

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 4
O R D I N A R I A
LUNES 10 DE ENERO DE 2011

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

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

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número tres, ordinaria, celebrada el jueves seis de enero de dos mil once.

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

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 10 de enero de 2011

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

II. 1. 72/2008

Controversia constitucional 72/2008 promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra de los Municipios de Solidaridad y de Tulum, ambos del Estado de Quintana Roo, demandando la invalidez del acuerdo de cinco de abril de dos mil ocho, en el que se deja sin efecto el diverso de cinco de junio de dos mil siete, que aprobó el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, por cuanto hace a la incorporación a dicho Programa del Parque Nacional de Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah. En el proyecto formulado por el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez del Acuerdo aprobado en la Décima Cuarta Sesión Extraordinaria de Cabildo de fecha cinco de abril de dos mil ocho, en el que se deja sin efecto legal alguno el Acuerdo de fecha cinco de junio del año dos mil siete, aprobado en la Quincuagésima Quinta Sesión Ordinaria de Cabildo, por el cual se aprueba el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, así como el anexo que acompaña a dicho Acuerdo y el Programa de Desarrollo Urbano intitulado “Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030”, mismos que se publicaron en el Periódico Oficial del*

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 10 de enero de 2011

Estado de Quintana Roo, el nueve de abril de dos mil ocho, sólo por cuanto hace a la incorporación en dicho Programa al Parque Nacional de Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

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

La señora Ministra Luna Ramos manifestó haber remitido al señor Ministro ponente Valls Hernández una modificación al considerando sobre la oportunidad, relacionado con un día que no debe computarse en el plazo respectivo conforme a lo previsto en el acuerdo correspondiente. Agregó que respecto del considerando de legitimación activa es necesario realizar algunos ajustes tomando en cuenta la creación del Municipio de Tulum, señalando que en el proyecto se tienen por legitimados a los síndicos tanto del Municipio de Solidaridad, como del Municipio de Tulum, los que se presentan de manera separada.

A pesar de lo anterior, consideró que se da una causahabiencia de Tulum por Solidaridad, de manera que absorbió lo que entonces comprendía el Municipio de Solidaridad, por lo que consideró que podría manifestarse tal absorción en el proyecto, agregando que quien debía continuar el juicio es el síndico de Tulum, porque el Municipio de Solidaridad ha desaparecido, situación que se prevé en el Decreto número 8 por el que se reforman y adicionan los artículos 127, 128, 134 y 135 de la Constitución local, para lo cual dio lectura a los artículos octavo y décimo transitorios del referido decreto.

Ante ello el señor Ministro Valls Hernández señaló que a su juicio se mantienen los dos Municipios, tanto el de Solidaridad como el de Tulum, por lo cual, lo que antes correspondía al Municipio de Solidaridad, que subsiste, ahora parte de su territorio corresponde al Municipio de Tulum, de manera que ambos síndicos están legitimados para promover la controversia, pues uno fue el que expidió el acuerdo combatido y, el otro, al cual le afecta esta controversia constitucional.

La señora Ministra Luna Ramos expresó que el plan que se combate se refiere a la zona en la que ahora tiene jurisdicción el Municipio de Tulum y no el de Solidaridad, por lo que hay una causahabiencia en cuanto a la ubicación, de manera que el programa fue reclamado el cinco de junio de dos mil siete y publicado el nueve de abril de dos mil ocho,

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 10 de enero de 2011

cuando no existía el Municipio de Tulum, porque éste se creó hasta el diecinueve de mayo de dos mil ocho, ante lo cual el señor Ministro ponente Valls Hernández agradeció la observación manifestada y aceptó incorporarla al proyecto, ante lo cual los señores Ministros manifestaron su unánime conformidad con la aprobación de los considerandos primero a cuarto, modificados en los términos aceptados por el señor Ministro Valls Hernández.

En relación con el considerando quinto del proyecto relativo a las causas de improcedencia, la señora Ministra Luna Ramos manifestó que en el proyecto se señala la causa de improcedencia relacionada con la falta de legitimación por parte de la Federación, al tratarse de una norma de carácter suspensivo, aclarándose que tal situación se analiza en el fondo del asunto, por lo que manifestó que reservaría su opinión para el momento en que se abordara éste, salvo que se determinara que se analizara en el apartado relativo a las causas de improcedencia.

El señor Ministro ponente Valls Hernández indicó que en el proyecto se propone desestimar la referida causa de improcedencia porque el argumento se vincula con el estudio de fondo del asunto, para determinar si se está o no en presencia de una afectación a la esfera jurídica de la parte actora, manifestando que se estará a la decisión del Tribunal Pleno.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a la consideración del Pleno el considerando quinto antes precisado, el cual fue aprobado por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, con la particularidad de que la señora Ministra Luna Ramos elaborará las observaciones pertinentes en el momento en que se aborde el fondo del asunto.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia manifestó no tener dudas respecto a que el acuerdo de cabildo del Municipio Solidaridad comprende expresamente al llamado Parque Nacional y a la Zona de Monumentos Arqueológicos de Tulum pues se cuenta con referencia expresa en el acuerdo indicado; sin embargo, agregó que el Municipio sostiene una tesis relevante respecto a que no puede haber autonomías dentro del área de administración municipal.

Recordó que el Municipio reclama su intervención incluso, respecto de las áreas de propiedad federal de uso común, en tanto que la Federación sostiene que los bienes de uso común que son de la Federación están bajo la jurisdicción exclusiva y excluyente de ésta, criterios en contradicción, sin que al respecto encuentre una solución que le convenza.

Estimó que sostener que los Poderes de la Federación ejercen una jurisdicción exclusiva respecto de los bienes de uso común de la Federación impediría la acción municipal o estatal dentro de ese tipo de bienes; por ello, si se diera un suceso en materia penal y se tratara de un delito del fuero común, serían las autoridades locales las que tendrían que investigar la conducta respectiva.

En el caso precisó que se trata del destino de los bienes del fondo legal del Municipio y respecto de quién ejerce jurisdicción sobre dichas áreas, precisando que las tesis son de choque frontal por lo que ameritan mayor consideración por parte del Tribunal Pleno.

Agregó que las diversas leyes citadas en el proyecto, como la Ley General de Bienes Nacionales y la de Asentamientos Humanos se refieren a la coordinación entre los niveles de gobierno respecto de los bienes que son propiedad de la Federación. Indicó que en el caso, de la Ley de Monumentos y Zonas Arqueológicas, en el proyecto, foja doscientos doce, se menciona: “Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos.” a) Es tanto de interés social y nacional, como de orden y utilidad pública, la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos. b) La aplicación de la Ley de mérito corresponde, entre otros, al Presidente de la República y demás autoridades y dependencias

federales, en los casos de su competencia. Por tanto, las autoridades estatales y municipales únicamente podrán intervenir en los términos previstos por esta Ley y su reglamento”. Por tanto las autoridades estatales y municipales únicamente podrán intervenir en los términos de esta Ley y de su Reglamento, dándose atribuciones incipientes como ordenar la suspensión de una obra que ostensiblemente afecte o dañe un monumento arqueológico, lo que puede ser decretado por autoridades municipales, sin que en el caso se trate de un tema de aplicación de esa Ley, ni tampoco exclusivamente la de Bienes Nacionales o la de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Mencionó que en el artículo 115, fracción IV, constitucional se prevén facultades expresas a los Municipios para determinar los usos de suelo y el Plan de Desarrollo Urbano Municipal, en tanto que en el diverso 136 constitucional se sostiene que los bienes de propiedad federal se sujetan a la jurisdicción de los Poderes Federales, salvo aquéllos adquiridos después de mil novecientos diecisiete, en donde se requiere acuerdo expreso de la legislatura estatal para el ejercicio jurisdiccional.

Señaló tener la convicción de que el Municipio sí tiene algunas atribuciones de regulación respecto de bienes de uso común de la Federación especialmente en cuanto a aspectos de construcción, lo que se da, por ejemplo ante concesiones federales para establecer en una playa algún

restaurante, como son los temas sobre licencias de construcción, estimando que aun cuando sea federal el bien sí debe haber una regulación municipal, aunado a que tampoco se tendría derecho a realizar una construcción en esos predios sin autorización federal.

