

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 47
O R D I N A R I A
JUEVES 3 DE MAYO DE 2012

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con veinticinco minutos del jueves tres de mayo de dos mil doce, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros 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, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Presidente Juan N. Silva Meza.

A continuación, el señor Ministro Presidente Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número cuarenta y seis, ordinaria, celebrada el lunes treinta de abril de dos mil doce.

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 tres de mayo de dos mil doce:

II. 1. 50/2010

Controversia constitucional 50/2010 promovida por el Municipio de Tlayacapan, Morelos, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad federativa, por la invalidez del artículo 57 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y el Decreto 468 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de 7 de julio de 2010. En el proyecto formulado por el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 57, último párrafo, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en los términos y para los efectos precisados en la parte final del último considerando de esta ejecutoria. TERCERO. Se declara la invalidez del Decreto Legislativo número 468 publicado el siete de julio de dos mil diez en el Periódico Oficial ‘Tierra y Libertad’ del Gobierno del Estado de Morelos”*.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno el considerando octavo, en cuanto sustenta la propuesta consistente en declarar la invalidez del artículo 57, último párrafo, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, así como su acto de aplicación contenido en el Decreto número 468, publicado el siete de julio de dos mil diez en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, por el que se determina conceder pensión por Cesantía en Edad Avanzada a *****, en la inteligencia de que se dejan a salvo los derechos de este particular para reclamar el pago

de la pensión, a la que estima tener derecho, ante la autoridad y en la vía respectiva.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó estar a favor del proyecto, sugiriendo aclarar en él que conforme al artículo 127, fracción IV, constitucional no se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstos se encuentren asignados por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, lo que no implica que sean los órganos legislativos quienes deban determinar de manera directa las pensiones, indicando que esto ya fue aceptado por el señor Ministro ponente en la sesión en que se discutió por primera vez el asunto.

El señor Ministro Valls Hernández indicó estar a favor del proyecto, con base en las consideraciones sustentadas en diversos asuntos en los que se ha analizado la constitucionalidad del artículo 57, párrafo último, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, tomando en cuenta que, aun cuando el régimen de pensiones debe necesariamente considerarse en las leyes laborales que expidan las Legislaturas locales, esto no implica que los Congresos de los Estados puedan determinar libremente los casos en que proceda otorgar dichas prestaciones, cuando nacen de las relaciones de trabajo entre los Municipios y quienes fungieron como sus servidores públicos, al haberse

facultado constitucionalmente a los Ayuntamientos para ejercer en forma directa los recursos de su hacienda.

Agregó que si bien en la controversia constitucional 55/2005, en la que se impugnó el mismo precepto a partir de un acto de aplicación similar, se pronunció en el sentido de que la controversia resultaba improcedente, una nueva reflexión sobre esta problemática lo llevó a considerar que en estos asuntos se plantea realmente un conflicto por invasión de competencias entre el Estado y el Municipio.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas señaló estar de acuerdo con el proyecto, indicando que votó en este mismo sentido en diversos precedentes.

La señora Ministra Luna Ramos expresó estar de acuerdo con el proyecto, en cuanto que su propuesta coincide con lo que ya ha resuelto el Pleno, señalando que, incluso, el primer precedente donde se declaró la inconstitucionalidad del mismo precepto impugnado estuvo a cargo de su ponencia.

El señor Ministro Pardo Rebolledo indicó que esta es la primera ocasión en que se pronunciará sobre el tema. Consideró que los argumentos contenidos en el proyecto son correctos, en tanto se realiza una adecuada interpretación del artículo 115, fracción IV, párrafos primero, penúltimo y último, constitucional, por lo que estaría de acuerdo en que la Legislatura del Estado de Morelos, al expedir el artículo 57

de la Ley de Servicio Civil de la entidad, invade la autonomía municipal.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia señaló que la sugerencia del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea le generaba interrogantes, considerando que el Decreto legislativo puede referirse a una persona específica, pues, incluso, antes de mil novecientos noventa y cinco, mediante esta figura se otorgaban pensiones a los señores Ministros de este Alto Tribunal, aun cuando no había autonomía presupuestal claramente establecida, siendo que el problema, en el caso, radica en que la Legislatura local otorgó una pensión con cargo al presupuesto municipal, con lo que invade la autonomía presupuestaria del Municipio. Indicó, por último, que incorporaría la sugerencia de dicho señor Ministro si así lo determina el Pleno.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea afirmó que la sugerencia es en el sentido de que se aclarara el alcance de la fracción IV del artículo 127 constitucional, pues el proyecto que se discutió anteriormente, en alguna de sus partes, parecía inferir que las pensiones deben estar determinadas necesariamente en una ley, indicando que en caso de que esto haya sido superado en su última versión, retiraría su observación.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia reiteró que haría modificaciones al proyecto cuando así lo determine el

Pleno, considerando que éste se elaboró en los términos de los precedentes.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que el razonamiento que ha referido está contenido en todos los precedentes, pero no en el proyecto, indicando que si en el engrose no se aborda, formulará voto concurrente.

