

**S E S I Ó N   P Ú B L I C A   NÚM. 51**  
**O R D I N A R I A**  
**MARTES 10 DE MAYO DE 2011**

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

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

**I. APROBACIÓN DE ACTA**

Proyecto de acta de la sesión pública número cincuenta, ordinaria, celebrada el lunes nueve de mayo de dos mil once.

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

**II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS**

Sesión Pública Núm. 51

Martes 10 de mayo 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 martes diez de mayo 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 en dicho Programa al 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 cinco de abril de dos mil ocho, que deja sin efecto legal alguno el diverso Acuerdo aprobado en la Quincuagésima Quinta Sesión Ordinaria de Cabildo, de cinco de junio de dos mil siete, por el que 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”; sólo por cuanto hace a*

*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

*la incorporación en dicho Programa del Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah; para los efectos precisados en el último considerando de esta resolución. 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 Valls Hernández estimó necesario determinar que el objeto de análisis por este Pleno es el proyecto presentado bajo su ponencia, aunque el señor Ministro Cossío Díaz haya distribuido información proporcionada por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad y por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, así como una tabla con el esquema de propietarios del polígono de Tulum, toda vez que la propuesta del proyecto se basa en las constancias que obran en autos, como la información proporcionada por las partes en el juicio, la Federación y los Municipios, para arribar a la conclusión de que existen construcciones y asentamientos humanos irregulares dentro del área, lo que es materia del punto tercero del considerando sexto del proyecto y no del punto segundo que se está debatiendo.

Precisó que la complementación de la tabla propuesta por el señor Ministro Cossío Díaz para agregar la información relacionada con juicios promovidos por

particulares en contra de distintas autoridades, dependerá de los efectos de la declaratoria de invalidez de los actos impugnados en la presente controversia constitucional que este Pleno llegue a determinar; por lo que estimó que no debía distraerse la discusión en ese aspecto.

Por otra parte, indicó que respecto del punto segundo relativo al régimen jurídico aplicable al parque nacional Tulum, a la zona de monumentos arqueológicos Tulum-Tancah y al problema de jurisdicciones que se plantea, recordó que en el proyecto presentado originalmente el diez de enero del presente año, propuso considerar que por tratarse de bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación, sería ésta la competente para regular su uso y aprovechamiento, sin que los Municipios pudieran contemplar dichos bienes dentro de sus programas de desarrollo urbano; sin embargo, derivado de las opiniones manifestadas esa sesión reformuló la propuesta.

En ese orden, consideró que se debía definir cuál de las dos formas de analizar el punto dos imperará, y de ser la opinión de la mayoría de que no se aborde el tema común propondría el ejercicio exclusivo de facultades por parte de la Federación por tratarse de bienes nacionales sujetos al régimen de dominio público federal, respecto de los cuales sólo ésta tiene atribuciones para determinar usos y destinos, sin que los municipios puedan ejercer la competencia prevista en la fracción V del artículo 115 constitucional

relativa a la zonificación, desarrollo urbano y asentamientos humanos, por lo que indicó no tener inconveniente en modificar esta parte del proyecto si así lo determinara el Tribunal Pleno pues confirma de manera tajante el sentido de la consulta.

El señor Ministro Franco González Salas indicó compartir con algunos matices lo expresado por el señor Ministro Cossío Díaz ya que la problemática se generó en mil novecientos ochenta y uno, fecha en la que no existían las facultades que actualmente le son conferidas a los Municipios.

Además, señaló que en el decreto en el que se constituye el parque nacional respectivo, de conformidad con la legislación vigente en ese momento, se expropió la superficie a favor de la federación, por lo que consideró válido afirmar que existe una jurisdicción plena de la federación sobre dichos terrenos sin que se pueda sostener que sobre lo que existe irregular, podría establecerse una concurrencia del Municipio en el caso concreto.

Manifestó que eventualmente podría haber autorizaciones conforme a la legislación vigente para cambios del uso de suelo y para asentamientos humanos de algún otro tipo, en los que de darse ese supuesto, podría aplicarse lo que prevé actualmente la Constitución respecto de las facultades de los Municipios.

Por ende, señaló que para el caso concreto y para la resolución del asunto, se debe considerar que se trata de facultades reservadas y exclusivas de la Federación, sin menoscabo de que los acuerdos a los que se llegue conforme al marco constitucional actual y a la legislación vigente, se esté a la participación posible del Estado y del Municipio.

El señor Ministro Aguirre Anguiano sostuvo que podría sostenerse que no tienen atribución alguna el Estado ni el Municipio en el territorio expropiado y sólo la Federación puede ejercer sus atribuciones en el predio respectivo.

Incluso, consideró que ello se refuerza sosteniendo que la impresionante y abigarrada catastración que da como consecuencia un plano en el que no cabe un hombre más, porque son ciento ochenta propietarios; sin embargo, no es tan impresionante por las fotografías y los estudios solicitados a título personal por el señor Ministro Cossío Díaz, agradeciendo la información compartida y aparentemente es contrario al dato de la catastración. Estimó que son aisladas las construcciones realizadas sobre las hectáreas del área expropiada, y que ha sido voluntad de la Federación, del Municipio y del Estado imbricar esas facultades, por ejemplo en convenios, ejemplificando con el caso del Convenio de coordinación para el ordenamiento ecológico del corredor Cancún-Tulum, celebrado entre el

Gobierno Federal a través de las Secretarías de Desarrollo Social y de Turismo y el Gobierno del Estado de Quintana Roo con la participación de los Municipios de Benito Juárez, Cozumel y de Solidaridad, para lo cual recordó la accidentada historia administrativo-municipal y territorial-estatal de dicha entidad, lo que llevaría a un juego casi perverso y contradictorio en algunos casos de la denominación de sus Municipios por ejemplo, precisando que actualmente existe un traslape en algunas de sus disposiciones, lo que implica que han sido más rápidos y activos para cambiar el estatus municipal que para adoptar la administración pública esos nuevos estatus, lo que lleva a una vorágine de apelmazamiento de instituciones en apariencia contradictorias, bastando significar que el Corredor Cancún-Tulum es el que está afectado por este Acuerdo.

Indicó que el programa respectivo señala: “El Estado y los Municipios en el ámbito de su respectiva competencia y jurisdicción se comprometen: a) incorporar en un plan subregional de desarrollo urbano”. Estimó que ello implica que la Federación consintió la emisión de un plan de desarrollo urbano respecto de ese territorio.

A su vez, el inciso b) señala: “Vigilar que las concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, dictámenes y resoluciones de su competencia que se otorguen en el “Corredor Cancún-Tulum”, cumplan con la

*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

vocación del suelo, los criterios ecológicos y las recomendaciones a que se refiere este acuerdo”.

Además, señaló que existen otras normas que establecen qué esferas priman sobre este tipo de bienes, recordando que el artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales establece que los Municipios deberán cobrar los impuestos relativos a la cuestión territorial, división y subdivisión, lo que se compadece del artículo 115, fracción IV, constitucional, por lo que el entramado de leyes aplicables sí refieren a esferas competenciales que deben coordinarse en estos casos, por lo que no se aceptó la tajante determinación que propone el señor Ministro Cossío Díaz.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó compartir el proyecto considerando que se ha malinterpretado el alcance de la concurrencia, pues no se propone que en virtud de ésta pueda haber atribuciones en el parque nacional o en la zona de monumentos con el Municipio, sino que en términos del artículo 73, fracción XXIX-G que prevé las facultades del Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos locales y de los municipales en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.



Señaló compartir que se trata de bienes del dominio público y de jurisdicción federal, aunque el fundamento no deriva directamente de la Constitución, sino de la ley general por mandato de aquélla.

En el caso de los monumentos arqueológicos, señaló que sí se presenta una competencia federal por mandato constitucional, estimando que se trata de jurisdicción federal directa e inmediata y si bien el proyecto la deriva de una concurrencia, lo cierto es que existen párrafos expresos en las fojas trescientos setenta y siete y trescientos noventa siete del proyecto en las cuales se indica que no hay jurisdicción municipal en el parque nacional, salvo que exista una autorización de la autoridad competente, por lo que debe partirse de la concurrencia pero no en el sentido de que en el parque nacional van a coexistir los tres órdenes de gobierno, sino por el hecho de que conforme a la ley general en materia de protección al ambiente los parques nacionales son de jurisdicción exclusiva de la Federación.

Agregó que la naturaleza del parque nacional es de jurisdicción exclusiva de la Federación y cualquier construcción que hubiera en éste no podría ser justificada si se hizo en violación a las leyes aplicables y a los programas respectivos. Agregó que se estaría ante un problema diferente respecto a los efectos de invalidez, reiterando que no considera que la existencia de las construcciones pudiera cambiar la naturaleza de un parque nacional.

Consecuentemente, se manifestó a favor del proyecto en cuanto a que se trata del medio ambiente y, por ende, de una facultad concurrente que en virtud de lo establecido en la respectiva ley general la Federación sí tiene atribuciones exclusivas sobre monumentos arqueológicos, la cual deriva de que le confiere la fracción XXV del artículo 73 constitucional.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que de lo expresado pareciera que se está definiendo si se está ante concurrencia o ante una facultad exclusiva de la Federación en esta competencia respecto de estas zonas.

Por ende, más allá del alcance del término concurrencia que se ha definido como respecto de una misma materia, curiosamente en este caso deriva de una ley general y no por una aparente exclusividad de la Federación respecto de estas zonas; sino que se trata de una concurrencia que se puede denominar coordinación condicionada ya que la Federación tiene la posibilidad de autorizar un uso de suelo y la autoridad municipal podrá hacer valer su competencia sobre la forma en que se realizará la construcción, edificación o el asentamiento autorizado.