Señaló que ante ello, es necesario destacar esta colisión, pues lleva al Municipio a sostener que a pesar de que es una zona arqueológica o un parque nacional, no se excluyen de la reglamentación esas áreas porque no se puede admitir ninguna autonomía dentro del fondo legal municipal, en tanto que el reclamo de la Federación es opuesto sosteniendo que tratándose de un bien de uso común la jurisdicción es de los Poderes Federales y se trata de una jurisdicción exclusiva y excluyente y no da intervención alguna a autoridades federales o locales, proponiendo centrar la discusión en este tema, con lo que se podría realizar una aportación importante a la teoría constitucional.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que el proyecto presenta una respuesta correcta en cuanto a la pregunta consistente en si puede un Ayuntamiento emitir un programa de regulación respecto de un terreno que fue expropiado para la Federación; y del que se llevó a cabo una expropiación y se estableció un parque nacional y, posteriormente, una zona arqueológica; sin embargo, existen una serie de elementos que tornan complejo el asunto pues

en el caso existen asentamientos humanos autorizados por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en marzo de dos mil uno, tal como deriva de los peritajes respectivos.

Manifestó que la pregunta es más compleja en cuanto a si puede el Municipio establecer el plan y qué se hace en las situaciones en que por diversos motivos existen asentamientos humanos que es lo que se puede advertir en el expediente y en parte de los documentos que se han hecho llegar a las ponencias, lo que comprende lo que ha referido el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, por lo que abordará el tema desde esa perspectiva.

Señaló que simultáneamente se expropiaron los bienes y se declaró el establecimiento de un parque nacional, ello en el año de mil novecientos ochenta y uno, posteriormente, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales autorizó la instalación de tres hoteles, por lo que se trata de un asentamiento humano, un conjunto de cuartos y de ofertas turísticas para las personas.

Más adelante, conforme a información proporcionada por la Procuraduría Federal del Ambiente se advierte que se relatan diversos juicios de amparo, demoliciones, sanciones y cuestiones relativas a predios incluso particulares, asentados en esas zonas.

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 10 de enero de 2011

En algunos casos se siguen juicios por invasiones marítimas, en otros por haberse establecido a partir de permisos municipales y, en otros, se les ha procesado penalmente, por lo que se está frente a una situación de hechos acaecidos, en los cuales hay personas que viven ahí, surgiendo la interrogante sobre qué se resuelve respecto de las condiciones de vida y prestación de servicios de las personas que habitan en esas regiones.

Ejemplificó qué sucedería con el funcionamiento de un hospital ubicado irregularmente en esa zona en cuanto a si se suspendiera la aplicación de la normativa que rige a ese centro de salud o bien, con independencia de la condición ilícita pero debido al funcionamiento que se está dando con motivo de la suspensión, se siguen aplicando el conjunto de disposiciones de diversos órdenes jurídicos que regulan el funcionamiento de ese centro de salud.

Señaló coincidir con el proyecto en cuanto a que el polígono está en una situación similar, estimando necesario tomar en cuenta la situación de las personas asentadas en la zona respectiva.

Estimó que si se está recuperando a plenitud una zona ecológica y una zona arqueológica sería necesario mantener prudencialmente el plan respectivo mientras existan asentamientos en esa zona con el fin de que dentro del

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 10 de enero de 2011

perímetro del parque nacional no se opere como si no existieran pobladores.

Reiteró que existe un problema de información que no consta en el expediente y ha sido allegado por terceros. Señaló que el plano se refiere a varios hoteles y predios que parecieran ser propiedad privada, surgiendo la interrogante sobre si algunos de ellos gozan de sentencias de amparo o de la suspensión dentro de un juicio de esta naturaleza, considerando que necesariamente debe existir una regulación que rija a los respectivos asentamientos humanos y, siguiendo el ejemplo del hospital, en el que se puede presuponer su irregularidad, también se puede afirmar que los argumentos están contruidos en términos de conjeturas, a partir de la información que ha sido proporcionada por las partes.

El señor Ministro Aguirre Anguiano reconoció la complejidad del asunto. Indicó que los linderos municipales en un Municipio costanero fenecen donde comienza la zona federal marítima por lo que lo construido en esta zona únicamente atañe a la Federación y a ésta corresponderá determinar si se cobra o no predial sobre los predios respectivos.

En cuanto a lo incluido dentro del territorio municipal estimó que en principio todas las disposiciones municipales les son aplicables a los dueños de los inmuebles. En el caso

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 10 de enero de 2011

de que la Federación declare parque nacional una determinada superficie será necesario verificar que el acto se dirija hacia las personas que correspondan y, previas indemnizaciones del caso, se deben realizar las obras que las leyes correspondientes prevén para el correcto aprovechamiento de un parque nacional.

Estimó que atendiendo a lo indicado en la foja doscientos sesenta del proyecto, donde se encuentran los resúmenes de las condiciones periciales, se advierten diferencias relevantes y complejas; sin embargo consta que en una superficie determinada el trece de abril de mil novecientos ochenta y uno, se expropiaron terrenos dentro del territorio municipal; sin embargo, no se pudieron expropiar predios ubicados dentro del mar. Por ello, para que la expropiación respectiva pudiera afectar a terceros, era necesario que se les citara y escuchará en el procedimiento de expropiación, dando lugar en su caso a la indemnización correspondiente. En cambio, hay propietarios de predios que no se ubican en una situación de perjuicio, y siguieron sometidos a disposiciones de carácter municipal, sin que se tenga conocimiento respecto a si las cumplieron, o no, estimando que se dan irregularidades considerables.

Estimó que la fórmula para resolver el problema es la señalada por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia surgiendo la interrogante relativa a cómo se puede, a través de una resolución judicial, obligar a la Coordinación a poner orden

donde existe desorden, considerando que no se pueden dar consecuencias jurídicas reversibles por las técnicas modernas y adivinar si la intención de la Federación fue la de expropiar y crear un parque nacional con todas las zonas que no quedaron ahí circunscritas, toda vez que dicha intención no podría ser aplicada en perjuicio de terceros, de los municipios correspondientes, ni de los particulares.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que desafortunadamente en este momento únicamente tiene dudas respecto de los planteamientos, estando de acuerdo con el señor Ministro Cossío Díaz en cuanto a que los hechos han generado complicaciones que no pueden dejarse de lado, ya que había asentamientos anteriores al año de mil novecientos ochenta y uno y se han generado afectaciones que no pueden ser desconocidas como consecuencia de la aplicación de las normas que se han aplicado porque efectivamente existían asentamientos anteriores a mil novecientos ochenta y uno y no se han creado otros diversos a raíz de las decisiones tomadas a partir de esa fecha con la creación de un parque nacional. Después se creó la zona de monumentos arqueológicos en el lugar.

En cuanto al planteamiento realizado por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, respecto del alcance de las competencias federal, locales y municipales, estimó necesario precisar que los regímenes legales son diferentes

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 10 de enero de 2011

tratándose de parques nacionales y de zonas arqueológicas, lo que es relevante y trasciende en relación con los planos respectivos y con lo que se pretendió con las determinaciones correspondientes.

En el caso del parque nacional, señaló que el Decreto se refiere a manglares, los cuales se ubican en la zona marítima. También reconoció que en los parques nacionales puede mantenerse la propiedad privada que quede sujeta a un régimen legal específico, siendo importante analizar, por un lado, el alcance de las jurisdicciones respectivas al ser diferenciados los regímenes de un parque nacional y de una zona arqueológica, por otro lado, tomar en cuenta qué sucederá con los asentamientos que ya existen en las zonas respectivas, por lo que consideró que si bien se tienen competencias excluyentes no se ha precisado hasta dónde llegan aunado a que existen situaciones de coordinación que derivan de los ordenamientos respectivos. Recordó que en la Segunda Sala se intercambiaron opiniones diversas sobre estos temas y si bien el señor Ministro ponente Valls Hernández se esforzó por incorporar los argumentos sostenidos, parecería que estos temas necesitarían ser profundizados por el Tribunal Pleno para darle una orientación debida a la resolución que se adopte, ofreciendo disculpas al Pleno sobre la dudas que le genera la propuesta.

