

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 52
O R D I N A R I A
JUEVES 12 DE MAYO DE 2011

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con diecisiete minutos del jueves doce 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 y uno, ordinaria, celebrada el martes diez de mayo de dos mil once.

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

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el jueves doce 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. 52

Jueves 12 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 someter a votación suprimir o no del proyecto las consideraciones contenidas a fojas de la trescientos cincuenta y cuatro a la trescientos sesenta, dado que en la sesión anterior, frente a las inquietudes de algunos de los señores Ministros manifestó su disposición para eliminar dichas consideraciones.

Además, sometió a consideración de los señores Ministros agregar en el engrose, la conclusión alcanzada en el sentido de que la atribución de regular bienes nacionales, como lo son el Parque Nacional Tulum y la zona de monumentos arqueológicos Tulum-Tancah, es exclusiva de la Federación, aunque exista la posibilidad de coordinación con el Gobierno local y los Municipios, lo cual no impide que como marco de referencia, previo al análisis de la legislación que distribuye competencias que otorga a la Federación esa atribución exclusiva, se aluda al régimen de concurrencia que establece el artículo 73 constitucional, de acuerdo a lo

señalado por los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Ortiz Mayagoitia en la sesión anterior.

Además, propuso respecto del tema relacionado con los efectos, que debe atribuirse a la declaratoria de invalidez de los actos impugnados con motivo de la existencia irregular de construcciones y asentamientos humanos en el área del polígono que comprende el parque nacional y la zona de monumentos arqueológicos, que derivado de la conclusión alcanzada en el punto dos, ajustar esa parte del proyecto, para dejar establecido que es la Federación la que debe determinar qué sucederá con tales construcciones y asentamientos, pudiendo coordinarse, en su caso, con el Estado y los Municipios para esos efectos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó la existencia de dos planteamientos, siendo necesario someter a votación si se suprimen o no las consideraciones visibles en las fojas de la trescientos cincuenta y cuatro a la trescientos sesenta del proyecto.

El señor Ministro Aguirre Anguiano indicó que es nimio el tema a suprimir del proyecto, que se hable de coordinación porque no se afecta en nada, porque se determinó que no existe concurrencia, que la competencia era exclusiva y soberana, por lo que consideró que la coordinación se sustenta en muchos más temas que no se han discutido, estimando importante elucidar esos tópicos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza estimó conveniente precisar que por el momento es necesario determinar si se suprimen las referidas fojas tomando en cuenta lo votado en la sesión anterior.

El señor Ministro Cossío Díaz consideró que de las distintas participaciones de los señores Ministros se deduce que no deben suprimirse las consideraciones referidas. Propuso que debe hacerse énfasis en la expresión “conurrencia” y establecer la diferencia de apreciación en cuanto a la fracción V del artículo 115 constitucional, en atención a lo expuesto por los señores Ministros Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea, que se referían a concurrencia pero finalmente consideraron que existía coordinación, por lo que sugirió matizar esas dos cuestiones a fin de que exista unidad en la narración, sin que amerite la supresión de las páginas indicadas por el señor Ministro ponente Valls Hernández.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea recordó que en la sesión anterior, en su última intervención, se refirió a dicho punto; que se comenzó a generar un consenso en el sentido de que a nivel macro la materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente es concurrente y a nivel micro en el caso de parques nacionales la competencia es exclusiva de la Federación por mandato de la propia ley. En ese tenor señaló que en el caso se trata de una

coordinación, lo cual ya se votó, indicando que es una facultad exclusiva de la Federación por mandato de la propia ley, sin que exista contradicción en el uso de los dos conceptos; sin embargo, estimó que esa descripción, como indicó el señor Ministro Aguilar Morales en la sesión pasada, es un marco normativo, descriptivo, de referencia, de dónde parte la facultad para emitir la ley general.

Por ende, coincidió con que simplemente precisando que se analiza la facultad desde una óptica macro y realizando los matices respectivos podrían conservarse las referidas fojas, recordando que incluso sostuvo que no tendría inconveniente en que se suprimieran, estimando posible llegar a un consenso sin necesidad de votación alguna.

El señor Ministro ponente Valls Hernández aceptó matizar las consideraciones respectivas.