En ese tenor, estimó que se trata de una prelación de atribuciones, donde la Federación previamente debe otorgar

la autorización respectiva la que permitirá a la autoridad municipal intervenir. En ese tenor, estimó que no estaría por la exclusión total más que de la Federación, ni por un sistema de concurrencia, aunque así lo prevea la ley.

Agregó que cuando la Constitución se refiere a concurrencia está permitiendo que en la ley general se permita a otros órdenes de gobierno participar en la materia respectiva, siendo que en el caso concreto la propia ley general no estableció la concurrencia sino que reservó a la Federación actuar en la materia y las que corresponden a otros órganos, podrían hacerse valer siempre condicionando en un orden de prelación en el que la Federación sea la más importante, manifestándose fundamentalmente de acuerdo con el proyecto, señalando que en todo caso realizaría un voto concurrente con base en los conceptos referidos.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que debe analizarse el proyecto elaborado por el señor Ministro ponente Valls Hernández y que únicamente quiso compartir algunos elementos de juicio.

En relación con los cuadros, consideró que los que se indican en las páginas cuatrocientos veintitrés y siguientes del proyecto que contienen tres columnas no son suficientes, por lo que estimó que con la información que proporcionó quedarían más completos, recordando que la obtuvo del expediente respectivo, así como los datos relativos al

*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

permiso de construcción y a la resolución administrativa del Instituto Nacional de Antropología e Historia, con lo que consideró que no se contradice el proyecto, sino que se fortalece.

Manifestó que como indicó el señor Ministro Aguirre Anguiano, los cuadros aportados por la autoridad municipal respecto del plano catastral permiten advertir un registro de ciento ochenta predios catastrales, indicando que resulta impresionante tal situación.

Estimó que el término concurrencia tiene un alcance técnico que no puede utilizarse de manera indistinta con el diverso de coordinación, pues el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución se refiere a la materia de asentamientos humanos como actividad concurrente señalando que es en el ámbito de sus respectivas competencias.

Recordó que en la sesión anterior se sostuvo que la fracción V del artículo 115 constitucional se refiere también a la concurrencia, estimando que en este punto tampoco está la solución, pues se trata de un tema delegado en las leyes que no prevé que la Federación tenga que concurrir con los Estados o Municipios en el establecimiento de dichos planes y programas, considerando que como bien lo señaló el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea esto se delega en la legislación, por lo que se debe encontrar en ésta el sentido

*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

mediante el cual la zona geográfica tiene una situación jurídica, por lo que al no encontrarse en la Constitución, debía hacerse una reconstrucción y acudirse a las leyes emanadas de aquélla.

Indicó que en cuanto al tema de los efectos se encontraran diversos problemas pues es diametralmente distinto exhortar a las autoridades a partir de que se haya presupuesto que existe concurrencia y otra, como lo hace el proyecto, indicando tener algunas diferencias al respecto de matiz, pues si fuera una concurrencia sería necesario definir bajo qué criterio jurídico se exhorta a las autoridades a que resuelvan la problemática a partir de una coordinación de facultades exclusivas.

Indicó que si efectivamente se tratara de una concurrencia, surgiría la interrogante respecto a bajo qué criterio jurídico se exhortará a las autoridades, por lo que consideró que no hay concurrencia y que simplemente no se les puede requerir a que traten de resolver estas condiciones.

Además, si ya existen asentamientos humanos en esos sitios y se están llevando a cabo actividades de limpieza de éstos, surge la pregunta de bajo qué título jurídico se realizan, por lo que el término podría ser coordinación lo que llevaría a soluciones diversas a la concurrencia.

Agregó que aceptar la concurrencia sería como aceptar la existencia del plano, considerando que podría ser más adecuado referirse a coordinación pero no a concurrencia, toda vez que las soluciones serían distintas y si es concurrente el plano sería correcto, en tanto que si no lo fuera, se tendría que determinar qué hacer en términos de la declaración de invalidez del plan, para posteriormente analizar lo relativo a los efectos.

Recordó que el día de ayer ofreció una disculpa por haber leído una nota siendo necesario leer una diversa dada la importante cantidad de leyes aplicables.

Sostuvo que la propuesta del proyecto consiste en que la invalidez del acto reclamado debe ser absoluta y no suspensiva, lo que consideró de esta manera por las siguientes razones: En primer lugar, porque la materia de equilibrio ecológico como la de asentamientos humanos son concurrentes y se distribuye mediante los parámetros establecidos por las leyes de la materia; recordando que ésta tiene además una competencia municipal definida en la fracción V del artículo 115 de la Constitución y el Municipio siempre tendrá participación cuando se trate de formulación de planes de desarrollo en el ámbito municipal, como se sostuvo al resolver las controversias constitucionales 94/2009, 99/2009, 100/2009 y 31/2010. Indicó que dicha concurrencia se da sólo cuando se trata de competencias en ámbitos municipales y no cuando la competencia sobre un

*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

territorio o bien inmueble es del dominio público de la Federación, como sucede respecto de los parques y áreas naturales protegidas en términos del artículo 27, fracciones I, VII y XI, de la Ley de Bienes Nacionales.

Estimó que lo anterior no vulnera la competencia municipal al no tratarse de un bien que se encuentra dentro del orden jurídico municipal, por lo que no se encuentra bajo el régimen de concurrencia establecido en la fracción V del artículo 115 constitucional, la cual, conforme a este precepto opera entre el Municipio y el ámbito estatal determinando tramos competenciales mínimos para el Municipio, indicando que dicha concurrencia, no se da directamente en ningún caso de la fracción V del artículo 105 entre el Municipio y la Federación, que es el tema que le preocupa; ya que solamente se establece la observancia obligatoria de estos ámbitos a las leyes federales.

Precisó que el problema práctico de lograr que el Municipio se coordinara en este tramo de planeación con la planeación a nivel estatal, se resolvió en la controversia constitucional 31/2010 del Estado de Quintana Roo, lo que no sucedió respecto de la publicación del programa municipal por decisión del gobierno del Estado, recordando que en ese asunto se obtuvo una votación abundante en este sentido. De otro modo, indicó que la planeación de las áreas naturales protegidas establecidas federalmente, tendría que ser municipal y local con sujeción a los

programas locales, lo que sería una concurrencia verdadera, sin que la Federación tuviera posibilidad de participar en esta planeación más que de manera indirecta a través del plan nacional de desarrollo y los posibles programas sectoriales, toda vez que en este sexenio no se emitió programa sectorial de asentamientos humanos; agregando que la Federación se encontraría adicionalmente excluida de la elaboración de la planeación y regulación de un bien que su dominio directo conforme a la Ley de Bienes Nacionales y la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, lo que es opuesto a esto, pues la Federación es la que elabora los programas de manejo de áreas naturales protegidas, como deriva de lo previsto en los artículos 64 y 65 del referido ordenamiento.

Precisó que dentro del área natural protegida, solamente pueden realizarse las actividades que se encuentran listadas en la propia ley, de acuerdo con los artículos 50 y 66, fracción II, de ésta.

En ese orden, precisó que la Federación puede otorgar autorizaciones, concesiones o permisos para el aprovechamiento de los recursos naturales dentro de las áreas naturales protegidas, siempre que se sujete a los programas de manejo y a las declaratorias correspondientes, como se prevé en los artículos 51 y 64 de la citada ley, además de que también puede cancelar o revocar el permiso, licencia, concesión o autorización cuando la



exploración, explotación o aprovechamiento de los recursos deteriore el equilibrio ecológico en términos del diverso artículo 64, párrafo cuarto.

También indicó que puede otorgar a los gobiernos estatales, municipales o del Distrito Federal la administración de las áreas naturales protegidas, debiendo suscribir para ello los acuerdos o convenios legales aplicables en términos del diverso artículo 67 del citado ordenamiento, siendo la propia secretaría, la encargada de evaluar y supervisar el cumplimiento de estos acuerdos y convenios.

Además, indicó que si en los programas de ordenamiento ecológico local que regulan el uso de suelo se incluye un área natural protegida competencia de la Federación, éste debe elaborarse y aprobarse en forma conjunta por la secretaría y los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, precisando que se refiere a un programa de ordenamiento ecológico que regula el uso del suelo.

Por ende, cuando se trata de áreas naturales protegidas y constituidas como parques nacionales conforme a la citada ley o las leyes que le precedieron en la regulación de la materia, la competencia para su regulación es federal y las competencias locales relacionadas con éstas se sujetan a las condiciones establecidas en dicho ordenamiento.

Indicó que el único caso de concurrencia, aparece cuando los planes locales incluyen un área de este tipo, en los que la Federación es la rectora del proceso de planeación del ordenamiento ecológico y, por tanto, de los asentamientos humanos tanto local como municipal y el Municipio tiene que ajustarse a los planes estatales que deben ser aprobados en estos casos, no solo por los gobiernos locales, sino también por la Federación a través de la Secretaría de manera conjunta, lo que de ninguna manera afecta el área natural protegida, sino la planeación municipal sobre los terrenos áreas o servicios que se encuentran adyacentes a la misma.

De este modo, el sistema de regulación de las concurrencias establecida en la fracción V del artículo 115, no opera cuando se trata de áreas naturales protegidas como las analizadas y la competencia rectora en todos los casos y las posibilidades de uso, administración, coordinación y aun planeación local secundaria, adyacente y accesoria, se subordinan a las condiciones establecidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, así como en las declaratorias y planes de manejo correspondientes.