El señor Ministro ponente Valls Hernández estimó que sí existe una exclusión del régimen municipal dado que se trata de una zona federal expropiada para llevar a cabo un parque nacional, recordando que en mil novecientos ochenta y uno, época en que se expropió dicha área, él era Director General de Asuntos Jurídicos de la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

En cuanto a lo señalado por el señor Ministro Cossío Díaz compartió la necesidad de que se regulen los asentamientos humanos ubicados en las zonas respectivas; sin embargo este Alto Tribunal no puede generar esa regulación.

Por lo que se refiere a lo indicado por el señor Ministro Aguirre Anguiano respecto a que los límites municipales terminan donde comienza la zona federal marítimo terrestre, consideró que el argumento es válido también para sostener que éstos fenecen donde comienza la zona expropiada a favor de la Federación.

En cuanto a si se expropió o no el mar, lo cierto es que los recursos técnicos existentes hace treinta años no son los mismos que los recursos que se tienen actualmente, aunado a que el señor Ministro Franco González Salas indicó que se expropiaron los manglares respectivos que se encontraban en un momento en el mar, ante lo cual el propio señor Ministro Franco González Salas manifestó que distinguía

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 10 de enero de 2011

entre la propiedad nacional y la creación de un parque nacional, agregando que el plano sirvió para la creación del parque nacional, no necesariamente para la expropiación.

El señor Ministro ponente Valls Hernández agregó que retomaba el argumento inicial del proyecto relativo a que los recursos técnicos alusivos a la medición de las superficies son muy superiores a los que existían hace treinta años, recordando que el asunto se le turnó hace tres años y solicitó que el proyecto se votara para que, de no reunirse la votación necesaria, se deseche y se retorne a otro de los señores Ministros.

El señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que los señores Ministros que le antecedieron en el uso de la palabra no se han pronunciado en contra del proyecto, sino que el señor Ministro Ortiz Mayagoitia expresó no tener convicción para expresar su voto, en tanto que el señor Ministro Cossío Díaz refiere una falta de información para decidir en un sentido o en otro, por lo que se requeriría contar incluso, con el estatus jurídico que se presenta en los diversos asentamientos existentes en la zona de conflicto, proponiendo una resolución prudencial, suspendiendo estas aplicaciones en tanto no se supiera cabalmente la situación jurídica de cada uno de los asentamientos humanos de la zona, pues se está en presencia de más de cien litigios pendientes de resolver de distintas magnitudes.

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 10 de enero de 2011

Señaló que el señor Ministro Aguirre Anguiano propuso que se resolviera el asunto exclusivamente en relación con el tema normativo prescindiendo absolutamente de todas las demás situaciones, es decir, una cuestión meramente competencial en función normativa, así como también lo manifestó el señor Ministro Franco González Salas.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que desde que se analizó el asunto en la Segunda Sala propuso el sobreseimiento en esta controversia constitucional ya que estimó que la condición suspensiva de la norma no causa realmente un perjuicio, pues solamente se emitió para entrar en vigor en el caso de que se liberaran los terrenos de la zona arqueológica o del parque nacional, por lo que obligada por la votación mayoritaria consideró que si se trata de un parque nacional y de una zona arqueológica, debe tomarse en cuenta que existen disposiciones en el proyecto en el sentido de que “Los bienes nacionales estarán sujetos al régimen del dominio público o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas”, por lo que se refiere a las leyes respectivas del Congreso de la Unión en materia de bienes nacionales y de zonas y monumentos arqueológicos, no a la regulación que expidan los Municipios, además de que señalan de manera específica que se trata de una zona comprendida dentro del parque nacional, pero el propio artículo 38 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas señala: “Las zonas de monumentos estarán sujetas a la jurisdicción de los Poderes Federales en los

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 10 de enero de 2011

términos prescritos por su Ley y por su Reglamento”, pero no por un programa de desarrollo urbano que establezca un Municipio, por lo que de no sobreseerse en la controversia el proyecto es correcto, salvo algunas correcciones formales que remitiría al señor Ministro ponente.

Agregó que si existen construcciones en la zona respectiva se trata de asentamientos irregulares porque se emiten en una zona que no corresponde a ese tipo de construcciones, sin que se esté combatiendo un acto de aplicación en el que se analice quién otorgó esos permisos y quién carece de dichas facultades, aunado a que el programa impugnado es una norma general que prevé que “tomando en consideración la situación específica del polígono denominado como Parque Nacional de Tulum con superficie de determinadas hectáreas y partiendo de las potenciales controversias que pudieran surgir al respecto, se ha diseñado una norma especial de zonificación con calidad suspensiva aplicable a la zona donde se presume la existencia del Parque Nacional y que solamente entrará en vigencia, de manera general o particular, total o parcial, en caso de que el estatuto jurídico del Parque Nacional de Tulum sea modificado”, situación que no se actualiza pues se ha modificado por determinación de una autoridad federal, administrativa o judicial competente.

Por ello, lo impugnado no rige al respectivo parque nacional y al entrarse al fondo considerando que el programa

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 10 de enero de 2011

impugnado sí genera una afectación concluiría que éste al haber sido emitido por el Municipio es inválido pues carece de competencia para ello.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que no era conveniente votar el asunto en ese momento dado que como lo señalaba el señor Ministro ponente Valls Hernández, se rechazaría si así fuera la votación; sin embargo, el señor Ministro que se hiciera cargo de engrose debía conocer el criterio de la mayoría, por lo que consideró que debía seguirse discutiendo para complementarlo y, en su caso, determinar si se solicitarán diversas pruebas para su resolución.

Estimó incorrecto no tomar en cuenta las consecuencias de la anulación del plan respecto de las situaciones fácticas ya que, además de que se tiene conocimiento de que existen esos asentamientos humanos, sin referirse a aquéllos de particulares, sino a los de tres hoteles específicamente autorizados por la propia Secretaría y de ello se da cuenta puntualmente en el proyecto, sin que valga decir que está anulado el plan y que no es importante que existan asentamientos humanos en esa área, evitando responder la pregunta formulada por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia relativa al problema de competencia, así como sostener porque así se ha hecho saber por las partes, que existen juicios de responsabilidades y que algunas personas se encuentran privadas de su libertad.

Consideró que la forma de hacerse cargo del asunto integralmente es analizando la totalidad de elementos fácticos que se presentan, siendo necesario preguntarse no sólo si el Municipio puede emitir planes en zonas federales, sino qué sucede cuando por cuestiones de hecho existen asentamientos humanos donde no deben existir, lo que es relevante para la preservación de la ecología, así como de las zonas arqueológicas.

Propuso despejar determinados temas, primero el planteado por el señor Ministro Aguirre Anguiano relativo a considerar si el polígono de referencia recae sobre el mar o sobre una zona terrestre y si se pueden hacer ajustes bajo un criterio de intencionalidad o si se debían limitar a los criterios de la época. En cuanto a las buenas o malas técnicas de medición, la que se basa en el uso de las estrellas existe desde hace muchos años, como se advirtió en el caso del conflicto de Quintana Roo, Yucatán y Campeche en tiempos de Porfirio Díaz, respecto de lo que consideró que podría hacerse una primera votación.

En segundo lugar, consideró que la determinación relativa a si es o no necesario contar con mayor información sobre las condiciones humanas regulares o irregulares, señaló que no lo califica sino que sólo debía precisarse si efectivamente se da tal condición.

Manifestó que en uno de los planos que remitió el Ayuntamiento hay diversos elementos catastrales diferenciados que valdría la pena determinar, aunado a que vale la pena cuestionarse sobre ello, surgiendo la interrogante relativa a cuál es la condición catastral que se presenta sobre este territorio y cuál es su grado de validez.

En tercer lugar, respecto de la pregunta relativa a si existen ciertas condiciones físicas de asentamientos humanos y poblaciones en territorios que no deberán existir, si se da o no se da la aplicación de normas municipales como reguladoras de ciertas condiciones y, en su caso, cuáles y cómo en este mismo sentido. Consideró que se trata de un conjunto de preguntas importantes para determinar cómo se resolverá el asunto o, en su caso, cómo se elaborará el nuevo proyecto, si así se determinara.