A propuesta del señor Ministro Presidente Silva Meza, en votación económica, 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, se aprobó mantener las consideraciones visibles en la fojas de la trescientos cincuenta y cuatro a la trescientos sesenta del proyecto con

las matizaciones propuestas por los señores Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Aguirre Anguiano indicó que la cuestión fundamental es determinar por qué el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional, autoriza a la Suprema Corte a fijar los efectos que deben tener cada una de sus decisiones. Agregó que aparentemente los efectos connaturales debían de bastar, sin embargo la ley establece que deben señalarse con toda precisión dando con ello un amplio margen de apreciación para equilibrar principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de lo declarado adverso a la Constitución.

Cuestionó si en el caso es necesario hacer particularizaciones, señalar efectos y demás extremos, considerando que, en su concepto sí es necesario. Recordó que el señor Ministro Ponente Valls Hernández en su exposición indicó que la consecuencia natural es dejar a criterio de la Federación la suerte y destino de todos los inmuebles construidos en esa zona.

Recordó que en autos consta que la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca otorgó diversas autorizaciones en materia de impacto ambiental a la empresa hotelera *****, dándole el derecho de realizar obras y actividades del proyecto de desarrollo turístico

Sesión Pública Núm. 52

Jueves 12 de mayo de 2011

“*****”, lo que consta en autos a petición del señor Ministro Ponente Valls Hernández.

Indicó que también existen autorizaciones a diversas personas en las cuales se concreta que se han otorgado a diversas personas morales, cinco excepciones de evaluación en materia de impacto ambiental, siete ampliaciones o prórrogas de plazo, dos improcedencias y una solicitud de revalidación del proyecto.

Estimó que ello revela que la Federación ha dado autorizaciones para que se realicen determinadas obras en la zona respectiva, recordando que las autoridades no pueden revocar sus determinaciones, solicitando que ello constara en la resolución, agregando que esta resolución no afecta el estatuto de las atribuciones que constitucionalmente competen al Municipio en materia de impuesto predial a la propiedad raíz, y en su caso, cobro de servicios municipales sobre la zona.

Además, esta decisión no modifica los convenios de coordinación vigentes. Agregó que se trata de respetar con sentido ecológico una zona importante para el país, pero no se trata en forma alguna de cerrar las posibilidades recaudatorias que constitucionalmente le competen al Municipio. Indicó que externar que la Federación tiene todas las atribuciones sobre eso, es ir más allá de la litis, porque lo que se está resolviendo es que el Acuerdo impugnado es

inválido, señalando que los efectos como consecuencia de lo determinado son: que no debe de prohibirse corruptela alguna a nadie; que la Suprema Corte puede señalar alcances, consecuencias, sin que se trate de escarmentar a nadie a través de la decisión, pero los derechos constitucionalmente reconocidos para particulares, para municipios y para otras entidades que puedan tener como punto de atracción el inmueble que finalmente subyace a través de la declaración de invalidez no debe verse afectado más allá de lo que estrictamente se resuelva.

Por ende, solicitó ser cuidadoso con los efectos que se fijen.

El señor Ministro Franco González Salas estimó que el efecto de la resolución deriva de lo ya determinado por el Pleno. Recordó que el origen del parque nacional respectivo se dio en el año de mil novecientos ochenta y uno, sin embargo, en un acto concomitante se generaron diversas situaciones, por un lado se expropia dando lugar a que se trate de bienes de dominio público y consecuentemente de jurisdicción exclusiva de la Federación y, por otro lado, se establece un parque nacional con las características que en aquél entonces tenía y que se han ido transformando.

Lo anterior no cambia la naturaleza jurídica del bien ni la jurisdicción federal ya que en el caso de los parques nacionales conforme a la normativa anterior y la vigente, la

Federación puede dar autorizaciones para diversas actividades, entre otras, para el turismo ecológico, sin que en este momento se pronuncie sobre los títulos referidos por el señor Ministro Aguirre Anguiano, por lo que si las autorizaciones se otorgaron por autoridad competente y fueron expedidos conforme a la Legislación, se tienen que respetar. Agregó que al respecto el Pleno ya se ha pronunciado sobre el polígono que constituye el parque nacional, terrenos nacionales, bajo la jurisdicción de la Federación, por lo que es la Federación la que ejerce las competencias sobre ellos.