Señaló que aplicar un sistema de concurrencias, como el previsto en el artículo 115, fracción V, constitucional relativo al orden municipal, llevaría a un escenario diametralmente opuesto al que se propone, pues conduciría

*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

al reconocimiento de la validez del programa municipal impugnado, ya que éste se aprobó por el gobierno estatal y si bien el referido artículo 115, fracción V, establece la obligatoria aplicación de las leyes estatales y federales en la materia, no existe ningún mecanismo para que la Federación haga valer su rectoría en la materia, ya que no participa en el mecanismo que da vida a los programas municipales y menos desde una supuesta colaboración que no puede ser generada desde los efectos de una controversia constitucional.

En ese orden, indicó que parecería que en un caso como éste partiendo del sistema de concurrencias previsto en el citado artículo 115, fracción V, debería tomarse en cuenta que a la Federación no se le afecta en su ámbito competencial, pues las relaciones de aprobación de los programas de ordenamiento ecológico y asentamientos humanos municipales, se establecen entre el Estado y el Municipio y no directamente con la Federación, por lo que si resultara fundada la presente controversia constitucional será por la naturaleza del bien analizado, pues se trata de un parque nacional el cual es un área natural protegida de competencia federal, lo que actualiza el interés legítimo de la Federación y no por la naturaleza concurrente de las competencias involucradas.

Por ende, consideró importante no utilizar la expresión concurrencia en cualquier sentido, debiendo reconocerse

*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

que se trata de un área natural protegida competencia exclusiva de la Federación y ya en los efectos de la declaración de invalidez se definirá lo que suceda con esos sujetos, siendo necesario definir con precisión el estatus jurídico en el caso concreto.

El señor Ministro Valls Hernández reconoció lo interesante de lo comentado por el señor Ministro Cossío Díaz, estimando necesario, por cuestión de orden, abordar en este momento la segunda parte del proyecto y no la tercera, en la cual se incluye el tema relativo a la tabla de propietarios.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que tal como lo solicitó el señor Ministro ponente Valls Hernández, el Tribunal Pleno se estaba constriñendo exclusivamente al punto jurídico, recordando que también las incidencias imbrican, por lo que solicitó que se procurara que no sucediera y que se centraran únicamente en el punto que se analiza.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia señaló que como lo indica el proyecto el régimen aplicable al predio respectivo es la Constitución.

Estimó que en el caso sí advierte la aplicación del artículo 115, fracción V, inciso g), constitucional el cual establece: “V. Los Municipios, en los términos de las leyes

*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

federales y estatales relativos, estarán facultados para. g) Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia”.

Agregó que se ha sostenido que el derecho de participación en el proyecto se califica como de coordinación y los argumentos que se han dado en ese sentido, sostienen que no se está en presencia de facultades concurrentes, sino de un derecho de participación que se debe desarrollar a través de un convenio de coordinación.

Indicó tener en sus manos un convenio de coordinación celebrado el cuatro de mayo de dos mil diez, el cual se denomina: Convenio de Coordinación, con el objeto de establecer las bases para la instrumentación del proceso tendiente a la formulación, aprobación, expedición, ejecución, evaluación y modificación del programa de ordenamiento ecológico local del territorio del Municipio de Tulum y su objeto es todo el territorio del Municipio de Tulum. Además, en su inciso 9 se indica “El veintitrés de abril de mil novecientos ochenta y uno se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el cual se declara Parque Nacional con el nombre de Tulum, con una superficie de seiscientos sesenta y cuatro hectáreas, ubicado actualmente en el Municipio de Tulum”, por lo que es parte de la coordinación el Parque Nacional de referencia. Incluso se permite la participación tanto de las autoridades estatales

*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

como municipales en diversas acciones de coordinación que se deben desarrollar.

Inclusive, se crea un órgano coordinador de este compromiso y se designa presidente de éste al Presidente Municipal de Tulum. Por ende, el derecho que el artículo 115 constitucional otorga a los Municipios es de coordinación y no de concurrencia.

En el caso concreto señaló que el predio en comento se rige por diversas leyes federales. Por un lado, la Ley General de Bienes Nacionales en tanto que declara que la propiedad federal es del dominio exclusivo de la Federación y ella es la única que puede decidir el destino de los bienes de propiedad federal; por otro, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, al tenor de la cual se permite la celebración de este tipo de convenios, incluso para permitir que sean los municipios los que administren el parque, de acuerdo con el plan de ejecución correspondiente en el cual tiene derecho de participar el Municipio para ser escuchado y, por la Ley de Zonas y Monumentos Arqueológicos que también da exclusividad a la Federación en la vigilancia, cuidado y tratamiento de estos bienes.

Consideró que el régimen jurídico que plantea el proyecto es complejo pues si bien se trata de leyes federales, en alguna medida existe la obligación de dar participación al Estado y al Municipio con una competencia

preponderante para la Federación y la manera de arreglarla es a través de un convenio que no tiene que ver con el respectivo Parque Nacional.

Por ende, en este punto se sumó a quienes sostienen que se trata de una materia de coordinación y no de concurrencia.

El señor Ministro Aguilar Morales recordó que la concurrencia implica la posibilidad de ejercer facultades respecto de una misma materia, siendo que en el caso puede haber coincidencia territorial pero no una materia jurídica. Estimó que se trata de un problema de coordinación, sin que éstos sean los que establecen la coordinación en sí misma, ya que son resultado de que el sistema jurídico aplicable a estos regímenes sea de coordinación y aunque no existiera un convenio de coordinación, el sistema jurídico está construido a través de la ley general y de la Constitución que así lo permite.

Por ende, como señalaba el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, la facultad preminente sobre el uso de este territorio corresponde a la Federación, por lo que conforme ésta autorice determinados usos, el Estado y los Municipios podrán hacerlo en coordinación con la autorización de la Federación.

Estimó conveniente que se den los convenios de coordinación para que además establezcan otras diversas circunstancias específicas del uso de las competencias, incluso la administración del parque respectivo y aun sin ese convenio se establece un sistema de competencias condicionadas de tal manera que se va estableciendo un sistema de coordinación de competencias condicionadas, de manera que las condiciones se establecen según se parta de la Federación hacia el Estado y hacia el Municipio y una vez que ésta autorice determinadas facultades, éste las podrá ejercer.

Indicó que Se trata entonces de una serie de facultades coordinadas entre sí y que son distintas entre ellas pero que están condicionadas respecto de la importancia de las facultades que la ley le atribuye a la Federación como base de todo el uso de la coordinación de las demás autoridades.

El señor Ministro Aguirre Anguiano precisó que la concurrencia se determina con atribuciones sobre la misma materia y que en algunos casos las atribuciones son compartidas sobre la misma materia conforme a lo previsto respecto de su ejercicio sobre ésta, lo que ejemplificó con el caso una construcción en un predio de la zona materia de esta controversia constitucional, en la que el particular cuente con las autorizaciones federales, los estudios de impacto ambiental y los demás requisitos administrativos federales para poder acceder a la autorización y, sobre la



*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

misma materia, el Municipio tenga otras atribuciones, por lo que se estaría hablando de una potestad de coordinarse para ejercer atribuciones en el sentido más amplio correspondientes a cada una de las entidades.

Por ende, se manifestó de acuerdo con el proyecto considerando que lo obliga a pronunciarse en este sentido la votación de la sesión anterior; sin embargo, estimó que se están abordando los conceptos aislándolos para determinar qué se ha creado primero, estimando que sí hay una concurrencia y que ésta debe coordinarse.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea precisó que cuando se emplea un mismo concepto con diferente contenido es difícil llegar a acuerdos, señalando que le daba la impresión de que la mayoría de los señores Ministros estaban de acuerdo; sin embargo, consideró que se estaba expresando de distinta manera el concepto de concurrencia, por lo que al darle un contenido distinto, se discute si en el caso hay concurrencia o coordinación como si se tratara de dos conceptos que son necesariamente excluyentes.

Recordó que esta Alto Tribunal ha utilizado el término concurrencia con múltiples acepciones, como ha sucedido en esta sesión, precisando que ésta puede ser entendida en términos de la teoría constitucional o el derecho comparado, o entendida como una especie de facultad coincidente en la cual hay dos atribuciones de dos o más órdenes de gobierno

*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

sobre una determinada facultad o materia. Consecuentemente, señaló que en este caso no hay concurrencia porque la Federación tiene la jurisdicción.

Pese a las acepciones anteriores, indicó que existe otra diversa forma de comprender el concepto como el que propone el proyecto que es congruente con los precedentes de este Tribunal Pleno y no es contradictoria con otras acepciones, sino que se emplea de una manera distinta, es decir, en una materia macro, como el caso de la protección al ambiente y equilibrio ecológico y, dentro de esta materia competencial, la ley general es la que distribuye qué le toca a cada quien y puede prever facultades exclusivas para la Federación, como sucede respecto de los parques nacionales o, en su caso, puede prever que haya posibilidades o incluso obligación de coordinación.

Por ende, consideró que la concurrencia deriva de la Constitución respecto de la atribución del Congreso; sin embargo, éste prevé un ámbito de competencia exclusivo de la Federación, facultándola a establecer convenios de coordinación en estos temas, tanto con los Estados como con los municipios.

Recordó que el referido artículo 73 prevé la concurrencia, como la atribución del Congreso de distribuir competencias o la facultad para establecer bases de coordinación, sin que se esté en el supuesto de bases de

coordinación, pues ésta deriva de la ley general que se expide como una facultad de distribución de competencias.