Por ende, manifestó estar en contra del proyecto porque la pregunta tal como se plantea no refleja una situación asentada en las periciales, por lo que por eliminación, cuando hay asentamientos humanos no se puede evitar que las regulaciones jurídicas se den respecto de éstos porque sería tanto como provocar una laguna jurídica en la aplicación de esas disposiciones, estimando que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe dar una respuesta integral al problema planteado.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea coincidió en la existencia de dudas o reservas que durante la discusión pueden despejarse. Estimó que un primer punto de análisis es qué polígono se considerará, pues no es lo mismo que esté o no sobre el mar, señalando que sí existían elementos para que a través de coordenadas se fijara un polígono y, en caso de existir un error, se podría corregir con base en la intención, siendo un punto relevante dado que lo que está en juego es de gran trascendencia más allá de las consecuencias jurídicas, por la riqueza cultural y ambiental.

Una vez determinado el polígono sería posible abordar el análisis sobre la jurisdicción, considerando que al tratarse de un parque nacional y de un monumento arqueológico, la jurisdicción primaria es federal, pudiendo realizarse un estudio complementario al proyecto sobre qué atribuciones pueden ejercer las autoridades estatales y locales en relación con esa zona.

Consideró que un tema diverso es el de los efectos de la respectiva declaración de invalidez, los que podrían matizarse para evitar daños mayores, siendo necesario, por ende, analizar el tema del polígono, luego los alcances de cada jurisdicción y, en su caso, cuáles serían los efectos de la declaración de invalidez, siendo necesario también determinar con base en qué elementos se resolverá el asunto, máxime por el tiempo que ha transcurrido, debiéndose determinar si se requieren más pruebas o

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 10 de enero de 2011

incluso si se pueden fijar los efectos de manera general, es decir, sin referirse específicamente a cada uno de los asentamientos, sino buscando una fórmula que salvaguarde a aquéllos asentamientos que ya están establecidos.

Agregó que salvo que se pusieran en grave riesgo la zona arqueológica o la ecología, debería respetarse lo ya construido, lo que tendría que ver con los efectos, pues no podría sostenerse que como existe algo que fue ilegal la Federación pierde su competencia o se vuelve válido, por lo que es necesario fortalecer el proyecto con algunos ajustes, incluso aceptando las preguntas formuladas por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia indicó que en cuanto al sobreseimiento que propone la señora Ministra Luna Ramos recordó que suelen existir amparos contra el plano en el cual se fija algún destino específico o se prohíbe alguno de ellos, lo que da valor agregado a los inmuebles, por lo que en el caso concreto, el plan de desarrollo urbano municipal al comprender al parque nacional y a la zona de monumentos arqueológicos afecta a la Federación, máxime que en el programa respectivo se pretende determinar la extensión de la zona arqueológica de Tulum al disminuirla de seiscientas treinta a cincuenta y siete hectáreas, lo que es competencia exclusiva de la Federación.

En cuanto al polígono que delimita la extensión estimó que ello no es motivo de preocupación, pues sea el que sea el Municipio está consciente de su existencia y lo aborda mediante el Plan de Desarrollo Urbano Municipal, señalando que sobre su fundo legal no puede haber ninguna autonomía.

Agregó que en la foja ciento noventa y ocho del proyecto se cita el artículo 115, fracción V, constitucional, recordando que éste indica: “Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación de planes de desarrollo urbano municipal;... d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales”, potestad exclusiva del Municipio condicionada al respeto de las leyes federales y estatales sobre las materias que inciden en el ámbito de su competencia que se han identificado como las Leyes Generales de Bienes Nacionales, de Asentamientos Humanos y de Zonas Arqueológicas, sin que la Federación o los Estados puedan formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, por lo que la Federación no autorizará el plan respectivo ni controlará ni vigilará la actualización del suelo en los términos en que debe hacerlo el Municipio.

Por ende, se encontró con una competencia exclusiva del Municipio en materia de desarrollo urbano municipal y de control y vigilancia de la utilización del suelo; sin embargo, la Federación no sólo reclama para sí, la potestad exclusiva y excluyente sobre inmuebles de propiedad federal que se destinen al uso común y los que se destinen a este fin, sino incluso, los que se destinen al servicio público, recordando que el artículo 132 constitucional establece: “Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales”.

Ejemplificó con el supuesto en el que el Consejo de la Judicatura Federal adquiere un inmueble en el territorio de un Estado y lo destina a la prestación de un servicio público, pudiéndose sostener que se tiene la potestad exclusiva y excluyente, pretendiendo construir sin tomar en cuenta las licencias municipales, sin que el propio Consejo se pueda dar sus propias reglas de construcción.

Agregó que en la parte final, el citado artículo 132 constitucional establece: “más para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiriera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la Legislatura respectiva”, preguntándose si en el caso concreto se solicitó la autorización respectiva del Congreso local.

Agregó que no se solicitó permiso de la Legislatura local para determinar que se trata de un área que debe ser de la exclusiva jurisdicción de los Poderes Federales; sin embargo, existen leyes de jurisdicción exclusiva de los Poderes Federales tratándose de zonas arqueológicas, como en el caso del artículo 38 de la Ley de Zonas Arqueológicas, pero no de manera exclusiva, por lo cual, en el caso concreto, el Municipio no podría definir en determinado número de hectáreas el sitio arqueológico de Tulum, sino que lo debía hacer la Federación.

Por ende, distinguió tres problemas constitucionales en materia de competencias, la competencia exclusiva del Municipio para aprobar el Plan de Desarrollo Urbano Municipal, así como para determinar el uso de suelo dentro del fundo legal; la competencia exclusiva de la Federación para aplicar leyes federales en materia de zonas y monumentos arqueológicos, en la inteligencia de que deben tomarse en cuenta las competencias concurrentes dentro de estas áreas de bienes de propiedad federal que son de uso común, respecto de las cuales los Poderes Federales ejercen jurisdicción sin excluir la intervención de los Municipios.

Consideró que solamente en la teoría constitucional sobre la interrelación Federación, Estados y Municipios vale la pena profundizar en los estudios respectivos, siendo posible arribar a una conclusión en virtud de la cual se

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 10 de enero de 2011

vincule a la Federación, al Estado y a los Municipios a que se coordinen para señalar los grados de intervención que deben tener uno y otro, recordando que se está ante una controversia constitucional que es una acción de potestad plena en la que sí se pueden dejar en un plano de desarrollo urbano esas áreas, sin favorecer a nadie, si se obliga a una coordinación de ambas partes, con lo que se sustentaría un gran avance en materia de protección de las áreas que lo ameritan y de eficiencia en la administración municipal y de regularización, por lo que manifestó no estar en condiciones de votar en ese momento.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que no ha considerado que las competencias federales no puedan ejercerse porque las hayan ejercido los Estados. Agregó que trata de orientar la cuestión relativa a que se están mezclando problemas de hecho con problemas normativos. Recordó que a la pregunta consistente en si es suficiente la forma en que está concebido el polígono, en caso negativo, se debían rehacer las pruebas periciales; en tanto que si está correctamente concebido, se podría continuar con el análisis.

Estimó que no es suficiente la información que consta en el expediente al no tenerse claros los elementos fácticos a partir de los cuales se resolverá.

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 10 de enero de 2011

En relación con la interrogante relativa a si puede el Municipio generar planes respecto de las zonas que fueron expropiadas y se generó un parque nacional y posteriormente una zona arqueológica, se preguntó qué sucedería si se introdujeran más elementos, estimando que se debían tener claras las condiciones fácticas en ese sentido.

Además, sugirió que se votara si existe la referida suficiencia probatoria e incluso que no se votara el proyecto, con el fin de definir las líneas que se harán en ese mismo sentido en materia pericial o de información y sobre éstas, estar en posibilidad de votar cabalmente el proyecto, recordando que señaló que él votaría en contra.

Manifestó que no se está ante un problema exclusivamente normativo sino que este Tribunal Pleno no debía plantearse una situación como si no se tuvieran estos hechos, señalando que aunado a los datos acreditados en autos relativos a los tres hoteles, existen otros predios de bajo impacto ambiental.

Por ende, consideró que antes de resolver el asunto es necesario conocer todos los hechos relevantes, proponiendo tomar en cuenta sus propuestas para el orden en la votación.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó relevante determinar dónde se ubica el polígono expropiado.

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 10 de enero de 2011

En cuanto a los hechos consideró que éstos no pueden determinar el sentido de una resolución de constitucionalidad, pues si la jurisdicción es federal, así se le tiene que establecer y será una cuestión de efectos cuál será la reglamentación o las consecuencias que tendrá respetando ciertos “derechos adquiridos” o cualquier determinación relacionada.