La señora Ministra Luna Ramos, después de leer partes del proyecto, apuntó que el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea pretende precisar que las pensiones pueden otorgarse no solamente a través de las leyes, sino también mediante decretos legislativos, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia consideró lógico y sencillo incorporar esta observación, estimando que no incide en el fondo, pues el proyecto sustenta que el decreto no es inconstitucional por la razón misma de su existencia, sino por virtud de su contenido.

El señor Ministro Franco González Salas indicó estar en contra del proyecto.

Sometida a votación la propuesta del considerando octavo del proyecto consistente en declarar la invalidez del artículo 57, párrafo último, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, así como de su acto de aplicación contenido en el Decreto número 468, publicado el siete de julio de dos mil diez en el Periódico Oficial del Estado de

Morelos, se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra.

Sometida a votación la propuesta del considerando noveno del proyecto, consistente en determinar que es innecesario estudiar el resto de los conceptos de invalidez, y establecer que la declaración de invalidez surtirá efectos sólo entre las partes y una vez que se notifiquen los resolutivos de la ejecutoria respectiva al Poder Legislativo del Estado de Morelos, se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra.

Por tanto, el asunto se resolvió conforme a los siguientes puntos resolutivos:

“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 57, párrafo último, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en los términos y para

los efectos precisados en la parte final del último considerando de esta ejecutoria.

TERCERO. Se declara la invalidez del Decreto Legislativo número 468 publicado el siete de julio de dos mil diez en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado de Morelos.

CUARTO. Publíquese esta ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado de Morelos y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta".

El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho para formular voto particular.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, indicando que quedaba a salvo el derecho de los señores Ministros para formular los votos que estimaran pertinentes.

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

II. 2. 71/2009

Controversia constitucional 71/2009, promovida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en contra del Congreso de la Unión, Presidente de la República y otras autoridades, por la invalidez del Decreto en el que se expide la Ley General de Turismo y se reforma la fracción VI y se deroga

la fracción VIII del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil nueve. 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, 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 de los artículos 4º, fracción VII, 9º y 54, en la porción normativa que indica “la Secretaría mediante”, de la Ley General de Turismo, publicada el diecisiete de junio de dos mil nueve, en el Diario Oficial de la Federación, así como del primer párrafo del artículo cuarto transitorio de la misma, en los términos y para los efectos precisados en los considerandos séptimo y octavo de esta resolución. CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario 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 ponente Valls Hernández hizo la presentación de su nuevo proyecto, señalando que en éste, en primer lugar, se establece cómo opera la concurrencia en

materia de turismo y cuál es el alcance de la facultad otorgada al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXIX-K, de la Constitución Federal, para luego examinar los conceptos de invalidez.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno el considerando sexto, en cuanto propone determinar que le asiste la razón al actor cuando señala que, en materia de turismo, en la que constitucionalmente se ha fijado la concurrencia entre la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, lo que mandata el artículo 73, fracción XXIX-K, de la Constitución Federal es el establecimiento de un marco normativo por el Congreso de la Unión, en el que se fijan los lineamientos generales en la materia y de coordinación, no así de distribución de competencias, determinándose, por ende, que si bien es cierto que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene facultades para legislar sobre turismo y servicios de hospedaje, en todo caso esta atribución está sujeta a la “ley marco” emitida por el Congreso de la Unión, en tanto contiene los lineamientos esenciales de la actividad turística en el ejercicio de facultades concurrentes en la materia, con el objeto de que se coordinen todos los niveles de gobierno.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó estar en contra de la propuesta. A partir de una exposición de lo sustentado por el Pleno respecto de la concurrencia en diversos precedentes, indicó que existe constitucionalmente una sola modalidad de concurrencia, cuyo objetivo es

coordinar autoridades para la consecución de fines y objetivos comunes, lo que va de la mano con el ideal del federalismo, por lo que es por demás extraño y confuso que el alcance de la concurrencia dependa de la materia.