En ese tenor, indicó que cuando se hace referencia a la concurrencia, no significa que se sostenga que respecto a los parques nacionales o a los monumentos arqueológicos hay duplicidad, concurrencia o coincidencia de atribuciones de la Federación y de los Estados o de los municipios, sino que significa que el Congreso de la Unión de acuerdo a una facultad constitucional que distribuye estas competencias y tratándose de los parques nacionales, les da una jurisdicción federal con la posibilidad de coordinarse, considerando que así podría armonizarse la concurrencia y la coordinación con la jurisdicción federal, estimando en el fondo los señores Ministros están de acuerdo en que la jurisdicción es federal, y las atribuciones de los municipios tienen que hacerse solamente con autorización o coordinación del gobierno federal, por tratarse de un parque nacional que es de jurisdicción federal, y diferente al caso de la zona de monumentos arqueológicos, respecto del que no hay concurrencia alguna, ni siquiera, de índole constitucional, si no una atribución exclusiva del Congreso de la Unión para regular y legislar en esta materia, y consecuentemente, son bienes de jurisdicción exclusiva de la Federación, sin perjuicio de que con base en la propia ley o en disposiciones administrativas puedan coordinarse para ciertos efectos con los municipios; ya que es imposible que la Federación pueda prestar todos los servicios y preservar todas estas áreas,

para lo que requiere la coordinación y el apoyo tanto de los Estados como de los Municipios.

Por tanto, se manifestó a favor del proyecto, considerando que valdría enfatizar más en los argumentos que sostenía el Ministro Aguilar Morales, considerando que no hay una contradicción entre concurrencia, coordinación y atribución exclusiva, sino que se trata de tres conceptos perfectamente armónicos, entendidos como los explicó pues de entenderse de otra manera se puede llegar a conclusiones distintas.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que con independencia de la confusión conceptual que existe sobre los términos es necesario depurar el lenguaje constitucional.

Consideró que una de las funciones de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es delimitar cuáles son las condiciones que se presentan en este caso, señalando que por esas razones citó los precedentes de las controversias constitucionales de Nuevo León y Quintana Roo, en el sentido de que la concurrencia y la coordinación son dos conceptos distintos.

Consideró que sostener que algunas veces la coordinación es coordinación y otras es concurrencia o viceversa, no debe suceder, ya que la concurrencia se delimita la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional

*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

cuando al referirse al Congreso de la Unión se distribuyen competencias a partir de que los tres órdenes jurídicos son competentes; sin embargo, cuando se está en una condición de coordinación, la competencia pertenece a la Federación y es ésta, la que a partir de su posición competencial exclusiva, determina en todo caso formas de participación y no de concurrencia respecto del resto de los órdenes jurídicos que se dan en el caso concreto, lo que en relación con los efectos podría tener ciertas consecuencias.

Consideró importante destacar, respecto del citado precepto, que los Municipios sí pueden participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia y la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente así lo prevé en su artículo 46, respecto de las zonas que el propio Municipio estableció y no en las zonas que estableció la Federación.

En ese orden de ideas, manifestó interrogantes respecto a cómo en un área natural protegida el Municipio participará en estas condiciones, si de conformidad con la legislación aplicable en la materia se trata de un área natural protegida, declarada así por la Federación, y si se le da el carácter de bien del dominio público o si tiene adicionalmente la función central de proteger o de coadyuvar al desarrollo del derecho fundamental al medio ambiente previsto en el artículo 4º constitucional, estimando que esa

*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

conjunción de elementos le da ese estatus, por lo que no deben confundirse las áreas naturales protegidas que tienen un estatus normativo propio.

Por ende si se sustituye el término concurrencia por el de coordinación, consideró que sería posible llegar a una delimitación más clara de los efectos, porque si es concurrencia tiene atribución precisa el Municipio porque no podría participar en una concurrencia si no tiene una atribución propia; si se trata de coordinación que se presenta una situación en la que surge la pregunta relativa a ¿De quién es la facultad para regular y establecer las áreas naturales protegidas?

Al respecto, indicó que en el primer proyecto la facultad la tiene la Federación tal como lo recordó el señor Ministro ponente Valls Hernández. Respecto de los efectos, posteriormente se acordará qué se hace con los asentamientos irregulares, pues se trata de una cuestión de efectos sobre una situación fáctica de inmuebles que nunca debieron haber estado ahí porque no fueron autorizados por la Federación, por lo que reiteró que no debían confundirse los términos de coordinación y concurrencia.

El señor Ministro Pardo Rebolledo reconoció que se dan complejidades en el asunto, siendo claro que se está abordando el tema relativo a un parque nacional de un área protegida sujeta a la jurisdicción Federal; sin embargo, no se

conocen las razones para que al interior de esta zona protegida, existan asentamientos humanos, lo que a primera vista pareciera irregular partiendo de la base que esa superficie fue expropiada con la finalidad de protegerla como un área o parque natural.

Agregó que elaboró su análisis sujetándose al régimen bajo el que se encuentra sujeta esta zona, indicando que en el proyecto no advierte que se refiera a concurrencia de facultades; pero en relación con la determinación del régimen y a la conclusión de la invalidez del plan de desarrollo urbano, señaló que en la página trescientos noventa y siete del proyecto se hacen varias afirmaciones de las que se concluye la invalidez por la circunstancia de haber incluido esta zona federal en el plan de desarrollo urbano, para lo que dio lectura a la misma en la parte conducente, precisando que se deja claro que el régimen al que está sujeta esta zona es al de la Federación y que se reitera que el bien está sujeto a la jurisdicción federal, sin que se haga referencia a la concurrencia.

Precisó que en la página trescientos noventa y ocho se alude a las facultades que pueda tener el Municipio basados en el artículo 115, fracción V, de la Constitución, precisando que podría caber en este caso el concepto de la coordinación que se ha manejado en las intervenciones de los señores Ministros; sin que en las citadas páginas se haga una referencia directa a las facultades concurrentes, sino

*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

que queda claro que ese bien está sujeto al régimen federal y, por ende, su inclusión en un plan de desarrollo urbano de un Municipio, sin coordinación ni concurrencia alguna, genera su invalidez constitucional.

La señora Ministra Luna Ramos precisó que en el proyecto se refiere al sistema de leyes generales y de facultades concurrentes.

Señaló que la confusión puede derivar del artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución, que indica: “Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”, estimando que cuando se habla de facultades concurrentes se refiere a una facultad que tienen los tres órdenes de gobierno de una misma situación, señalando que el precepto se refiere a las facultades concurrentes; sin embargo, al indicar “en el ámbito de sus respectivas competencias”, define a cada uno de los órdenes de gobierno, lo que podría entenderse como una competencia específica en la materia.

Incluso, en el artículo 46 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente se establece: “Se consideran áreas naturales protegidas I. Reservas de la biósfera; III. Parques Nacionales; IV. Monumentos naturales;



VI. Áreas de protección de recursos naturales; VII. Áreas de protección de flora y fauna; VIII. Santuarios; IX. Parques y reservas estatales; X. Zonas de conservación ecológica municipales; y XI. Áreas destinadas voluntariamente a la conservación”, recordando que se señala en párrafos posteriores “Para efectos de lo establecido en el presente capítulo, son de competencia de la Federación las áreas naturales protegidas, comprendidas en las fracciones I a VIII y XI anteriormente señaladas”.

En ese tenor, los parques nacionales están comprendidos en la fracción III dentro de los que son de competencia federal, por lo que el referido ordenamiento determina cuáles son las áreas naturales protegidas de la competencia exclusiva de la Federación. Además, en los párrafos siguientes del citado artículo 46 se indica: “Los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, en los términos que señale la legislación local en la materia, podrán establecer parques, reservas estatales, y demás categorías de manejo que establezca la legislación local en la materia, ya sea que reúna alguna de las características señaladas en las fracciones I a VIII y XI, del presente artículo, o que tengan características propias, de acuerdo a las particularidades de cada entidad federativa; dichas áreas naturales protegidas no podrán establecerse en zonas previamente declaradas como áreas naturales protegidas, competencia de la Federación, salvo que se trate de las señaladas en la fracción VI de este mismo artículo”.

Por ende, el citado numeral determina cuáles son las áreas naturales protegidas dentro de las cuales se encuentran los parques nacionales; además, se precisa cuáles áreas son competencia de la Federación, cuáles de los Estados y cuáles de los Municipios; sin embargo, tratándose de parques nacionales la competencia es únicamente de la Federación, por lo que si existieran asentamientos humanos en dichos parques ello no implica que se deba tomar en cuenta la participación de los Municipios en materia de asentamientos humanos, debiendo considerarse que si se trata de un parque nacional expropiado para esos efectos y las propiedades privadas respectivas fueron expropiadas, los asentamientos posteriores no darán lugar a que el Municipio pueda regularlos pues para ello se requeriría de la autorización de la Federación y de la celebración de los respectivos convenios de coordinación para la expedición de los respectivos programas de desarrollo urbano. Reiteró que no por la existencia de asentamientos humanos el Municipio podrá ejercer sus atribuciones concurrentes en la materia, pues se requiere del convenio correspondiente.