Consideró que el no contar con la información relativa a cuántos asentamientos irregulares existen en la zona, no determina *per se* la naturaleza de la decisión jurisdiccional que se deba tomar.

Recordó que se está ante dos tipos de bienes de jurisdicción federal: los monumentos o zonas arqueológicas y los parques nacionales, encontrando dudas respecto a que en un parque nacional pueda el Municipio determinar la urbanización, estimando que por su naturaleza se extrae de la reglamentación del Municipio, considerando que a partir de la propuesta del proyecto se puede determinar si existe una jurisdicción estatal o municipal tratándose de parques nacionales.

Asimismo, se cuestionó cuáles serían los efectos de la determinación, recordando que este Alto Tribunal cuenta con una amplia libertad para fijarlos para procurar generar las menos consecuencias desfavorables de una declaratoria de inconstitucionalidad.

Reiteró la necesidad de votar si existen suficientes elementos en el expediente y en el proyecto para discutir el asunto, dada la naturaleza de éste, pues no es una decisión acabada, estimando que en el caso concreto se cuenta con los elementos necesarios para ello.

El señor Ministro Aguilar Morales consideró que una primera cuestión es definir lo relativo al polígono respectivo pues es una base material, incluso, de la discusión y la fijación de los límites y competencias si las hubiera, excluyentes. Estimó que la forma en que lo desarrolla el proyecto es suficiente dada la razonabilidad de lo indicado en el Decreto respectivo, aunque pudiera ser que el plano mismo se ubicara en una zona distinta como lo establece el proyecto, lo que estimó razonable en atención a los propósitos del Decreto para establecer que el polígono está en determinada zona, aunado a que coincide con la de monumentos y zonas arqueológicas.

Se inclinó por una competencia complementaria en el territorio, pues no se extrae en su totalidad el Municipio no obstante que forma parte de él, por lo que si bien existen disposiciones de naturaleza federal, éstas no excluyen la posibilidad de que el Municipio expida las disposiciones de uso de suelo, de utilización y asentamientos, siempre y cuando respete las disposiciones federales que establezcan los límites, prohibiciones o permisiones, en su caso, para

desarrollarse, y con mayor razón, máxime que el Decreto de mil novecientos ochenta y uno tiene la finalidad de preservar manglares, cenotes de agua dulce y vestigios de culturas anteriores, por lo que no existe una exclusión que impida al Municipio establecer el uso de suelo siempre y cuando respete la disposición de aquel año, como las disposiciones contenidas en las leyes federales aplicables lo complementaran, con lo cual pudieran determinarse como efectos, cuáles son las situaciones de los particulares y concretas que están de facto, llevándose a cabo en estos territorios no particularizando sobre cada terreno pero sí establecer un efecto general sobre bienes y usos que se estén dando en estas zonas.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que sus reservas se han venido convirtiendo en certezas. Estimó que como lo han mencionado los señores Ministros Cossío Díaz y Ortiz Mayagoitia existe un problema respecto de los polígonos. Señaló que en el Decreto de mil novecientos ochenta y uno se determinó que es de seiscientas sesenta y cuatro hectáreas, en tanto que en el Decreto que lo declara monumento arqueológico es de seiscientas noventa y un hectáreas, aunado a que los polígonos son diferentes, por lo que no puede afirmarse que la zona arqueológica abarca exactamente al parque nacional, máxime que tienen objetos jurídicos y regulaciones diferentes.

Por tanto, siendo necesario verificar cuál es el régimen jurídico específico que se aplica a la zona de monumentos arqueológicos y, en su caso, qué facultades son exclusivas y excluyentes de la Federación, la ley correspondiente señala que se entenderá que se trata de monumentos propiedad de la nación; sin embargo, las zonas arqueológicas cuando se determinan, también abarcan situaciones preconstruidas de propiedad y la ley establece situaciones de coordinación incluso, de inclusión a los particulares para resolver los problemas que se presentan con esa situación.

Señaló que caso diferente es el de los parques nacionales, donde la propia ley reconoce que puede o no haber propiedad particular y que puede ser de cualquier naturaleza, y en su caso deben participar los diversos órdenes de gobierno. Agregó que en el caso del parque nacional el Decreto contiene afirmaciones que después se tienen que modificar, por lo que sí es necesario verificar los polígonos para determinar cuál es el régimen legal aplicable y estar en posibilidad de determinar los efectos que se hayan generado, sin que se pueda perder de vista que la propia autoridad federal ha concedido permisos en la zona respectiva, ante lo cual consideró que no existe claridad sobre los polígonos que operan en este caso, ya que la naturaleza jurídica es diversa, al igual que el objeto y el régimen de protección, si se trata de monumentos arqueológicos, como es el caso, o de un parque nacional, el

cual ha tenido con el desarrollo de los años un cambio importante en su regulación jurídica, por lo que consideró que se requiere de mayores elementos probatorios.

El señor Ministro Valls Hernández precisó que en el Decreto publicado en el Diario Oficial el ocho de diciembre de mil novecientos noventa y tres, por el que se declara zona de monumentos arqueológicos el área conocida como Tulum-Tancah, ubicada en el Municipio de Cozumel, Quintana Roo, con el perímetro y características que se señalan en su artículo 6º, establece la coordinación a que ha hecho referencia; además señala: “Para contribuir a la mejor preservación de la zona de monumentos arqueológicos materia de este Decreto, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, propondrá al gobierno del Estado de Quintana Roo, con la participación que corresponda al Municipio de Cozumel, la celebración de un Acuerdo de Coordinación en el marco de la Ley de Planeación, Ley General de Asentamientos Humanos y de las leyes estatales con el objeto de establecer las bases conforme a las cuales dichos órdenes de gobierno, conjuntamente llevarán a cabo acciones tendientes a la regulación del uso de suelo, para la preservación de la zona y su entorno ecológico. El Instituto Nacional de Antropología e Historia tendrá la participación que le corresponda en el mencionado acuerdo de Coordinación.”

A petición del señor Ministro ponente Valls Hernández, el secretario general de acuerdos dio lectura al capítulo cuarto de la demanda, por lo que el propio señor Ministro ponente Valls Hernández estimó que en una controversia constitucional corresponde analizar estrictamente el problema de competencias, sin menoscabo de que hacia el futuro se puedan prever situaciones que rebasen la materia de la misma.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que asiste la razón al señor Ministro Valls Hernández en cuanto al acto impugnado, sin embargo, la Federación fundamenta su demanda en tres instrumentos: la declaratoria del parque nacional de Tulum, el Decreto expropiatorio del referido parque y el Decreto de la zona arqueológica.

El señor Ministro Aguilar Morales recordó que en mil novecientos ochenta se declaró el Centro de la Ciudad de México como zona de monumentos históricos y que el propio Gobierno del Distrito Federal ha continuado expidiendo las disposiciones para el uso urbano y construcción en la materia, considerando que el hecho de que sea necesariamente una declaratoria de ese tipo, no debe excluir a la autoridad local o municipal de las posibilidades de establecer regulaciones sobre los asentamientos humanos.

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 10 de enero de 2011

El señor Ministro Valls Hernández dio lectura a la fracción XXIX, inciso c) del artículo 73 constitucional.

El señor Ministro Presidente Silva Meza reconoció la complejidad del asunto, especialmente respecto a si puede un Municipio incluir dentro de un programa de desarrollo urbano para su regulación a una zona federal que ha sido declarada como parque nacional y zona de monumentos arqueológicos por sendos Decretos Presidenciales.

Manifestó que el proyecto se refiere a esta situación y declara inconstitucional el acto reclamado, toda vez que el Municipio pretende ejercer su jurisdicción en materia de desarrollo urbano respecto de una zona propiedad de la Federación, lo cual solicita el señor Ministro ponente Valls Hernández que sea sometido a votación.