Indicó que, conforme a lo resuelto en la controversia constitucional 94/2009, donde se analizó la concurrencia en materia de asentamientos humanos, entre mayor autonomía normativa tenga un nivel de gobierno frente a otro, menos posibilidad habrá de coordinar la planeación entre ellos desde el nivel superior, señalando que el análisis de la adecuada concurrencia debe consistir en determinar la razonabilidad de la estructura de coordinación entre las autoridades y el equilibrio de los lineamientos generales y la distribución de atribuciones administradas por autoridades federales, tal como sucede con la coordinación de una orquesta.

Manifestó estar en contra del proyecto a partir del considerando sexto, considerando que vacía de contenido lo que debe entenderse por concurrencia y crea, con ello, confusiones y contradicciones.

El señor Ministro Valls Hernández expuso que en el considerando sexto del proyecto se analizan en conjunto los conceptos de invalidez primero y segundo, de los que se desprende un planteamiento de invalidez general relativo a la competencia del Congreso de la Unión para emitir una “Ley General de Turismo”. Señaló que, atendiendo a los

argumentos planteados y a la redacción del artículo 73, fracción XXIX-K, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el proyecto se fija el alcance de la facultad otorgada en materia de turismo al Congreso de la Unión, tomando en cuenta para ello lo que este Tribunal Pleno ha sostenido en torno a las competencias legislativas en materias concurrentes entre la Federación, los Estados y los Municipios.

Indicó que del análisis de la evolución legislativa de la que ha sido objeto la materia de turismo se concluye que, constitucionalmente, se ha fijado la concurrencia entre la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, de lo que se advierte que el artículo 73, fracción XXIX-K, de la Constitución Federal mandata el establecimiento de un marco normativo fijado por el Congreso de la Unión en el que se establecen los lineamientos generales en la materia y de coordinación, mas no una distribución de competencias, pues del procedimiento legislativo que culminó con la adición de esa fracción se desprende que la intención del Constituyente fue fijar la concurrencia en materia de turismo, estableciendo las bases de coordinación de dichas facultades concurrentes, no así una distribución de competencias.

El señor Ministro Cossío Díaz también manifestó estar en contra del proyecto desde el considerando sexto, por razones diversas a las aducidas por el señor Ministro Aguirre Anguiano. Señaló que en la controversia constitucional

54/2009 se sostuvo más que un concepto genérico de concurrencia, y que éste debe acotarse conforme a lo que señala el texto constitucional, estimando que uno de los grandes déficits del análisis jurídico en el país radica en la diferenciación del tipo de competencias que tiene la Federación, los Estados, los Municipios, y de cómo éstas se relacionan entre sí.

Indicó que en la doctrina no existe semejanza en los términos con los que se describen las diversas facultades que les asisten a los distintos niveles de gobierno, señalando que lo que se ha tratado de hacer en la Novena y Décima Épocas, es dar sentido y alcance a cada una de estas expresiones, por lo que resulta conveniente analizar cada una de las fracciones en donde se establecen facultades al Congreso para legislar en alguna materia.

Afirmó que en la fracción VIII del artículo 3º y en el párrafo quinto del artículo 4º, ambos de la Constitución Federal, se contempla una concurrencia pura y dura, lo que implica que el Congreso de la Unión tiene la capacidad de establecer en una ley general qué le corresponde hacer a cada entidad política del Estado Mexicano, a diferencia de lo que acontece con el artículo 21 constitucional que, al hablar de que el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir con los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, no otorga al Congreso de la Unión la facultad para distribuir

competencias entre la Federación, los Estados y los Municipios, sino para establecer las normas mediante las cuales deben coordinarse esas entidades políticas, en función de las competencias que les corresponden, en términos de los artículos 73 y 124 constitucionales, en la medida en que la Federación y los Estados cuentan con competencias propias en la materia.

Señaló que las fracciones del artículo 73 constitucional son aplicaciones de estos dos grandes modelos. Indicó que en las respectivas fracciones XXIII y XXIX-I se retoma lo dispuesto en el artículo 21, mientras que en las fracciones XXIX-C, y XXIX-G, se hace referencia a materias concurrentes, pero que la fracción XXIX-K resulta problemática pues utiliza los términos “concurrente” y “coordinación”, considerando que el Pleno debe decantarse por uno u otro, en tanto que no es posible mantener ambos simultáneamente.

