de la Unión únicamente puede establecer bases generales de coordinación, siendo necesario ponerse de acuerdo sobre qué se entiende por estas bases generales y hasta dónde llega el concepto de las mismas.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que la fracción XXIX-K del artículo 73 constitucional parecería tener en su redacción dos tipos de atribuciones o facultades,

indicando que la postura del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea relativa a una dualidad de atribuciones constitucionales, podría llevar a la posibilidad de que el Congreso legislara de manera general en la materia de turismo y, además, existiera la posibilidad de legislación sobre bases generales, por lo que se estaría ante tres posturas para estudiar el proyecto: la coordinación pura, la concurrencia o la dualidad.

Manifestó que la discusión llevaría a determinar el método a través del cual tendría que abordarse el estudio, independientemente de su validez o invalidez.

Indicó que es la primera vez que este Tribunal Pleno se pronuncia respecto de la atribución de turismo específicamente considerada, por lo que estimó importante aludir a lo señalado por el señor Ministro Aguirre Anguiano en el sentido de distinguir lo que legisla el Distrito Federal, pues corresponde a los servicios de turismo, lo que es diverso de la actividad genérica del turismo, de manera que consideró que se debería determinar cómo se va a concebir a partir de su relación, esta atribución constitucional; recordando que se cuenta con el catálogo de las atribuciones del Congreso de la Unión en el artículo 73 constitucional, lo que ejemplificó con el caso de la seguridad pública.

Manifestó que no es inusitado que el artículo 73 constitucional establezca este tipo de atribuciones que le corresponden al Congreso de la Unión en función de la variada temática y la presencia histórica en el ámbito que pretende regular, por lo que precisó que debía decidirse si se seguiría con la definición del proyecto o se construiría una diferente tomando en cuenta los argumentos que se han vertido en la sesión.

La señora Ministra Luna Ramos señaló coincidir con lo expresado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea. Consideró que el proyecto sostiene que se da un sistema de facultades concurrentes y que cada uno de los niveles de gobierno puede expedir, interpretar o ejecutar sus propias leyes en materia de turismo sin limitar sus propios regímenes inferiores pero que deben ceñirse a una ley general; sin embargo, estimó que en el concepto de invalidez en realidad se sostiene que la Constitución prevé diferentes tipos de facultades concurrentes e incluso en ocasiones se pueden emitir leyes federales en las que pueden existir facultades concurrentes y de otro tipo y, otras leyes en las que existe la obligación del Distrito Federal y de los Estados de subordinarse a la ley que establezca el Congreso de la Unión, considerando que en el caso de los incisos C, G, L y N de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional no ha existido la interrogante en cuanto a que se trata de una ley general, al señalar que corresponde al Congreso distribuir funciones en esa materia, como sucede en las materias de

Sesión Pública Núm. 39

Lunes 4 de abril de 2011

asentamientos humanos y de equilibrio ecológico y protección al ambiente.

En cambio, el artículo 73, fracciones XXIX-I, XXIX-J y XXIX-K, constitucional es diverso y se refiere a la facultad para establecer bases generales sobre las cuales la Federación, Estados y Municipios ejercerán las facultades concurrentes relativas.

Incluso, destacó como otro tipo de disposiciones generales las previstas en el artículo 3º, fracción VI y 73, fracciones XVI y XXV, constitucionales, a los cuales dio lectura.

Precisó que en el respectivo concepto de invalidez existe una solicitud de determinar que una es la facultad del Congreso de la Unión para emitir leyes de carácter federal, en las que pueden existir facultades concurrentes y otra la relativa a emitir leyes generales o leyes marco; precisando que el Congreso de la Unión establece una distribución de competencias lo que origina dos posibilidades, estimando que éstas deberían responderse en el proyecto, ya que éste lo hace de manera genérica como facultades concurrentes, indicando que cuando la Constitución dispone que una determinada materia puede ser regulada por leyes federales, estatales y del Distrito Federal, la obligatoriedad de las primeras respecto de las dos restantes, puede vincularse de dos formas: la primera, sometiendo a las leyes estatales y

del Distrito Federal a respetar únicamente normas de coordinación con la Federación previstas en leyes federales sin que se les vincule a aquéllos a la observancia de norma sustantiva y/o competencial federal y, la segunda, sometiendo a las leyes estatales y del Distrito Federal a que, además de que se observen las reglas de coordinación, también respeten ciertos ámbitos de competencia previstos en la legislación federal, de modo que las autoridades locales se coordinen y se ejerzan atribuciones conforme lo disponga el Congreso de la Unión.