Por otro lado, precisó que el programa emitido por referido el Ayuntamiento señala: “En virtud de lo anteriormente expuesto, el Ayuntamiento de solidaridad diseña y elabora una norma especial de zonificación, que estaría en vigor en caso de que la validez jurídica del

*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

Decreto del Parque Nacional de Tulum, se afecte total o parcialmente al resolver sobre ello una autoridad federal, administrativa o judicial competente”, por lo que se reconoce que al no poderse regular esa materia al tratarse de una materia federal, solamente que se extrajera alguna porción del parque nacional de la facultad exclusiva de la Federación, entraría el programa correspondiente, por lo que se trataría de una condición suspensiva, surgiendo la interrogante respecto a si pueden darse condiciones suspensivas o no tratándose de este tipo de actos, considerando que el Código Civil regula esta posibilidad en sus artículos 1938, 1939 y 1940.

Por ello, desde su punto de vista el programa impugnado sí tiene un carácter suspensivo, surgiendo la pregunta sobre si ello viola facultades de la Federación, ya que al final de cuentas es necesario que la Federación haya otorgado esa participación, pero si se convierte en un acto futuro de realización incierta, no tendría por qué establecer ad cautelam un programa de algo en lo que no tiene injerencia, salvo que la Federación le hubiera otorgado esa participación, por lo que se manifestó de acuerdo con el proyecto teniendo algunas discrepancias respecto de éste, precisando que no se trata de una facultad concurrente en el sentido de que los tres órdenes de gobierno tengan la misma facultad sobre el referido parque nacional, sino que es en relación con sus respectivas competencias, conforme a lo previsto en el artículo 73 constitucional, por lo que

*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

únicamente sobre esa base se puede determinar la existencia de un programa de esa naturaleza cuando se establece una coordinación a través de las autorizaciones correspondientes de la Federación.

El señor Ministro Valls Hernández indicó que del término concurrencia se han generado confusiones por lo que no tendría inconveniente en proponer eliminar el estudio de las fojas trescientos cincuenta y cuatro a trescientos sesenta del proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó necesario exponer con otras palabras lo que expresó previamente, coincidiendo con lo señalado por la señora Ministra Luna Ramos, solicitando al ponente no suprimir las fojas a las que se refirió.

Señaló que no se trata de utilizar el lenguaje de manera arbitraria, sino de poner énfasis en que se utilizaba el término concurrencia de manera distinta y que, consecuentemente, estaba dándose un debate por darle al concepto un contenido diferente y que un mismo concepto jurídico pudiera tener diversas acepciones, lo que no es anormal, sino que se trata de una situación común siempre que se llegue a una convención terminológica previa del contenido que se le dará al concepto de concurrencia, sin que sea un asunto menor quitar el estudio respectivo.

En cuanto a la facultad exclusiva de la Federación en materia de parques nacionales señaló que no existe ningún precepto constitucional que así lo establezca. Recordó que estuvo de acuerdo en que el parque nacional se rige como facultad propia de la Federación y ello deriva del artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional que prevé la atribución del Congreso de la Unión para distribuir la materia que se analiza que en principio, es concurrente entre los tres niveles de gobierno, siendo el Congreso de la Unión el que ha determinado que en el caso de los parques nacionales se está ante una jurisdicción exclusiva de la Federación sin que haya concurrencia, estableciendo que la jurisdicción era concurrente o pudo haber establecido que era de los municipios o de los Estados, existiendo una libertad de configuración constitucional para el Congreso de la Unión y aun cuando deriva de una facultad concurrente, en el caso concreto no hay concurrencia a nivel legal o segundo nivel, sino que hay una jurisdicción exclusiva de la Federación que tiene la atribución de coordinarse con los Municipios.

Por ende, estimó necesario referir a la Constitución para precisar el fundamento que permite al Congreso de la Unión en la respectiva ley general determinar que los parques nacionales son de la competencia exclusiva de la Federación.

Señaló que en la distribución competencial hay libertad de configuración, por lo que el Congreso de la Unión puede

definir qué le toca legislar y qué legislarán los Estados y Municipios, recordando que existen diversos precedentes en la Constitución en que se entiende como concurrente, la facultad cuya distribución competencial le corresponde al Congreso de la Unión por mandato de la propia Constitución y a segundo nivel o nivel legal, puede haber concurrencia y puede haber coordinación o puede haber facultades exclusivas sin obligación o atribución de coordinarse; por lo que aunque la facultad deriva del artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución, que da la atribución de distribuir facultades que en principio la materia macro es concurrente, en el caso concreto, el Congreso de la Unión por su libertad de configuración prevé que respecto del tema no hay concurrencia si no se está ante una jurisdicción exclusiva y, en su caso, coordinación siempre que esté de acuerdo la Federación.

En relación con los monumentos arqueológicos indicó que sí existe una atribución expresa de jurisdicción federal de mandato directo de la Constitución; por lo que se manifestó con el proyecto en el sentido de que es inválido este Decreto impugnado por vulnerar una competencia o una atribución exclusiva de la Federación por mandato de una ley general que a su vez se fundamenta en el citado artículo 73, que permite la distribución de facultades en una competencia que a primer nivel, es concurrente, pero a segundo nivel, puede ser exclusiva, concurrente o materia de coordinación; por lo que indicó que no es que se utilicen

*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

de manera arbitraria los conceptos, sino que se trata del concepto dependiendo la forma en que se utilice para determinar si puede ser válido o no, por lo que no podría sostenerse que el Parque Nacional es concurrente, ya que la atribución de la que se desprende que no es concurrente parte de la distribución de una competencia que vista de manera general o macro es concurrente.

Por ende, manifestó su conformidad con el proyecto reiterando la importancia de dejar esta facultad de distribución competencial, pues de otra manera se mermaría la atribución para la expedición de la ley, de la que se desprende la exclusividad de la Federación, considerando que aunque los señores Ministros estén de acuerdo con los puntos resolutivos del asunto, podría ser complicado el precedente en relación con otros asuntos diversos.

El señor Ministro Franco González Salas estimó necesario reforzar la argumentación dado que el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea ha solicitado que se mantenga el estudio que el señor Ministro ponente Valls Hernández ha presentado.

Consideró que sostuvo alinearse con la posición expresada por el señor Ministro Cossío Díaz en cuanto a que había una facultad exclusiva de la Federación, lo que consideró importante porque al haberse determinado de esta manera en mil novecientos ochenta y uno, existía un

*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

régimen jurídico diferente y aún no existía la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional, por lo que este concepto ha evolucionado para establecerse en distintos ordenamientos jurídicos derivados de la Constitución que protegen diversas áreas o situaciones en el país, como sucede respecto de los asentamientos humanos, las materias ecológica, ambiental y forestal recordando que todas éstas tienen una legislación especial.

Señaló que el punto medular es lo que manifestó el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea respecto a que todo depende del enfoque que se le da, pues a partir de que dichas reformas constitucionales derivan las facultades del Congreso General para legislar en ciertas materias; por lo que en ese sentido, se podría hablar de concurrencia; precisando que ninguno de los señores Ministros está en contra de esta posición.

Recordó que también existe un segundo aspecto relacionado con el problema concreto, toda vez que al crearse el referido parque nacional, se expropiaron todos los terrenos pasando a ser propiedad nacional, por lo que en este tema no puede haber concurrencia pues la jurisdicción federal es la que rige en esos terrenos.

Manifestó que por decisión, en el mismo acto se constituyó el parque nacional con las implicaciones de la aplicación de la legislación, precisando que en la



conurrencia, conforme al orden constitucional actual, los Estados y Municipios tienen derecho a participar conforme lo determinado por el Congreso de la Unión y en el caso concreto la participación nace de los actos y las decisiones que toma el gobierno federal respecto de ese territorio específico considerando que a partir de esto surge la posibilidad de la figura de coordinación, que no es obligatoria y sus alcances y términos son determinados por la autoridad federal. Por tanto, se sumó a la postura de suprimir esa parte del proyecto o de referirse en el caso concreto, a jurisdicción federal y coordinación conforme a los convenios que se suscriban, tal como lo acepto el señor Ministro ponente Valls Hernández.

El señor Ministro Aguirre Anguiano recordó los capítulos que integran la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Precisó que el artículo 20 Bis-V señala: “Los procedimientos bajo cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados. Los programas de ordenamiento ecológico local, serán determinados en las leyes estatales o del Distrito Federal en la materia, conforme a las siguientes bases. V. Cuando un programa de ordenamiento ecológico local incluya un área natural protegida, competencia de la Federación o parte de ella, el programa será elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría y los gobiernos de los Estados, del Distrito

*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

Federal y de los Municipios, según corresponda”, de donde se desprende que todos van a la procesión porque serán intrusos respecto a algo que es competencia exclusiva de la Federación o porque existe algún tipo de concurrencia que se coordina por la Federación en la forma que prevé dicha fracción V, estimando que bajo este criterio, es correcta la interpretación del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas consideró que todos los señores Ministros están de acuerdo con el proyecto con ciertos ajustes.

Manifestó que en principio coincidía con el proyecto anterior que era más tajante y no abordaba el tema de la coordinación sino que establecía categóricamente que conforme a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas, Históricas, la zona de monumentos arqueológicos implica un bien nacional sujeto al régimen de dominio público de la Federación y que el Parque Nacional de Tulum es un bien nacional, por tratarse de un bien considerado como tal por la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, pues se consideran áreas naturales protegidas, por lo que se trata de bienes nacionales sujetos a la regulación específica que se establece en la ley referida.

Señaló que del artículo 46 del ordenamiento se desprende que los parques nacionales son competencia de la Federación, por lo que en ese sentido, sigue prefiriendo el

*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

primer proyecto porque no hay duda de que se trata de un área natural protegida competencia de la Federación.