Estimó que respecto de la materia de turismo el Congreso de la Unión no tiene facultades para distribuir funciones entre la Federación, Estados y Municipios, sino sólo para coordinar, indicando que esto se desprende de la misma exposición que realiza el proyecto sobre su génesis. Señaló que si esto es así, debe estimarse que el Distrito Federal no puede resentir afectación alguna a su esfera de competencia, dado que para poder ser aplicable en su ámbito se requiere la firma de un convenio de coordinación, advirtiendo que esta condición aún no se ha dado.

Finalmente, apuntó que no es adecuada la analogía entre las bases generales a que se refiere el artículo 115, fracción II, inciso a), y las bases generales a que alude el artículo 73, fracción XXIX-K, ambos de la Constitución Federal, pues mientras aquéllas tratan del ejercicio de una competencia sustantiva de las Legislaturas locales, éstas tienen que ver con la coordinación.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas estimó que los artículos 73, fracción XXIX-K, y 122, Apartado C, Base Primera, inciso k), ambos de la Constitución Federal, deben interpretarse de manera armónica, sistemática y funcional, en orden de establecer con claridad la posición del Distrito Federal respecto de la materia turística, y si lo vincula la ley impugnada o no. Señaló que el proyecto adolece de este análisis, considerando que contiene un estudio generalizado, que está mayormente enfocado a las entidades federativas.

Por otra parte, advirtió que el proyecto contiene afirmaciones que si bien no son claras pueden entenderse contradictorias. Al respecto, manifestó tener interrogantes sobre si la fracción XXIX-K del artículo 73 constitucional contempla una facultad concurrente y si el Distrito Federal se encuentra dentro de su fuerza vinculante, considerando la atribución que le asiste a la Asamblea Legislativa para legislar en materia de turismo; además, indicó tener dudas en relación con la afirmación de que con la ley impugnada se busca evitar la existencia de una diversidad de

disposiciones, pues esta situación es una consecuencia natural de que la materia sea concurrente.

Afirmó que está de acuerdo con la consulta en cuanto a la afirmación de que el turismo es un tema de coordinación más que de concurrencia, especialmente tomando en cuenta las atribuciones del Distrito Federal; no obstante, reiteró que el proyecto se contradice al afirmar que constitucionalmente se trata de una materia concurrente.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que el artículo 73 constitucional prevé facultades que no son uniformes y homogéneas en cuanto a su intención y, desde luego, en su redacción, indicando que su fracción XXIX-K es especialmente confusa. Consideró que ésta prevé tres posibilidades de regulación: 1) el establecimiento de bases generales de coordinación; 2) el establecimiento de bases generales de coordinación de las facultades concurrentes, y 3) el establecimiento de la participación de los sectores social y privado, implicando que ésta, al hablar de coordinación de las facultades concurrentes, presupone que el Congreso de la Unión deberá regular tanto la coordinación como las concurrencias en la materia, considerando que, por ende, el proyecto no agota el estudio que debe efectuarse pues debe involucrar el concepto de facultades concurrentes con el de coordinación. Finalmente, señaló que debe reflexionarse, por su importancia, sobre la necesidad de que exista un acto de aplicación para que la controversia sea procedente.

La señora Ministra Luna Ramos se manifestó en contra del proyecto. Indicó que la Constitución prevé distintos tipos de competencias: las exclusivas, las residuales, las concurrentes y las concurrentes coordinadas, en la inteligencia de que toda concurrencia supone coordinación, pero no toda coordinación supone concurrencia. Después de revisar las distintas expresiones de estas competencias en el artículo 73 constitucional, indicó que las voces que utiliza el legislador no son equívocas, pues en realidad obedecen al estilo del legislador del momento.

Advirtió la necesidad de establecer una distinción entre concurrencia y coordinación, indicando que la primera comprende a la segunda. Señaló que el Congreso de la Unión, en ejercicio de una potestad coordinadora, no puede legislar más que para establecer bases de coordinación, mientras que tratándose de la primera, donde se encuentra la materia de asentamientos humanos, tanto el Distrito Federal, como la Federación, tienen facultades para legislar.

Por otra parte, indicó que de lo establecido en los artículos 122, Base Primera, fracción V, inciso k), y 73, fracción XXIX-K, constitucionales, se desprende que tanto el Congreso de la Unión como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal pueden legislar en materia de turismo, considerando que aquél no tiene únicamente la facultad para establecer normas coordinadoras, sino también para distribuir competencias, en tanto que la propia Constitución Federal establece que dicha materia es concurrente.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que el proyecto trató de establecer el criterio que planteó la mayoría de los señores Ministros en la primera sesión en que se discutió el asunto, en el sentido de que el turismo es una materia de coordinación y no concurrente, indicando que si bien está de acuerdo en esta postura, es posible encontrar en el proyecto algunas expresiones que pueden originar confusión.