En relación con lo anterior, señaló que este Alto Tribunal está ante diversos cuestionamientos, como el relativo a la certeza de la extensión y localización del Parque Nacional de Tulum y de la Zona Arqueológica y los polígonos respecto de la certeza se hace frente en el proyecto desde una perspectiva de los peritajes, lo que llevaría a sostener que habiendo suficiencia en éstos, se deben revisar de nueva cuenta los elementos de convicción y se requiere más tiempo para ello frente a la postura o posicionamiento que hace el proyecto en la elaboración del mismo, lo que generó interrogantes como si existe

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 10 de enero de 2011

coincidencia entre el área correspondiente al parque nacional con la zona de monumentos arqueológicos y si es razonable considerar que a pesar de que dichas áreas no se encuentran en la misma ubicación geográfica se trate del mismo terreno, lo que se aborda en el proyecto justificado por un problema con las tecnologías de geoubicación. Agregó que el hecho de que dichas áreas no sean idénticas modifica el problema competencial que se presenta tomando en consideración que independientemente de la extensión del parque nacional, la zona materia de la presente controversia constitucional es zona de monumentos arqueológicos y, por ende, se encuentra sujeta a jurisdicción federal.

Precisó que los argumentos señalados por el señor Ministro ponente Valls Hernández, lo llevan a la conclusión que sustenta su proyecto.

Agregó que los argumentos de los señores Ministros Ortiz Mayagoitia y Aguilar Morales son en el sentido de que efectivamente se dilucida que existe una solución de coordinación, lo que es acorde con lo señalado por el señor Ministro ponente Valls Hernández en el sentido de que el artículo 6º del Decreto Presidencial que convierte a Tulum-Tancah en zona arqueológica, señala que las cuestiones relativas a planificación, zonificación y determinación de uso de suelo, se llevarán a cabo a través de un convenio de coordinación entre la Federación, el Estado de Quintana

Roo, y el entonces Municipio de Cozumel, actualmente Municipio de Tulum, por lo que existe una solución para el tema de las zonas arqueológicas y los monumentos coloniales, como en el referente señalado por el señor Ministro Aguilar Morales respecto del Centro de la Ciudad de México.

En relación con la superficie considerada como área natural protegida, podría surgir la interrogante relativa a si cabría la regulación municipal, lo que fríamente se respondería en el sentido de que compete exclusivamente a la Federación; sin embargo, debe verse si existe dicha posibilidad y si podría ser un criterio que emitiera este Tribunal Pleno respecto de la interpretación sugerida por el señor Ministro Aguilar Morales que llevaría a una complementariedad para tener presencia municipal, sin desconocer que originalmente se trata de una competencia federal a lo que el propio señor Ministro Aguilar Morales agregó que sería sin dejar de respetar las disposiciones correspondientes en materia federal.

En ese tenor, el señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que la situación en este momento frente a la petición del señor Ministro ponente llevaría a votar a favor o en contra del proyecto, independientemente de las demás situaciones que se pudieran suscitar, por lo que sometió a consideración del Tribunal Pleno el contar con un resultado y a partir de ese tomar otras determinaciones.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consultó al señor Ministro ponente, si estaría de acuerdo en agregar al proyecto un mayor análisis de por qué uno de los peritajes que no coincide con el sentido que toma el proyecto no fue considerado y si se podría enriquecer el mismo con alguno de los comentarios sobre la coordinación que se requiere por mandato constitucional y vía legal de los Estados y Municipios, lo que fue aceptado por el señor Ministro ponente Valls Hernández.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que se está discutiendo si hay o no suficiencia de información, lo que fue sintetizado por el señor Ministro Presidente Silva Meza, ante lo que estimó que sería importante distinguir qué es lo que se votará, pues votar en contra o a favor del proyecto lo consideró un votación muy gruesa, considerando que los que se han manifestado en contra del proyecto han sido por estimar que no se cuenta con los datos suficientes.

Consideró que los problemas derivan de la identificación del polígono; de la necesidad de diferenciar entre zona expropiada, parque natural y zona arqueológica; y, de la identificación de los asentamientos humanos en la zona en la que se da el problema.

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 10 de enero de 2011

Por tanto, señaló que valdría la pena saber por qué cada uno de los señores Ministros vota en contra, pese a que no sea lo acostumbrado.

El señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que conforme al punto de vista del señor Ministro ponente Valls Hernández se cuenta con la información suficiente, por lo que instruyó al secretario general de acuerdos para que tomara votación a favor o en contra del mismo.

El señor Ministro Aguirre Anguiano se manifestó en contra del proyecto al estimar que faltan extremos de aristas legales de jurisdicción y de información de los hechos.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó en contra del proyecto por estimar que falta información y distinciones sobre los diversos regímenes jurídicos que están sobrepuestos en la zona en conjunto.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que se manifestó en contra del proyecto por la improcedencia de hechos; sin embargo, al estarse votando a favor o en contra del asunto, obligada por la votación que determinó que era materia de fondo, señaló que los peritos determinan dónde están especificados plenamente los polígonos tanto del parque nacional como de zona arqueológica, precisando que el que tiene un desplazamiento hacia el mar es el relativo al parque nacional, el cual, de acuerdo con lo señalado por el

señor Ministro Franco González Salas, podría permitir que hubiera propiedades particulares y sostener que se trata de un régimen distinto aun cuando en el Decreto que lo declara parque nacional, se refiere a un Decreto expropiatorio y al pago de indemnizaciones de los entonces poseedores, señalando que queda el plano relativo a las zonas o monumentos arqueológicos según el cual, a decir de los peritos, sí está comprendido dentro de la zona en que se encuentra el litoral señalado sin desplazarse al mar.

Por ende, en el referido Decreto se delimita cuál es el polígono que corresponde a la zona arqueológica precisando que deberá llevarse a cabo de acuerdo a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, así como que las autoridades federales, locales y municipales pueden tener una coordinación, además de que en el artículo 6° también se señala que en materia de planeación de asentamientos humanos debe existir esta coordinación, para lo que dio lectura al referido numeral.

Recordó que tal como sostuvo el señor Ministro Ortiz Mayagoitia existen competencias específicas del Municipio, de la Federación y otras que se desarrollan de manera coordinada, que conforme al Decreto en materia de asentamientos humanos deben llevarlo a cabo cuando se trate de la referida zona de manera coordinada y el programa que se emite no determina si se trata de una competencia coordinada o de una específica de la

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 10 de enero de 2011

Federación, y si se emitiera de manera específica el Municipio tampoco lo haría de manera coordinada como lo previó el Decreto y como se establece en la Ley de Zonas Arqueológicas que determina que deben coordinarse los órdenes de Gobierno, de manera que manifestó que en el fondo, estaría por la declaración de invalidez del Decreto.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó en contra del proyecto por razones similares a las señaladas por los señores Ministros Aguirre Anguiano y Cossío Díaz.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó a favor del proyecto modificado.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó coincidir con algunas partes del proyecto como en la identificación del polígono pero, no respecto del tratamiento de la invalidez pues estimó que se trata de una cuestión concurrente o complementaria no excluyente, por lo que se manifestó en contra del mismo.

El señor Ministro Valls Hernández se manifestó a favor del proyecto.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se manifestó a favor del proyecto si se matiza la parte relativa a la materia de la coordinación entre la Federación y el Municipio para llegar a nivel de coordinación.

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 10 de enero de 2011

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia se manifestó en contra del proyecto.

El señor Ministro Silva Meza se manifestó a favor del proyecto.

Sometida a votación la propuesta, los señores Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza votaron a favor del proyecto; en tanto que los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Aguilar Morales y Ortiz Mayagoitia votaron en contra, por lo que el señor Ministro Presidente Silva Meza cambió el sentido de su voto para que se obtuviera una votación de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Aguilar Morales, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza en contra del mismo.

El señor Ministro Presidente Silva Meza propuso que el asunto se retornará, respecto de lo cual el señor Ministro Cossío Díaz manifestó que tratándose de una controversia constitucional relativa a un Plan de Desarrollo, simplemente se produciría la validez del mismo por desestimación, es decir, que quedaría en vigor, de manera que si se hubieran repuesto los elementos periciales y recabado la información probatoria necesaria, se podría retornar; sin embargo, de

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 10 de enero de 2011

acuerdo a la votación alcanzada, únicamente se desestimaría.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró que no había necesidad de que el señor Ministro Presidente Silva Meza cambiara el sentido de su voto pues tampoco se alcanzaría la votación calificada, considerando la importancia de que se dé a conocer que existe un votación de empate respecto de un tema tan delicado.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia precisó que la declaración de inconstitucionalidad, estriba en que se afecta la propuesta del proyecto, porque no hay tal declaración de inconstitucionalidad derivada del resultado de la votación.