Asimismo, como indicó la señora Ministra Luna Ramos y algunos otros señores Ministros, los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal en los términos que señale la legislación local en la materia, podrán establecer parques, reservas estatales y demás categorías de manejo que establezca la legislación local en la materia, ya sea que reúnan algunas de las características señaladas en las fracciones de la I a la VIII o la XI del citado artículo 46 o que tengan características propias, de acuerdo a las particularidades de cada entidad federativa y que dichas áreas naturales protegidas no podrán establecerse en zonas previamente declaradas como áreas naturales protegidas, competencia de la Federación, salvo que se trate de las señaladas en la fracción VI del referido precepto.

Indicó que como sostuvo el señor Ministro Ortiz Mayagoitia corresponde a los Municipios establecer las zonas de conservación ecológica municipales, así como las demás categorías, conforme a lo previsto en la legislación local; de manera que en las áreas naturales protegidas, no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población.

Por tanto, precisó que el segundo proyecto concluye que si bien existe un régimen constitucional y legal de concurrencia entre los distintos niveles de gobierno en materia ecológica y de protección al medio ambiente, también lo es, que la visión de la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional, reforzó en mil novecientos ochenta y siete la centralización de la materia ambiental al convertirla en federal, en términos de la cláusula residual a favor de las entidades federativas prevista en el artículo 124 constitucional, por lo que hace a la facultad de la Federación para regular acciones tendentes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realiza en bienes y zonas de jurisdicción federal.

Señaló que el proyecto también indica que la Constitución prevé en los incisos a) y b) de la fracción V del artículo 115 constitucional que corresponde a los Municipios en términos de las leyes federales y estatales respectivas, lo relativo a la formulación, aprobación y administración de la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal, así como la autorización, control y vigilancia de la utilización del suelo, por lo que las atribuciones que se confieren a los Municipios en esta materia, no son absolutas ni irrestrictas, pues existen bienes nacionales sujetos al régimen de dominio público de la Federación que aun cuando están ubicados en territorio municipal es la Federación la que

ejerce jurisdicción sobre ellos limitando, en ese sentido, las atribuciones antes referidas.

Indicó que con base en lo anterior, el proyecto concluye que en esta actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, el Municipio de Solidaridad, con el pretexto de ejercer las facultades conferidas en el artículo 115, fracción V, constitucional, incluyó dentro de dicha actualización, áreas de propiedad federal, como es el caso de la declarada como Parque Nacional Tulum, por decreto publicado en mil novecientos ochenta y uno, cuya finalidad es la protección de la selva, los manglares, los cenotes y los sitios arqueológicos de Tulum y de Tancah, cuya área, alberga flora y fauna características de la región y declarada como zona de monumentos arqueológicos Tulum-Tancah por decreto también publicado en mil novecientos noventa y tres, cuyo objeto es la protección del asentamiento prehispánico maya.

En ese orden, señaló que en el proyecto se precisa que esto no significa que los Municipios no puedan ejercer atribuciones en materia de zonificación, desarrollo urbano y ordenamiento territorial de los asentamientos humanos respecto de bienes que son del dominio de la Federación, sino que al hacerlo deberán sujetarse a lo dispuesto en las leyes federales y estatales relativas; por lo que el Municipio

de Solidaridad del Estado de Quintana Roo debió atender a las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, de la Ley General de Asentamientos Humanos y a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas que otorgan a la Federación un poder de dirección en la materia, derivado de la naturaleza jurídica de dichos bienes, y después de que estuviese autorizada la existencia de propiedad, ejercer las atribuciones previstas en las diversas fracciones del citado artículo 115.

Además, el proyecto concluye que procede declarar la invalidez del acuerdo por el que se aprueba el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población Tulum 2006-2030, así como el anexo que lo acompaña en las partes en que se pretende regular la zonificación y el desarrollo urbano dentro del área que comprende el Parque Nacional de Tulum en la zona de monumentos arqueológicos Tulum-Tancah, además de determinar que es infundado el argumento del Municipio demandado en cuanto a que el programa de desarrollo urbano es una norma de carácter suspensivo, pues su vigencia depende de que la autoridad federal modifique el régimen legal del polígono, toda vez que con independencia de que la vigencia de la norma esté sujeta a una condición suspensiva, el Municipio ha incluido al referido parque nacional y a la zona de monumentos arqueológicos de Tulum-Tancah dentro del centro de población de Tulum

regulándolos como si fueran zonas susceptibles de ser urbanizadas, pensando en su aprovechamiento urbano desconociendo las implicaciones del régimen de propiedad pública de la Federación y reconociendo a los poseedores de terrenos comprendidos dentro del área la posibilidad de adquirir derechos contra el interés público contraviniendo así el régimen jurídico aplicable al polígono protegido por los decretos que amparan tanto al parque nacional como a la zona arqueológica y a los bienes nacionales sujetos al régimen del dominio público federal.

Por ende, precisó su conformidad con el primer proyecto que establece estas zonas en su régimen federal, estimando que para los efectos y la conclusión del proyecto estaría sujeto a la votación del Tribunal Pleno si se dejarán o no las páginas de la trescientos cincuenta y cuatro a la trescientos sesenta relativas a la concurrencia o coordinación; competencia, cuando hay un ordenamiento que permite distribuir competencias entre los distintos ordenes y coordinación, como una facultad exclusiva de un orden que permite la intervención coordinada de otro orden de gobierno.

En ese orden, señaló que estaría de acuerdo con el sentido del proyecto, pero en lo personal se inclinaría más por el primer proyecto presentado, aprovechando la oportunidad para felicitar al señor Ministro ponente Valls Hernández por el esfuerzo de la presentación de ambos

*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

proyectos y por el esfuerzo adicional de la presentación del segundo de ellos en el que incluyó algunas observaciones de los señores Ministros.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó que las consideraciones de las fojas trescientos cincuenta y cinco a trescientos sesenta y uno, si bien refieren a facultades concurrentes en realidad son una descripción del marco constitucional sin que en ellas se arribe a una conclusión, ya que hasta la foja trescientos sesenta y uno se concluye esta descripción de las normas y apunta que es la facultad que otorga a la Federación para celebrar convenios de coordinación con los otros niveles de gobierno, donde comienza a apuntar la conclusión a la que llega el proyecto manifestándose de acuerdo con ésta pues describe con claridad esta parte de las consideraciones en la página trescientos noventa y seis y siguientes, como sucede respecto de que el Municipio pudo haber hecho lo que determinó dada la naturaleza jurídica de estos bienes, y debió consultar a la Federación o, en su caso, verificar si emitió las autorizaciones correspondientes.

Estimó que coincidía con las consideraciones que no tomó en cuenta el señor Ministro ponente Valls Hernández que podrían ser de concurrencia o coordinación, pues llevarían a un sistema de coordinación como se plantea en el proyecto, pero en general, con las consideraciones del proyecto y con la forma en que se desarrolla el sistema



*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

jurídico aplicable para estas zonas, estimando que podría mantenerse como está sin necesidad de atribuir un nombre específico de concurrencia o coordinación.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que todas las consideraciones apuntan hacia la invalidez del acto, señalando que restaría definir si se está en un sistema de facultades exclusivas de concurrencia o de coordinación, si es condicionada o no.

A las trece horas el señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso y la sesión se reanudó a las trece horas con veinticinco minutos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza señaló que se había precisado en la primera pregunta del considerando sexto del proyecto el tema relativo al régimen jurídico aplicable al área del parque nacional y la zona de monumentos arqueológicos; respecto de la que se advertía que existe una coincidencia en función de la jurisdicción o de la competencia federal en relación con estos temas.

Se manifestó en principio con el proyecto en cuanto conduce a la invalidez, por considerar que se está frente a facultades exclusivas de la Federación, partiendo de la base de cuál es la litis, la naturaleza de los actos impugnados y cómo han sido presentados.

*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

Señaló que el acuerdo y el programa de desarrollo urbano son impugnados sólo por cuanto hacen a la incorporación en dicho programa del Parque Nacional Tulum y la zona de monumentos arqueológicos Tulum-Tancah, lo que conforma la materia de la impugnación en la que el proyecto concluye que el Municipio en la elaboración de dicho programa se extralimita en sus atribuciones en tanto que esto es competencia federal; respecto de lo que existe coincidencia.

Manifestó que por el contenido de la litis el planteamiento del proyecto en el siguiente tema relativo a los efectos; es necesario tomar una votación, para seguir con el tema del proyecto que ha justificado su importancia, recordando que son muchos los ordenamientos que están presentes y las circunstancias que están en el entorno en este contexto de la materia constitucional que se debe abordar, señalando que tiene un contenido de otro orden y de otra magnitud.

Indicó que en mil novecientos ochenta y uno el Ejecutivo Federal emitió la declaratoria por la que se establecía el Parque Nacional de Tulum, la Ley de Expropiación y la Ley Forestal y de ordenamientos jurídicos aplicables a estos decretos establecían que la declaratoria del parque estaría acompañada de la correspondiente expropiación a favor de la Federación, en caso de que los predios en que se asentara no fueran de su propiedad; por

ende, la declaratoria de parque nacional se acompañaba por ministerio de ley y del decreto de un título de propiedad a favor de la Federación que comprendía la extensión geográfica del parque.