Expuso que existen cuatro posibilidades en torno a la distribución de competencias: 1) la establecida por la Constitución; 2) la establecida por el Congreso de la Unión por mandato constitucional; 3) la establecida por la Constitución encargándose al Congreso de la Unión la coordinación entre las entidades políticas, y 4) la establecida por el Congreso de la Unión por mandato constitucional que, a su vez, lo encomienda a establecer la coordinación. Señaló que el artículo 73, fracción XXI, constitucional, corresponde al último modelo referido, estimando que la materia de turismo dista mucho de encontrarse en el mismo caso, pues las facultades concurrentes a que refiere la fracción XXIX-K del referido artículo 73 son las que fija la Constitución y no el Congreso de la Unión.

En este sentido, indicó que estaría de acuerdo con el proyecto en este considerando, si se hicieran los ajustes respectivos a fin de que no exista menor duda de que lo que se propone determinar es que el Congreso de la Unión

carece de facultades para distribuir competencias en materia de turismo.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia señaló que de acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la fracción XXIX-K del artículo 73 de la Constitución Federal, el turismo es una actividad multisectorial. Indicó que en un establecimiento turístico intervienen, por regla general, los tres órdenes de gobierno, poniendo el ejemplo de la instalación de un hotel de playa. Consideró que las potestades que las autoridades tienen al respecto son a las que se refiere la Constitución cuando establece que el Congreso de la Unión tiene facultades para expedir una ley en materia de turismo en la que, además, deba establecer las bases de coordinación. A partir de lo anterior, expuso que coincide con el criterio sostenido en el proyecto por lo siguiente:

1. La Ley General de Turismo es ley marco y ley facultativa, porque establece las bases de coordinación de las facultades de las distintas entidades políticas del Estado mexicano, de manera que, sin ella, no habría fundamento legítimo para suscribir los convenios que distribuyan tareas unificadoras y homologadoras a nivel nacional, lo que es importante para una industria que se ha considerado prioritaria para la economía mexicana. En este sentido, a través de la ley, la Federación coordinará actividades que no son suyas, como la concesión de permisos, autorizaciones

municipales, de licencias o concesiones estatales y la intervención de autoridades federales que también le corresponden, y de ella se desprende la capacidad y la facultad misma de los tres órdenes de gobierno para convenir acciones que les permitan proponer, acordar, vigilar, supervisar, evaluar, intercambiar y sumar acciones, normas, informaciones y demás, más allá de sus propios límites naturales.

2. La ley en cuestión es de sujeción voluntaria. La coordinación entre la Federación y las entidades federativas y entre éstas debe enmarcarse forzosamente en convenios de colaboración, los cuales constituyen instrumentos que perfeccionan las normas generales y son el fundamento inmediato de las acciones concretas. La ley señala los términos para celebrar esos convenios, sus objetivos, las condiciones mínimas que permitan forjar un sistema de alcance y de utilidad nacional al que se deben sumar los Estados; sin convenio, si bien la ley podrá ser observada y aplicada en el ámbito federal, no afectará las atribuciones que sobre la materia tienen reservadas los Estados y también el Distrito Federal.
3. El turismo es parte de la planeación nacional del desarrollo y de la rectoría nacional. Ha estado presente en los planes nacionales de desarrollo desde el siglo pasado; la infraestructura y las tareas que implica requieren de una coordinación interna y externa a nivel nacional. Por eso, existen planes sectoriales de la

administración pública federal dedicados a áreas como el turismo. Dentro de las potestades previstas en el artículo 25 constitucional, se inserta la actividad preponderante del turismo y se mandata al Congreso Federal para que coordine las actividades de todos los órdenes de gobierno que concurran a esta actividad.

Señaló que la atribución concedida al Congreso de la Unión en la fracción XXIX-K del artículo 73 constitucional, no comprende la potestad para distribuir competencias en la materia, pues éstas ya están dadas por los órdenes locales de cada entidad, estimando que existe una marcada participación de los tres órdenes de gobierno en la actividad turística, y que lo que se busca con la ley es que se regule la actividad de manera análoga y que se sustenten criterios que sean fundamento para el mejor desarrollo de la industria.