Lo anterior, sin perder de vista que en materia turística hubo una legislación inicial en el Gobierno del Distrito Federal, siendo que el artículo 122 de la Constitución estableció la posibilidad de que tuviera facultades coincidentes con la Federación, recordando que el veinte de septiembre de dos mil tres, se reformó el artículo 73 constitucional en su fracción XXIX-K, para establecer la facultad de permitir que el Congreso determine a través de bases generales la legislación concurrente en materia de turismo.

Por ende, estimó que estos argumentos debían tomarse en consideración para dar respuesta al argumento del actor en el proyecto.

El señor Ministro Cossío Díaz dio lectura a lo previsto en la foja doscientos cuarenta y uno del proyecto,

considerando que lo expresado, más que verlo como un estudio general sí es un posicionamiento pues de lo que se concluya, se consideraras sí el concepto de invalidez es fundado o no, por lo que no es un asunto teórico.

El señor Ministro Pardo Rebolledo estimó que el planteamiento concreto del actor es que en la fracción XXIX-K del artículo 73 constitucional se permite al Congreso expedir una ley de bases generales de coordinación en la materia, en tanto que el Congreso de la Unión expidió una Ley General de Turismo, siendo que se establece la diferencia entre una Ley General y las bases de coordinación, respecto de lo que se indica que la Ley General es una atribución o distribución de competencias, en tanto que en las bases generales se establecen líneas generales con base en las que la Federación y los Estados ejercen las atribuciones previstas en la propia Constitución.

Agregó que también tiene marcada la respuesta que se da en la foja doscientos cuarenta del proyecto en donde se dice: “De ahí que resulta infundado el argumento del promovente en cuanto a que el Congreso de la Unión no tiene facultad para emitir una ley general en materia de turismo, pues como ya se ha señalado, la propia Constitución Federal es la que faculta al legislador federal a emitir una ley en la que prevea las bases de concurrencia entre los diversos niveles de gobierno, con la finalidad de impulsar el turismo”.

Reiteró que el argumento toral es que el Congreso de la Unión no tiene facultades para expedir una ley general en materia de turismo, lo que se responde en el sentido de que sí tiene, pues está emitiendo bases generales de coordinación, es decir, entremezclando dos conceptos, por lo que sería útil tomar el argumento frontalmente y distinguir si en el caso se está en presencia de una ley general o de bases de coordinación, aunque en la parte final de la referida página se hace referencia a un precedente que es la controversia constitucional 132/2006, en donde se abordó el tema de seguridad pública.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia compartió la interpretación del señor Ministro Aguirre Anguiano, existiendo coincidencia literal entre las fracciones XXIX-K y XXIX-J del artículo 73 constitucional, recordando que aquella se refiere a la Ley General del Deporte.

Señaló que la materia de turismo se federalizó e incluso se delegó potestad legislativa al Congreso de la Unión para que sea éste el que establezca los márgenes de coordinación y de concurrencia, en la inteligencia de que el sistema nacional de coordinación de turismo se vería gravemente afectado si cada Estado tuviera libertad de configuración, considerando que la intención fue dar unidad a todo el turismo nacional.

Agregó que el artículo 1º de la Ley General impugnada señala: “Es de orden público e interés social, de observancia general en toda la República en materia turística. Corresponde su aplicación en forma concurrente al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Turismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias a las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como a los Estados, Municipios y al Distrito Federal”.

Señaló que dentro de los propósitos de la ley queda claro el establecimiento de un sistema nacional de turismo, al indicarlo en la fracción I de su artículo 2º.