En ese tenor, en términos de dicha legislación y de la Ley General de Bienes Nacionales, los parques nacionales quedaban calificados legalmente como bienes nacionales y bienes del dominio público de uso común sobre los que no podría haber propiedad privada; sin embargo, a partir de ese momento y hasta la fecha, la legislación en la materia ha cambiado, señalando que el régimen jurídico de la materia se construye sobre una concepción constitucional distinta de los recursos naturales, conforme a la cual, el medio ambiente es de todos, por lo que, con independencia de quién sea propietario de la tierra sobre la que se hallan los recursos naturales, éstos deben aprovecharse y conservarse de modo en el que mejor procuren la sustentabilidad del desarrollo y el equilibrio ecológico como valores y fines en sí mismos, precisando que la legislación ambiental no sólo distingue entre la propiedad de la tierra y la protección ambiental de sus recursos naturales, sino en que se establezca que frente al derecho medio-ambiental y en general para la protección del medio ambiente y los ecosistemas, sea poco relevante el tema de la titularidad de la propiedad de la tierra.

Señaló que los parques nacionales como el caso de Tulum, de conformidad con la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, son parte de un régimen mayor de protección como área natural protegida que son representaciones biogeográficas de uno o más ecosistemas que por su belleza escénica, su valor científico y educativo o bien por otras razones análogas de interés general, son objeto de una especial protección, según el artículo 45 de la referida ley y por ser un parque nacional, su jurisdicción está a cargo de la Federación.

Por tanto, los parques son áreas por definición, excluyentes del fenómeno de urbanización, lo que no significa que no admitan en cierto grado que sobre ellos haya moradas pero no urbes, recordando que en Tulum desde hace décadas, se identificó un ecosistema con características especiales que la Federación decidió proteger y en esa virtud fue declarado parque nacional.

Señaló que tal situación llevaría a sumarse a la propuesta de invalidez del proyecto con algunos matices. Estimó que la inconstitucionalidad del plan de desarrollo urbano impugnado no estriba en que sea por el solo hecho de haber incluido un predio propiedad de la Federación un bien nacional en tal documento, como se refiere en el propio proyecto en varias ocasiones, ni que la jurisdicción de la Federación se actualice porque Tulum sea propiedad de la Federación. Señaló que Tulum es competencia de la

*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

Federación por tratarse de un parque nacional, cuya regulación y protección ha sido encomendada a la Federación, con independencia de quién sea el titular de esas propiedades, no todos los parques nacionales serán bienes de la Federación, lo que no le resta jurisdicción sobre los mismos, pues la titularidad del derecho de propiedad no es indispensable para reconocerla.

En ese tenor, el hecho de que el Municipio demandado aduzca que incluye el parque dentro de la planeación urbana de su territorio previendo la contingencia de que porciones del mismo sean desincorporadas de la propiedad federal o sean reconocidos como propiedad privada, no es relevante jurídica ni competencialmente hablando.

Señaló que la protección medio-ambiental a la que está dicho parque no va a cambiar aun cuando sobre esos terrenos se negara la propiedad de la Federación, ni la jurisdicción federal sobre esa geografía va a desaparecer porque se presenten títulos privados de propiedad. Recordó que se está analizando en esta controversia constitucional quién es constitucionalmente competente sobre el Parque Tulum y no sobre quién es el propietario del parque, por lo que no se deberán adelantar a la tercera pregunta del considerando sexto pues se tienen consideraciones en relación con los efectos de una declaratoria que se haga respecto de este apartado del proyecto sobre la exclusividad de las facultades de la Federación.

Por tanto, solicitó se tomara votación para determinar si sólo en tratándose de parques nacionales y zonas de monumentos arqueológicos existe o no jurisdicción exclusiva de la Federación.

Sometida a votación la propuesta contenida en la segunda pregunta del considerando sexto del proyecto relativa a determinar cuál es el régimen aplicable al área que comprende el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah, conforme a las consideraciones modificadas del proyecto y en el sentido de que la regulación de los parques nacionales es jurisdicción exclusiva de la Federación, manifestaron su intención de voto favorable una mayoría de diez de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó su intención de voto en contra considerando que es facultad de la Federación lo relativo a los parques nacionales pero no una facultad exclusiva, dado que aquélla se desarrolla en un ámbito de competencias concurrentes que a su vez, deben coordinarse.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó que había entendido que no se estaba votando ese punto sino

*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

únicamente si había jurisdicción exclusiva o no para llevar un consenso.

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó acertada la observación señalando que se estaba votando la facultad exclusiva de la Federación, ante lo cual el señor Ministro Franco González Salas precisó que iba a hacer la misma moción por lo que solicitó al señor Ministro ponente Valls Hernández que expresara su posición.

El señor Ministro ponente Valls Hernández recordó que manifestó su disposición para suprimir del proyecto las fojas trescientas cincuenta y cuatro a la foja trescientos sesenta, respecto de lo cual hubieron opiniones encontradas, señalando que en este punto exclusivamente se votó si había jurisdicción exclusiva de la Federación o no.

El señor Ministro Aguilar Morales aclaró que también lo consideró de esa manera, señalando que es facultad exclusiva de la Federación como lo señalaban las consideraciones del proyecto, y si se suprimen o no las demás consideraciones solicitadas por algunos señores Ministros, sería necesario analizarlo.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia se manifestó en el mismo sentido respecto de que la votación versaba sobre la facultad exclusiva de la Federación.

El señor Ministro Presidente Silva Meza señaló que había coincidencia en las consideraciones y que simplemente al hacerse el cómputo de la votación hubo otra apreciación.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó comprender que se trata de una facultad exclusiva de la Federación, recordando que es distinta la facultad exclusiva de la Federación y la no concurrencia por determinación constitucional los tres órdenes de gobierno.

El señor Ministro ponente Valls Hernández recordó que esta precisión surge por la construcción del proyecto y del apartado siguiente, en tanto que lo que se determine podría tener incidencia en relación con los efectos.

Precisó que de esta mayoría obtenida de diez votos de los señores Ministros sí existe exclusividad en las facultades sobre estos dos temas que se están manifestando en función del tratamiento que presentaba el proyecto.

El señor Ministro Cossío Díaz consideró que respecto de las opiniones vertidas sobre el tema entendió que algunos de los señores Ministros precisaron que existía una coordinación y no una concurrencia; en tanto que los señores Ministros Aguirre Anguiano y Zaldívar Lelo de Larrea se referían a la necesidad de presentar un marco general de concurrencia para después aterrizarlo de una coordinación, con lo cual estimó que se llegaría a un mismo



aspecto que de ser así, la razón que pesa en el ánimo es en el caso concreto, independientemente del marco general, que se está frente a una idea de coordinación, lo que consideró importante para abordar los efectos del punto tercero, con lo que se podría llegar a un consenso, ya que ninguno de los señores Ministros han sostenido que se esté ante un régimen de concurrencias, en el sentido no genérico del artículo 73, fracción XXIX-G, sino en el sentido específico del marco derivado de la ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y de la Ley de Bienes Nacionales, salvo lo señalado por el señor Ministro Aguirre Anguiano.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó de acuerdo con lo señalado por el señor Ministro Cossío Díaz señalando que hubo una primera votación en el sentido de que se trata de una jurisdicción exclusiva de la Federación. Posteriormente, se llegó por diversos caminos a la conclusión de que existe una coordinación porque la propia ley lo permite y porque la Federación tiene estas atribuciones, por lo que propuso que se tome la votación respecto a que es un régimen de coordinación derivado de una facultad exclusiva en la que los señores Ministros se manifestaron de acuerdo.

El señor Ministro Presidente Silva Meza señaló que esa será la segunda votación para que a partir de ésta, se determinen los efectos del siguiente tema que es muy importante en función de que existen diferentes estimaciones

de propietarios y construcciones, respecto de lo que se debe determinar si son facultades exclusivas, concurrentes o coordinadas, con lo que se abrirá o no la puerta para analizar estas situaciones en función de los efectos lisos o llanos o para efectos como lo propone el proyecto.

El señor Ministro Aguirre Anguiano indicó que se trata de un tema de la máxima relevancia, señalando que coloquialmente el proyecto recomienda una adecuada coordinación recomendando limar asperezas para que las cosas funcionen entre los tres órdenes correspondientes.

Consideró que en todo caso, se debería dar prevalencia a la interpretación constitucional del artículo 115, fracción IV, inciso c), párrafo segundo, constitucional que prevé que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) de la misma fracción y artículo, indicando que el inciso a) se refiere a que los Municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

El señor Ministro Presidente Silva Meza aclaró que el tratamiento será en función de los efectos en el que está presente la coordinación o la concurrencia, proponiendo

*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

concluir con la votación para continuar con el tema tercero del considerando sexto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó que por la gravedad, importancia y trascendencia del tema, se debía buscar la mayor coincidencia en la argumentación y en la decisión; de tal suerte que precisó no tener inconveniente pues de acuerdo a lo que se ha sostenido en la sesión, si el señor Ministro ponente quiere dejar el marco descriptivo sin calificar o lo quiere dejar como está en el proyecto; lo aceptaría así, con la idea de que se obtenga, si se puede, una unanimidad o por lo menos diez votos con un sentido porque el precedente es de la mayor relevancia no sólo para el caso de Tulum sino para todos los parques nacionales que están en riesgo de depredación y de un uso abusivo e irresponsable por parte de diversas autoridades.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia señaló que el proyecto en sus términos generó la discusión de esta sesión porque se refiere a la concurrencia de atribuciones de los tres niveles de gobierno en materia ecológica, recordando que en el artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional, se hace referencia a esta concurrencia en materia ecológica y se refiere a las áreas naturales protegidas y al ordenamiento ecológico, respecto de lo que sí hay concurrencia pero éste tendría que explicitarlo así, pues de lo contrario se estaría en una situación de indefinición; en cambio, en el concepto de parque nacional previsto en el artículo 50 de la Ley General

*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente, los parques nacionales se constituirán tratándose de representaciones biogeográficas a nivel nacional, de uno o más ecosistemas que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su actitud para el desarrollo del turismo o bien por otras razones análogas de interés general.