El señor Ministro Aguirre Anguiano consideró necesario que en la ley que derive de la fracción XXIX-K del artículo 73 constitucional se prevea la distribución de competencias en la materia, teniendo en cuenta la atribución que le asiste a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar sobre servicios de turismo, respecto de la cual estimó que no abarca todo el espectro turístico al ser éste multisectorial, manifestando, finalmente, estar de acuerdo con la exposición de los señores Ministros Aguilar Morales y Luna Ramos.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia señaló que si bien el Distrito Federal y los Estados de la República tienen potestad para legislar en materia turística, la Constitución Federal, en la fracción XXIX-K de su artículo 73, ha conminado al Congreso de la Unión para que expida una ley en la que establezca las bases para coordinar los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno hacia una actividad común de gran relevancia económica para el país.

El señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso a las trece horas con cinco minutos y reanudó la sesión a las trece horas con treinta minutos.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó que el Constituyente ha complicado la tarea de este Alto Tribunal al utilizar conceptos o expresiones que inducen a interpretaciones diversas, indicando que la disposición contenida en la fracción XXIX-K del artículo 73 constitucional es atípica, y que antes de su inclusión no existían facultades federales en materia de turismo.

Señaló que las facultades del Congreso de la Unión no son excluyentes, considerando que en leyes generales como la de salud existe coordinación de facultades como distribución de competencias. Asimismo, señaló que en la Constitución pueden encontrarse casos de coordinación pura y dura, como el establecido en la fracción VII de su artículo 116, o en el 122, apartado G.

Consideró que ante el problema generado por el texto constitucional, es oportuno acudir al proceso legislativo que le dio origen, destacando que tanto en la iniciativa como en los dictámenes se habló expresamente de concurrencia, dando lectura a los apartados correspondientes. Afirmó, por otra parte, que las facultades concurrentes a que se refiere fracción XXIX-K del artículo 73 constitucional no están contenidas en la Norma Fundamental, sin perjuicio de considerar que si bien en ella se reconocen facultades a favor de la Federación, los Estados y los Municipios, que tienen incidencia directa en la actividad turística, no son propiamente materia de turismo.

De esta manera, sostuvo que cuando el Constituyente habla de bases generales pretende establecer una limitación expresa para legislar y establecer las facultades concurrentes que se relacionan con la coordinación entre las tres entidades de gobierno, por lo que debe analizarse si la ley impugnada prevé, en efecto, bases generales en este sentido. Señaló que la intención del Constituyente no fue constreñir al Congreso de la Unión a que establezca las bases para una coordinación a través de convenios, considerando fundamental entender la evolución de la materia, que llevó a otorgar facultades a la Federación para participar en su regulación, en tanto que comprende actividades prioritarias para el desarrollo de los Estados y, en particular, de México.

El señor Ministro Cossío Díaz reiteró que la materia de turismo es de coordinación pura, estimando que en los documentos que comprenden el proceso legislativo sólo se parafrasea la expresión ambigua de “bases generales de coordinación de las facultades concurrentes”, por lo que no dan alguna luz sobre su alcance. Además, estimó que el hecho de que el turismo sea una actividad importante para el desarrollo del país no constituye un elemento que refuerce alguna postura, en la medida en que la seguridad pública es igual o más importante y nadie discute que sea una materia coordinada.

Asimismo, insistió que podría estimarse que la ley impugnada no genera ninguna afectación al Distrito Federal, afirmando que la única posibilidad de que se diera esta situación derivaría de que la ley es de aplicación obligatoria, lo cual, sin embargo, excluiría su naturaleza de norma coordinadora.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que la referencia a la importancia que cobró el turismo no se relacionó con el tipo de facultades y que no constituye un parafraseo de lo previsto en la Constitución lo indicado en la exposición de motivos en el sentido de que la reforma respectiva pretende impulsar un auténtico federalismo.

El señor Ministro Valls Hernández pidió al señor Ministro Cossío Díaz que precisara si plantea el sobreseimiento del asunto al demostrarse que el Distrito

Federal carece de interés legítimo para impugnar la ley; a lo que este señor Ministro respondió que de considerarse que las facultades del Congreso de la Unión en la materia son de coordinación, la falta de firma del convenio relativo podrá conducir al sobreseimiento.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó que la ley impugnada es obligatoria para todas las entidades políticas del Estado mexicano, y que sólo los aspectos consignados en su artículo 5º están sujetos a convenios de coordinación.

El señor Ministro Presidente Silva Meza señaló que el asunto continuaría en lista, convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el lunes siete de mayo del año en curso, a partir de las once horas, y levantó esta sesión a las trece horas con cincuenta y cinco minutos.

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