Señaló que la propuesta es en el sentido de que se afectan facultades exclusivas de la Federación, y que, por esa razón será inconstitucional el Plan de Desarrollo Humano Municipal por cuanto hace a la incorporación al Parque Nacional de Tulum y la zona de monumentos arqueológicos Tulum-Tancah; sin embargo, de los antecedentes se desprende que la Federación se comprometió a proponer un convenio de coordinación sin que se tenga noticia de que éste se llevara a cabo.

Por tanto, estimó que la falta corresponde a la Federación, entonces considerando que el reconocimiento de validez, en caso de que se elaborara un nuevo proyecto

en este sentido, pudiera ser hasta en tanto se firme el convenio de coordinación respectivo.

Asimismo, manifestó que ningún Municipio puede autorizar licencias de construcción para estas zonas si no las solicita la Federación en su carácter de dueño del predio, por lo cual el único requisito para que se pudiera expedir una licencia para que dentro de las zonas de monumentos arqueológicos o de parque nacional se pueda hacer alguna edificación, sería con el consentimiento expreso de la Federación, precisando que ésta debe autorizar, de acuerdo a sus requisitos y, posteriormente, sujetarse a la norma municipal.

Señaló que si bien se desechó el proyecto, la preocupación de la Federación consiste en que a partir de ese instrumento el Municipio se estima facultado para otorgar licencias que se acreditan con un título de propiedad, sin importar si se encuentra el predio dentro de zonas arqueológicas.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó que si bien estrictamente pudiera considerarse que con los argumentos vertidos se resuelve el asunto, ante la importancia de los temas que faltan por concretar, sería conveniente restablecer el proyecto en otra ponencia para someterlo nuevamente a la estimación del Tribunal Pleno con los elementos señalados en la presente sesión.

El señor Ministro Presidente Silva Meza retomando la observación del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea volvió a la posición original de su voto por lo que el proyecto se encontraba empatado con cinco votos a favor y cinco votos en contra.

El señor Ministro Cossío Díaz consideró que podría hacerse una corrección aún más precisa manteniendo la votación de seis votos en contra del proyecto, porque se estaría en una condición en la que el problema del proyecto fuera de falta de información, por lo que si este voto prevaleciera, no se desecharía el proyecto sino que se solicitaría mayor información, lo que implicaría un retorno.

Consideró que si se estuviera en la posibilidad de configurar información adicional, por vía del turno ordinario entre los que se manifestaron en contra del proyecto salvo el señor Ministro Presidente Silva Meza, se rechazaría el proyecto para contar con mayor información, sin que se violentara la condición relativa a no contar con una mayoría de ocho votos frente a una norma general, sino se daría un sentido específico a la votación, en cuanto a que se tiene insuficiente información, por lo que corresponderá al Ministro instructor recabarla para someter a consideración del Tribunal Pleno un nuevo proyecto.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que respecto a las argumentaciones que se hacían, debía hacerse el nuevo proyecto tomando en cuenta la ubicación del predio.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó de acuerdo con la propuesta del señor Ministro Cossío Díaz salvo porque no es necesario que se cambie el sentido del voto del señor Ministro Presidente Silva Meza, pues de cualquier manera no se obtuvo una votación aprobatoria del proyecto, pues se votó en contra sin analizar el fondo del asunto sino porque faltaba información, por lo que consideró que por seguridad jurídica, es importante que el Tribunal Pleno cuente con mayor información para determinar los alcances de la reglamentación de los Municipios en este tipo de zonas; para no mandar un mensaje de que ante una indefinición pudiera interpretarse como una validación lo que consideró grave y, en ese sentido, se sumó a la propuesta de returnar el asunto a alguno de los señores Ministros que votaron en contra del mismo.

Señaló que el hecho de estar a favor del proyecto, no implica que en otro posterior, en el que se hagan otro tipo de consideraciones no contrarias a la esencia del proyecto se pueda votar a favor, ni tampoco que los que lo hicieron en contra, se hayan pronunciado en contra de la esencia del proyecto, sino que se trata de una cuestión más de procedimiento por estimar que no se cuenta con la

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 10 de enero de 2011

información suficiente, por lo que se sumó a la propuesta del señor Ministro Cossío Díaz.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia aclaró que no requiere de mayor información para su decisión, pues para ésta le bastan el acto reclamado y los títulos que ostenta la Federación para su reclamación.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que se reiteraba la votación de empate de cinco votos a favor y cinco votos en contra del proyecto.

La señora Ministra Luna Ramos cuestionó si podría returnarse el asunto si había una votación mayoritaria en su contra, estimando que podría dar lugar al desechamiento del proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó que tratándose de una controversia constitucional normalmente se debía desechar el proyecto y establecer la validez de los actos reclamados; sin embargo, en el caso concreto no se llegó a analizar éste en su totalidad.

Consideró que si el señor Ministro Presidente Silva Meza cambiara el sentido de su voto, se traduciría a la normatividad jurisdiccional una cuestión que no sucedió, lo que consideró que no es indispensable para returnar el proyecto; en especial si se tiene una decisión de todos los

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 10 de enero de 2011

señores Ministros e incluso propuso al propio señor Ministro Presidente que desde ese momento designara al señor Ministro ponente no para hacerse cargo del engrose sino para hacerse cargo del nuevo proyecto.

El señor Ministro Aguirre Anguiano consideró que lo normal en una situación regular de integrantes del Tribunal Pleno sería que el señor Ministro faltante resolviera; sin embargo, al no ser posible, estimó que la votación práctica sería de seis votos en contra del proyecto y cuatro a favor, para que se retorne el asunto a otro de los señores Ministros.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó que al tratarse el acto reclamado de un plan que tiene carácter de norma general, en rigor, de conformidad con lo previsto en el párrafo segundo del artículo 42 de la Ley Reglamentaria, de no alcanzarse ocho votos, se desestimaría la controversia constitucional.

Agregó que se trata de un asunto respecto del que conforme se avance, seguirán apareciendo cuestiones peculiares, porque se han dado cantidad de permisos, por diversas autoridades respecto de zonas en las que en principio no se debieron haber dado. Por tal razón, consideró que se debía operar con pulcritud pues pese a no haberse alcanzado la mayoría de ocho votos, se determinó por una mayoría que el asunto no deriva de un problema de

validez o invalidez sobre la que no se han pronunciado la mayoría de los señores Ministros, sino que deriva de un problema fáctico, lo que abriría una puerta jurídica para retornar el proyecto, recabar mayor información y elaborar un nuevo proyecto desde la perspectiva de un proyecto que cuente con mayor información.

Consideró que si alguno de los señores Ministros estimara que no se diera por el requerimiento de mayor información, no tendría sentido retornar el asunto, estimando importante hacer el conjunto de consideraciones a que hizo referencia el señor Ministro Ortiz Mayagoitia para determinar temas como el relativo a los regímenes jurídicos de distintas áreas.

Por tanto, consideró que una condición de seis votos en contra del proyecto y cuatro a favor, no por el desechamiento ni por estar en contra, permite jurídicamente que se siga el turno que lleva la Subsecretaría General de Acuerdos para que de una manera transparente se retornara.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó que de acuerdo con la manifestación del señor Ministro Ortiz Mayagoitia serían tres o cuatro señores Ministros los que estarían en contra del proyecto por falta de información, pues el señor Ministro Aguilar Morales votó en contra por el fondo y el Ministro Ortiz Mayagoitia aclaró que no requería

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 10 de enero de 2011

más información, por lo que consideró que no sería procedente turnar el asunto para mayor información, si una mayoría de siete señores Ministros se han manifestado porque se cuenta con elementos suficientes para resolverlo.

Por tanto, consideró que si se returnara debía hacerse entre los señores Ministros que consideran que sí se cuenta con la información suficiente, con lo que se estaría ante el problema de una minoría de dos señores Ministros, de manera que estimó que la solución no sería sencilla para no distorsionar el sentido de la mayoría. En ese tenor, consideró que si se returnara, debía ser para que con los elementos que obran en autos, salvo que existiera alguna causa para mayor proveer, se elaborara el nuevo proyecto.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia señaló diferir que en el caso se requieran ocho votos para que tenga eficacia la decisión del Pleno, toda vez que se reclama un Acuerdo mediante el que se aprueba el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum, por haber comprendido dentro de dicho plano los inmuebles de propiedad federal.