Señaló que en los parques nacionales sólo podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la protección de los recursos naturales, el incremento de su flora y fauna general, con la preservación de los ecosistemas y sus elementos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológica; es decir, se hizo referencia a que el Parque Nacional de Tulum es de competencia exclusiva de la Federación, respecto de lo que hubo una votación mayoritaria en este sentido.

En relación con el hecho de si se puede coordinar la Federación y delegar alguna de sus atribuciones ecológicas, consideró que sí se puede pues incluso se cuenta con un convenio para el ordenamiento ecológico en el que se incluyó el parque con mención especial dentro de las acciones de ordenamiento ecológico en el Municipio de Tulum, indicando que el documento se refiere a todo el territorio municipal. Por tanto, se manifestó de acuerdo en que permanezca el texto que habla de facultades

*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

concurrentes siempre y cuando se especifique que estas no comprenden a los parques nacionales.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas señaló que el señor Ministro Ortiz Mayagoitia sostuvo que entendió que el señor Ministro Aguirre Anguiano sostuvo que sí es facultad exclusiva de la Federación, por lo que solicitó que se aclarara el punto, respecto de lo que el propio señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que se refirió a que es que es facultad, no exclusiva de la Federación porque hay normas que así lo prevén, por lo que propuso señalar que tanto la Federación, los Estados y los Municipios tienen competencias, y si existen normas que establecen la concurrencia, deberá concurrir cada uno de los órdenes de gobierno según sus competencias lo que deberá coordinarse porque aun tratándose de parque nacional, los Municipios pueden concurrir para cobrar el impuesto predial.

El señor Ministro Cossío Díaz consideró que la posición del señor Ministro Aguirre Anguiano es diferente a la del resto de los integrantes del Tribunal Pleno, pero a partir del ofrecimiento que hace el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, el punto final por el que se está determinando la invalidez, es porque se considera que se está ante una facultad exclusiva de la Federación, respecto de lo que se tiene una mayoría de diez votos.

Agregó que de ser así, el segundo punto está en un nivel macro de un tema de concurrencia a un nivel micro, considerando que esto es lo importante respecto del tema, señalando que sí se está hablando de coordinación; consecuentemente, y a partir del ofrecimiento que hace el propio señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, consideró que, como ya lo había señalado el señor Ministro ponente, se eliminara la expresión de concurrencia de las páginas trescientos cincuenta y cinco, trescientos cincuenta y seis y siguientes y cuatrocientos treinta y uno en materia de los efectos a partir del ofrecimiento del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en el sentido de lo que se está tratando de puntualizar respecto de la exclusividad Federal, considerando dicho ofrecimiento muy valioso para la resolución del asunto, pues se podría sostener que: 1. Es facultad exclusiva de la Federación. 2. No hay ni puede haber concurrencia porque sobre algo que es exclusivo no puede haber la concurrencia, pues de lo contrario, no tendría el sentido de exclusividad; y, 3. Los efectos se precisarán en ese mismo sentido.

Al respecto, consideró que existe la posibilidad de que cada uno de los señores Ministros construya un voto concurrente basándose en los argumentos vertidos en la sesión, lo que simplificaría el sentido de la votación.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó de acuerdo con lo señalado por los señores Ministros Zaldívar

*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

Lelo de Larrea y Cossío Díaz, estimando que de ser así, habría conformidad y ya se votó que hay exclusividad en la Federación en ese aspecto; cuestionando si sería el momento de plantear la posibilidad de votar esa situación para que quedara especificada, aunque puede ser resultado natural del hecho de que la exclusividad, solo puede compartir o coordinarse con la coordinación o sólo puede establecerse en coordinación y no en concurrencia, pero para que se defina y se precise cuál es el sentido.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que de llegarse a la votación se cerraría el capítulo motivo de discusión de esta sesión.

El señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que este capítulo ha sido toral en el proyecto, en tanto que tiene una definición en una aproximación y una intención de voto unánime que conduce a la invalidez, a partir de la determinación de la facultad exclusiva de la Federación considerando complicada la petición en relación a que se determine la presencia eventual de concurrencia o coordinación, cuestionando si habrá concurrencia en este tema, indicando que se hará una votación en relación a exclusividad.

El señor Ministro Aguirre Anguiano indicó que a la competencia, se le estaría dando una calidad con los más diversos vocablos, señalando que se le denomina también

atribución, por lo que se trata de una competencia sobre los parques nacionales que corresponde a la Federación que debe ser exclusiva estimando que el concepto “exclusivo” es más conceptual que real, por lo que de cuestionarse si es nulo el decreto impugnado, señalaría que sí lo es y que se deberían analizar sus consecuencias.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que se votaría exclusivamente concurrencia o coordinación, partiendo de la base de determinar facultad exclusiva, lo que en un principio llevó a un consenso de determinar que como intención de voto se apuntaba la invalidez.

El señor Ministro Aguirre Anguiano cuestionó si es competencia de la Federación, pues así lo determina la ley y luego se agrega que la competencia es exclusiva, lo que no se prevé en la ley, para concluir que no deben de concurrir, por lo que sostuvo que sí deben de concurrir y que deben coordinarse.

El señor Ministro Pardo Rebolledo consideró que en la votación anterior se coincidió por mayoría de diez señores Ministros en el sentido de que este parque nacional está regulado por el régimen federal, siendo esta la razón que se da para considerar que indebidamente se incluyó en el Plan de Desarrollo Urbano de Tulum.



Consideró que los argumentos son suficientemente sólidos para tomar una votación por la invalidez o no del plan impugnado, en tanto que el tema relativo a la coordinación o concurrencia, se podría abordar al referirse a los efectos de esta resolución, porque este tema no aparece en la estructuración argumentativa de la inconstitucionalidad.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que se tenía una votación de diez a uno por la validez o invalidez del acuerdo impugnado, precisando que esa fue la pregunta que respondió en la votación anterior, considerando que se trataría de una votación provisional que, en su momento, se podría ratificar o rectificar.

Por ello, independientemente si se trata de norma general o individual, se tiene como votación preliminar la capacidad o la posibilidad de generarla con efectos generales y ha quedado invalidada, considerando que la razón es trascendente y que debía tomarse una votación sobre si la razón es concurrencia o coordinación porque de esa manera, en la próxima sesión se podrán abordar los efectos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza señaló que precisamente esa es la situación que debe resolverse para la votación, pues se tienen decisiones a nivel de intención de voto, por lo que propuso tomar una votación para efectos de

*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

certeza para estudiar o pronunciarse en relación con el tema.

El señor Ministro Aguirre Anguiano aclaró que su postura consistía en que el parque nacional es de la competencia de la Federación la cual, no se respetó; por lo que el decreto resulta inválido, pero no es de la competencia exclusiva, sino que se está ante una concurrencia, pero la parte en que se concurre no redime al decreto para hacerlo constitucional; sin embargo, sí afecta las consecuencias de la declaración.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que había entendido que cuando se votó respecto de la exclusividad de la Federación, va implícita la invalidez del decreto reclamado. Entonces, consideró que se podría ratificar la votación señalando su invalidez para que quede claramente establecido en actas que se está votando no sólo por la exclusividad, sino con su consecuencia que es la invalidez del decreto reclamado, y quede definido cuál es el sentido de la invalidez o no del acto, para posteriormente analizar la cuestión de coordinación y concurrencia al hacer el estudio de la constitucionalidad.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia precisó que el área está bajo la soberanía y jurisdicción de la Federación, tal como se desprende de la Ley de Zonas y Monumentos

*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

## Arqueológicos y la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

Agregó que existe la posibilidad de un convenio de coordinación, pero que es facultad exclusiva de la Federación no excluyente; comprendiendo la preocupación del señor Ministro Aguirre Anguiano respecto del impuesto predial y de los efectos de la declaración, pues de acuerdo con lo previsto en el artículo 115 constitucional, la Federación tiene que pagar el impuesto predial y los edificios que no cumplan con los fines a que se refiere este precepto constitucional serán sujetos de impuesto, lo que constituye un tema diferente.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que interpretó la participación del señor Ministro Aguirre Anguiano en el sentido de la pregunta si es válido o no, éste votaba por la invalidez en una votación preliminar, considerando que expresa un ajuste a la manera en que está hecha la pregunta, por lo que parecería que existe unanimidad de votos por la invalidez del decreto.

Sometida a votación la propuesta del proyecto consistente en declarar 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 en dicho

*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

Programa al Parque Nacional de Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah, se aprobó por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que el tema relativo a los efectos se abordaría en la siguiente sesión, ante lo cual el señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que por más que la Ley de Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos se refiera a la soberanía, no puede ir más allá de la Constitución la cual da injerencia a los Estados y a los Municipios incluso en estas zonas.

Sometida a votación la consulta consistente en determinar si está presente la concurrencia o la coordinación en el ejercicio de las atribuciones relacionadas con el área que comprende el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah, se aprobó por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza que en el caso concreto, se trata de un aspecto de coordinación. El

*Sesión Pública Núm. 51*

*Martes 10 de mayo de 2011*

señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó que además existe concurrencia.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto y los demás continuarían en lista, convocó a los señores Ministros para la sesión pública ordinaria que tendría verificativo el jueves doce de mayo del año en curso a las once horas y concluyó la sesión a las catorce horas con quince 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.