Precisó que el Congreso entendió estar facultado para expedir una ley general en la que se establezca cómo se entiende la actividad de turismo, cómo se maneja la industria turística y diseñar desde el ámbito federal las zonas de participación tanto de los Estados como de los Municipios, así como diseñar también la manera de coordinar actividades de todos los sectores, por lo que si no se ve a esta ley como una ley nacional se desarticula el sistema nacional de turismo.

Ejemplificó que en materia penal el Congreso de la Unión puede legislar en materia de delitos federales, mas no puede dar bases generales en materia de concurrencia ni coordinación de los Estados y Municipios.

Indicó que en el caso no es la Constitución la que señala las porciones de concurrencia, sino que tiene que ser la ley marco, además, lo establecido en el artículo 122 constitucional se refiere a servicios que se presten en el Distrito Federal, lo que adquiere gran coherencia en este sentido.

Por ende, se manifestó de acuerdo con el proyecto, aunque no con el desarrollo de todas sus ideas.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que el planteamiento del actor es en relación con las facultades que se le otorgan a la Secretaría o al Ejecutivo Federal para establecer las bases de coordinación, lo que se sintetiza en el proyecto en el sentido de que no es la intención de la fracción XXIX-K del artículo 73 constitucional que en la ley en que se establezcan las bases de turismo, se deje al Ejecutivo la facultad de establecer las bases de coordinación; lo que se sintetiza en la página veintitrés indicando: “Por consiguiente, son inconstitucionales las atribuciones conferidas al Ejecutivo Federal en el sentido de que sea la Secretaría de Turismo la que formule las bases de coordinación entre los distintos ámbitos de gobierno para el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las zonas de desarrollo, e incluso sienta las bases para la suscripción de convenios o acuerdos con el objeto de que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios colaboren en el ejercicio de administración y supervisión”. Lo anterior,

dado que ese no es el sentido del mandato consagrado en el artículo 73, fracción XXIX-K, de la Constitución que obliga al Congreso a establecer las bases para la suscripción de convenios, por lo que el propio Congreso de la Unión es el que debe establecer las bases para la suscripción de convenios, en tanto que la ley prevé que no establece las bases sino que se las deja a que el ejecutivo a través de la Secretaría de Turismo, las determine, lo que estimó que no se encuentra desarrollado en el proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza cuestionó si se estaba en posibilidades de definir cuál sería la base para analizar el proyecto en función de la concepción y del alcance de dicha atribución.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró que el título de la ley no genera su inconstitucionalidad, por lo que valdría la pena analizar su texto para pronunciarse sobre el particular.

Por ende, propuso que se votara con el proyecto que propone una distribución competencial a través de una ley general de facultades concurrentes siendo la Constitución la que le da esta atribución al Congreso o bien, en el sentido de que la concurrencia se da únicamente mediante la facultad de éste de dar bases generales y no de establecer la distribución competencial.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que el problema radica en si el Congreso de la Unión puede legislar de manera abierta y configurar desde la ley emitida por éste la materia turística, o sólo puede el Congreso establecer las bases generales de coordinación.

Estimó que se está ante un problema de densidades y que el proyecto está construido en el sentido de que el Congreso puede legislar de una manera abierta y que lo que éste disponga corresponderá a la Federación, los Estados y al Distrito Federal, lo que no se comparte por algunos de los señores Ministros.

Consideró oportuna la propuesta de votación indicada por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó interrogantes respecto de la interpretación de la citada fracción, solicitando al señor Ministro Ortiz Mayagoitia precisar si su interpretación consiste en que con la reforma y la introducción de esta fracción, al establecer el constituyente que el Congreso puede legislar para expedir leyes en materia de turismo, se federalizó la facultad y, por ende, los Estados no tienen facultades para legislar de manera general, ya que solamente podrían hacerlo, en tanto el Congreso establezca bases generales para la concurrencia, lo que fue aceptado por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas manifestó que estaría de acuerdo con la interpretación de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Ortiz Mayagoitia y probablemente Aguilar Morales pero no respecto de la materia concreta del Distrito Federal, porque consideró que en el artículo 122 constitucional no está acotada para el Distrito Federal ya que señala: “turismo y servicios de alojamiento”, por lo que estimó válido el razonamiento del accionante pues se trata de una facultad que se encuentra en la ley marco, que está federalizada y establece competencias; sin embargo, no está acotada en el artículo 122 únicamente a servicios de alojamiento.