Señaló que la intención de la Federación no fue invalidar el Plan de Desarrollo Urbano, sino excluir de sus efectos a los predios respecto de los que los Poderes Federales ejercen jurisdicción constitucional, por lo que se buscaría desaplicar a un sujeto identificado de lo previsto en

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 10 de enero de 2011

el referido Plan, manifestándose en desacuerdo respecto de que para la decisión se deban exigir ocho votos.

Respecto del empate obtenido, recordó que la ley regula que el mismo señor Ministro ponente debe listar el asunto para una nueva sesión, hechos los ajustes solicitados y de no alcanzarse la votación requerida, el señor Ministro Presidente contará con voto de calidad, lo que consideró que sería un extremo.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que le quedaba clara la postura del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea; sin embargo, tratando de salvar la cuestión planteada, si no se obtuvieran los ocho votos, se buscará una solución para enfrentar el desechamiento, manifestando que sólo los señores Ministros Aguirre Anguiano, Franco González Salas y él estaban en la misma condición.

Señaló no coincidir con la postura del señor Ministro Ortiz Mayagoitia pues estimó que no se plantea la invalidez del Acuerdo por vía de su aplicación; como se desprende de la página doscientos setenta y ocho del proyecto y del resolutivo correspondiente, por lo que se está ante una norma de carácter general que es el Acuerdo impugnado, y que, en ese sentido, están definidos sus efectos.

En conclusión, al no llegarse a la solución de obtener mayores datos por esta vía como propuso en un inicio, se

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 10 de enero de 2011

pronunciaría por lograr el desechamiento del asunto, aunque se tratara de una situación un poco forzada para elaborar argumentos importantes conforme a lo previsto en el párrafo segundo del artículo 42 de la Ley Reglamentaria, por lo que propuso que al no haberse alcanzado la votación de ocho votos para invalidar una norma general, debía desestimarse la controversia constitucional.

El señor Ministro Franco González Salas consideró que se debía encontrar una solución que permita entrar al estudio de fondo y no simplemente desechar la controversia constitucional, estimando que la propuesta del señor Ministro Ortiz Mayagoitia resulta de orden práctico siempre y cuando, el señor Ministro ponente estuviera de acuerdo, pues por un lado permite revisar el asunto nuevamente para fallarlo por la trascendencia que tiene y, por el otro, el propio Ministro ponente ha manifestado estar de acuerdo en reestudiar y abundar diversas consideraciones, independientemente del punto en que no se haya logrado un acuerdo, por lo que probablemente con un nuevo planteamiento, se podría encontrar un punto de consenso que permitiera resolver el asunto.

El señor Ministro ponente Valls Hernández manifestó que la postura del señor Ministro Cossío Díaz al respecto sería pulcramente la correcta en caso de un desechamiento.

Señaló no tener inconveniente en presentar un nuevo proyecto con los argumentos vertidos en la sesión, si así lo determinara el Tribunal Pleno, pues comprende la trascendencia del tema y de todo lo que éste involucra.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia recordó el contenido del artículo 7º, párrafo tercero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: “En caso de empate, el asunto se resolverá en la siguiente sesión, para la que se convocará a los Ministros que no estuvieren legalmente impedidos. Si en esta sesión tampoco se obtuviere mayoría, se desechará el proyecto y el Presidente de la Suprema Corte de Justicia designará a otro Ministro para que, teniendo en cuenta las opiniones vertidas, formule un nuevo proyecto. Si en dicha sesión persistiera el empate, el Presidente tendrá voto de calidad”.

Señaló importante esclarecer que es distinto desestimar la acción que desechar un proyecto, considerando que no se puede desestimar la controversia constitucional porque no alcanza ocho votos lo que estimó importante que se determine, recordando que la Federación reclama una afectación a su esfera competencial.

Señaló que en el caso concreto, se está ante una controversia constitucional similar a un juicio ordinario civil federal, en el cual este Alto Tribunal, con potestad plena condena o absuelve; por ende, si la condena de la Suprema

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 10 de enero de 2011

Corte de Justicia de la Nación consiste en que no se aplique o que se cumpla un compromiso que aparece en el Acuerdo impugnado, así será y deberá cumplirse sin que se requiera de ocho votos pues la acción no es, a su juicio, de invalidez de una norma general.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró correcta la solución propuesta en la primera parte de la intervención del señor Ministro Ortiz Mayagoitia; sin embargo, manifestó que le genera interrogantes la segunda parte de la misma, toda vez que no se trata de una controversia constitucional en cuanto a una norma de carácter general, estimando que el acto cuya invalidez se reclama es el Acuerdo aprobado, que hace una afectación competencial ajena a su validez, considerando que proporción guardada, es similar a un amparo contra leyes, por lo que se declararían inválidas las porciones normativas que afectan al Parque Nacional de Tulum y a la zona arqueológica, en su caso.

Consideró que si se toma en consideración el primer elemento de la propuesta del señor Ministro Ortiz Mayagoitia, el tema podría analizarse de manera mucho más puntual, no dándolo por sentado, toda vez que ha habido un planteamiento muy claro y una de las cuestiones que habría que determinar en caso de que se decretara la invalidez, sería qué mayoría se requiere si se trata o no de norma

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 10 de enero de 2011

general, manifestando que estaría abierto a que si en la discusión se plantea otra alternativa, se analizara.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que no estaba empatado el asunto, que se había alcanzado la decisión de que no se cuenta con ocho votos para desestimarlos.

Señaló que cuando los asuntos se ven en otra sesión, si fuera el caso de empate, lo que no estimó así, se presentan con el mismo proyecto; sin embargo en el caso concreto el señor Ministro ponente aceptó rehacer el proyecto tomando en cuenta los argumentos vertidos en la sesión, por lo que estimó que podría tomarse la votación anterior como una votación preliminar para que el asunto se reformulara en los términos acordados.

Propuso además, tomar en consideración si cada vez que en el análisis de una controversia constitucional hubiera un empate, el asunto podría seguirse analizando hasta obtener los ocho votos.

Consideró que en el caso no se está ante un empate, sino ante un desechamiento porque la voluntad del Tribunal Pleno es que no se declare inválido al Acuerdo; sin embargo, tomando en cuenta lo sostenido por el señor Ministro Valls Hernández en su última intervención, podría recoger las intervenciones de esta sesión para la elaboración de un nuevo proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó que se tienen hechos concretos, como la votación empatada de cinco votos y que el empate se da en la forma en que fue presentado el asunto.

En principio se propuso desestimar la controversia constitucional conforme a lo previsto en la Ley Reglamentaria; sin embargo, se advirtió que no había pronunciamiento en cuanto al fondo del asunto, sino a favor o en contra del proyecto, de manera que tomando en consideración la naturaleza del acto reclamado, se tuvo por empatado el asunto pero no en función de las consideraciones sustantivas, sino de suficiencia o no de elementos para decidir, de manera que sin desconocer la normativa aplicable el señor Ministro ponente Valls Hernández presentará un nuevo proyecto en la siguiente sesión, por lo que instruyó al secretario general de acuerdos para llevar a cabo el procedimiento correspondiente.

El señor Ministro Cossío Díaz reiteró no estar de acuerdo en la votación de un empate de cinco votos a favor y cinco votos en contra, por lo que se manifestó nuevamente por el desechamiento de la controversia.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia corroboró que en su ánimo personal nunca estuvo votar el fondo del asunto, sino solamente a favor o en contra del proyecto.

Manifestó que no contaba aún con la convicción para votar por la validez o por la invalidez del acto reclamado, indicando su conformidad en que la votación que se hizo fue en torno al documento y no al asunto jurídico que en él se resuelve.

A solicitud del señor Ministro ponente Valls Hernández el Tribunal Pleno acordó el retiro del asunto para presentarlo tan pronto se encuentre elaborado con las consideraciones vertidas en la presente sesión.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que los demás continuarían en lista; convocó a los señores Ministros para la sesión pública ordinaria que tendría verificativo el martes once de enero del año en curso a las diez horas con treinta minutos y concluyó la sesión a las trece horas con veinticinco 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.