Por ende, consideró que en el caso particular, también el artículo 122 prevé una atribución precisa a la Asamblea Legislativa en esta materia; además, de que el régimen jurídico del Distrito Federal es un régimen jurídico diferenciado de las demás entidades federativas; de manera que sí tendría la diferencia indicada concretamente respecto del Distrito Federal, proponiendo acotarlo para que se legisle por el Distrito Federal en la referida materia.

El señor Ministro Franco González Salas precisó que inicialmente planteó el problema, por lo que propuso arribar a una conclusión que permita avanzar en el asunto, indicando que por esta razón cuestionó si lo había comprendido en los términos que debía entenderse.

Agregó que después de la intervención de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas surgió una segunda cuestión. Estimó que el argumento anterior podría ser válido respecto de los Estados, pero no respecto del Distrito Federal, indicando que el régimen de este último es contrario al que rige a los Estados, recordando que la Constitución le da una facultad expresa para legislar en materia de servicios de turismo; de donde surgiría el problema adicional relativo a si el servicio de turismo tiene un alcance general o no que abarque todos los aspectos de esta materia; sin embargo, precisó que se trata de una situación fundamental para el caso concreto.

Asimismo, indicó que subsiste el problema original relativo al alcance de la facultad del Congreso, recordando que no se puede desvincular del análisis concreto del Distrito Federal.

El señor Ministro Aguilar Morales reconoció la importancia de lo señalado por el señor Ministro Franco González Salas, indicando que el señor Ministro Ortiz Mayagoitia precisó cómo debe leerse dicha fracción del artículo 73 constitucional, pues por la “coma” existen dos formas: La primera consiste en si está facultado el Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de turismo, y en general de cualquier cuestión que tenga que ver con turismo, así como establecer en la Ley General de Turismo las bases

generales de coordinación; o, si por el contrario, implica que puede expedir leyes en materia de turismo en las que sólo se establezcan las bases de coordinación, porque dice: “Para expedir leyes en materia de turismo estableciendo las bases generales de coordinación.”

Indicó que parecería que de la lectura que se le dé al precepto, se faculta al Congreso para establecer las bases generales de coordinación en una ley de turismo, o, en general, para expedir la Ley de Turismo que regule todas las cuestiones de turismo en la República Mexicana, por lo que habría que determinar qué parte residual le queda a los Estados y a los Municipios; o bien, sostener que sólo tiene la facultad para expedir las leyes generales en la materia para regular la coordinación entre todos ellos que pueden legislar a su vez conforme a las facultades que le concedan en sus propias leyes.

El señor Ministro Valls Hernández agradeció a los señores Ministros sus participaciones precisando que resultó muy útil para la forma en la que deberá engrosarse el asunto, por lo que propuso dos alternativas: votarlo en sus términos o retirarlo para reestructurarlo con los argumentos vertidos en la sesión.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó a favor de retirar el asunto, precisando que no considera que se pueda hacer la diferenciación de que se pueda emitir, por una

parte, la Ley de Turismo y, por otra, las bases generales, pues señaló que no tendría una función normativa el crear una ley de turismo que no tuviera concurrencia alguna.

En ese orden, consideró que dicha disyuntiva sería tanto como sostener que respecto de los servicios financieros que son una actividad exclusiva de la Federación una vez que se determine qué servicios financieros corresponden a ésta, instrumentar una ley de concurrencia en materia de servicios financieros.

En segundo lugar, señaló que indicar que se ha federalizado la materia de turismo no dice nada, ya que el problema radica no en que se haya federalizado sino para qué se hizo, indicando que se federalizó para que la Federación distribuya como estime conveniente su concepto de turismo en función de las bases generales, considerando que no se hace de esta manera.

Señaló que aunque el régimen del Distrito Federal previsto en el artículo 122 constitucional es de facultades expresas, no resuelve lo relativo a los servicios turísticos porque éstos son una porción de la materia de turismo, con lo que se resolvería esta parte del problema; sin embargo, la solución del problema debería partir del origen, lo que consideró importante para la reestructura del proyecto.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que se estaba ante dos posturas: la relativa a que la Federación puede legislar sobre toda la materia de turismo y establecer las bases de coordinación y competencias; y la relativa a que la Federación es simplemente un árbitro de las atribuciones del Gobierno del Distrito Federal.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea precisó que esa no es la postura de algunos de los señores Ministros sino que se ha tratado de expresar que en estos casos, la concurrencia se da a través de la atribución que para fijar bases generales tiene el Congreso, por lo que se tendrían las facultades del Congreso para legislar en materia de turismo, su atribución para dar las bases generales y la atribución de las Entidades Federativas para legislar en materia de turismo, con lo que se estaría en presencia de la concurrencia, por lo que debía analizarse en el caso concreto hasta dónde llega dicha atribución tratándose del Distrito Federal; sin embargo, por lo que hace al artículo 73, fracción XXIX-K, existe una posición que sostiene que la concurrencia se da a través de una ley general sin importar que la Norma Fundamental se refiera a bases generales o a distribución de competencias; en tanto que otros señores Ministros sostienen que existen dos tipos de concurrencia: la que se da a través de la ley general que distribuye las competencias y la que se da a partir de la facultad del Congreso para dar bases generales.

Indicó la pertinencia de tomar votación respecto de dichas posturas, para que en caso de que la última postura fuera la mayoritaria, el señor Ministro Valls Hernández estuviera en posibilidad de agregarla al proyecto.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que la interpretación de la referida fracción puede dar lugar a que la Constitución reconozca que existen facultades de los Estados, de los Municipios y del Distrito Federal, porque se pretende regular su concurrencia y si no hubiera facultades de estas entidades, no tendría razón de ser la concurrencia.

Precisó que si se está entendiendo que la ley solamente establece la facultad del Congreso de la Unión para regular las facultades que existen y solamente agruparlas para que tengan una coordinación entre sí, la Ley de Turismo se refiere únicamente a las facultades de concurrencia.

Agregó que el promovente alega que las facultades o bases de concurrencia no se deben dejar en manos del Ejecutivo Federal, sino que debía ser el propio Congreso el que las establezca, porque en la parte de la demanda se señala que se dejan dichas facultades al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría que determine las bases de concurrencia, cuando al Congreso de la Unión le corresponde determinar directamente las bases de la concurrencia.

El señor Ministro Franco González Salas consideró oportuno realizar la citada votación ya que de esa manera el señor Ministro ponente conocerá el sentir de la mayoría, considerando que sería más fácil rehacer el proyecto conociendo hacia dónde va la discusión.

Precisó que su posición se basó en el dictamen de la Cámara de Diputados ya que la intención de la reforma consistió en darle al Congreso la facultad expresa para legislar: “Bajo la condicionante expresa de que tal legislación deberá incorporar las bases generales de coordinación, de una facultad que será concurrente entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la manera que para tal efecto deberán participar los sectores social y privado”, lo que excluye, la federalización en ese sentido, de la materia de turismo.

Manifestó que de la lectura gramatical de la fracción se desprende que la Federación debe legislar estableciendo esas bases de coordinación para la concurrencia. Posteriormente, hay un espacio que deja a los Estados legislar en materia de turismo, cuestionándose qué debe entenderse por bases generales, considerando que esto se ha explorado en el Tribunal Pleno y manifestó su seguridad respecto de que el señor Ministro ponente lo podrá desarrollar en el proyecto que presente, sumándose a la propuesta de que se votara el asunto.

La señora Ministra Luna Ramos propuso respetuosamente que no se votara el proyecto pues el señor Ministro ponente Valls Hernández propuso rehacerlo.

Consideró oportuno lo señalado por el señor Ministro Franco González Salas pues debía analizarse más estrictamente tanto la exposición de motivos como los dictámenes de las Cámaras para llegar a la conclusión de la naturaleza de la ley, lo que señaló que debió tener a la mano para estar en condiciones de votarlo.

Coincidió en que se rehiciera el asunto tomando en cuenta los dos conceptos de invalidez.

Manifestó que no se opuso al preámbulo del asunto como lo ha hecho en otras ocasiones porque se refiere al estudio y posicionamiento de los dos conceptos de invalidez, considerando importante que se asentara.

Dio lectura a la exposición de motivos de la reforma recordando que se establece una misma redacción respecto de diversos incisos, por lo que sería conveniente analizar la existencia de precedentes en este sentido.

Consideró que respecto de lo que se ha determinado en el sentido de si se trata de una ley general con los otros incisos a los que se hizo referencia, se estaría en posibilidad

de establecer vínculos de comparación para definir si se está o no ante una ley general, así como las bases generales en materia de concurrencia, por lo que propuso que no se votara el asunto en ese momento.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea recordó que el señor Ministro ponente Valls Hernández manifestó que existían dos posibilidades: que se votara el asunto o que se retirara.

Precisó que se trata de un tema para el que no se requieren mayores elementos, surgiendo la interrogante respecto de cómo se reconstruiría el proyecto, respecto de lo que el señor Ministro ponente Valls Hernández manifestó que para esos fines se llevaría a cabo la respectiva votación, ante lo que el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró que sería de gran ayuda para la reelaboración del asunto, su votación.

El señor Ministro Aguilar Morales consideró que se tenían dos posturas muy claras, precisando que si se votara el proyecto para retirarse tendría implicaciones y consecuencias determinadas, en tanto que si se votara en lo general sobre un criterio no se estaría votando nada porque una votación debía ser sobre un proyecto concreto, considerando *sui generis* una votación en los términos propuestos.

El señor Ministro Valls Hernández retiró su propuesta de retirar el proyecto considerando que si la votación fuera adversa, se podría returnar el asunto.

El señor Ministro Aguirre Anguiano se manifestó por el propositivo y en contra de las consideraciones del proyecto, cuestionando si podría votarse en ese sentido.

El señor Ministro Presidente Silva Meza propuso que se votara únicamente a favor o en contra del asunto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó su postura precisando que el señor Ministro ponente Valls Hernández tomó una decisión que respeta; sin embargo, consideró lamentable ser tan estrictos en ese sentido, pues valdría la pena votar un primer planteamiento sobre el que estaba construido el proyecto a manera de una intención de voto para reconstruir el proyecto, lo que permitiría conocer los términos en que debería de reestructurarse, considerando que debería ser más flexible este Tribunal Pleno respecto de estas situaciones.

El señor Ministro ponente Valls Hernández precisó que las decisiones de este Tribunal Pleno son colegiadas y que se atiende a lo que decida la mayoría de los señores Ministros.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas reiteró que debía conocer qué iba a votar y en qué términos.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó que estaba por los resolutivos del asunto pero no por las consideraciones que los sustentan, por lo que indicó que su propuesta sería votar el proyecto en el sentido de sus resolutivos, considerando que existen diversos argumentos que se pueden manejar para reestructurarlos si así lo considerara el señor Ministro ponente Valls Hernández.

La señora Ministra Luna Ramos cuestionó si el señor Ministro ponente Valls Hernández señaló no tener inconveniente en retirar el asunto y volverlo a hacer, ante lo que el referido señor Ministro indicó que estaría a la determinación del Tribunal Pleno.

El señor Ministro Presidente Silva Meza tomando en cuenta lo propuesto por el señor Ministro ponente Valls Hernández, declaró que el asunto se retiraba para reestructurarlo. Levantó la sesión y convocó a los señores Ministros para la sesión pública ordinaria que tendría verificativo el martes cinco de abril del año en curso a las once horas y concluyó la sesión a las trece horas con cinco minutos.

Sesión Pública Núm. 39

Lunes 4 de abril de 2011

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