Indicó que la diferencia entre la concurrencia y la coordinación, estriba en que en aquélla los tres órdenes de gobierno tienen facultades en el ámbito respectivo; en cambio en la coordinación la Federación establece las condiciones de coordinación con el Estado y los Municipios en donde convergen todas las materias que efectivamente responden a regímenes jurídicos señalados en la Constitución.

Concluyó que su posición respecto de los efectos es que una vez determinada la naturaleza jurídica del predio respectivo, es decir, que el polígono en donde se constituyó el parque nacional y que fue motivo de la expropiación, es de la competencia exclusiva de la Federación y, por ende, a ésta le corresponde ejercer las competencias sobre ese territorio, las que, en su caso, podrían ejercerse de manera

coordinada con los órdenes estatal y municipal para atender los problemas existentes.

En cuanto a las autorizaciones dadas por las autoridades federales deberá atenderse al régimen jurídico correspondiente lo que podrán hacer valer los particulares involucrados.

El señor Ministro Valls Hernández recordó que a fojas cuatrocientos veintiuno del proyecto se indica: *“Al respecto, la autoridad federal señala que las autorizaciones en materia de impacto ambiental únicamente valoran la viabilidad desde el punto de vista ambiental y no prejuzgan respecto de la propiedad de los predios en los que se realizarán las actividades u obras, pues, como se advierte de la lectura de las mismas, se condicionan a la obtención de los permisos, concesiones y demás autorizaciones federales, estatales o municipales, que se requieran para dichos fines”*.

Por ello, las referidas autorizaciones en materia de impacto ambiental no prejuzgan sobre el régimen de propiedad.

En cuanto a los efectos de la declaración de invalidez estimó que no se puede llegar al extremo de determinar el destino final de los predios involucrados, sino que, y esa es la propuesta, atendiendo a la información proporcionada por las autoridades involucradas en la controversia, al acta

levantada con motivo del desahogo de la prueba de inspección judicial y al régimen constitucional ilegal en tratándose de bienes nacionales sujetos al régimen de dominio público federal, son los tres niveles de gobierno los que pueden coordinarse de acuerdo con sus respectivos ámbitos competenciales para la toma de decisiones que resuelvan la actual problemática respecto de las construcciones y asentamientos humanos ubicados dentro de dicha área.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que debe entenderse que la referencia a la concurrencia en las fojas cuatrocientos treinta y uno, ha quedado superada, lo que se aceptó por el señor Ministro Valls Hernández. A continuación dio lectura a lo indicado en el proyecto en cuanto a que los efectos de la declaratoria de invalidez de los actos impugnados no pueden llegar al extremo de determinar el destino final de todas y cada una de las construcciones y asentamientos humanos ubicados dentro del área que comprende el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah, sino que atendiendo a la información proporcionada por las autoridades involucradas en la controversia, al acta levantada con motivo del desahogo de la prueba de inspección ocular y al régimen constitucional en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico en tratándose de bienes nacionales sujetos al régimen del

dominio público, son los tres niveles de gobierno los que deben coordinarse de acuerdo con sus respectivos ámbitos competenciales para la toma de decisiones que resuelvan la actual problemática respecto de las construcciones y asentamientos humanos ubicados dentro de dicha área.

Al respecto estimó que únicamente se hace una exhortación a la coordinación, lo que a su juicio no se compadece con lo resuelto, pues ya se ha determinado que es un espacio de la jurisdicción federal, considerando que la tarea principal de regularizar el parque es de la competencia federal, pudiendo advertirse que varios de los procedimientos respectivos ya se iniciaron.

Por ende consideró que en primer lugar debe quedar claro que las autoridades federales deben ejercer sus atribuciones, así, por ejemplo, en el caso de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, destaca que el artículo 118, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales al señalar que *“el Procurador tiene a su cargo vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación... a la zona federal marítimo terrestre, a las aéreas naturales protegidas”*, establece competencias específicas que no se pueden ejercer sólo a partir de una coordinación, por lo que el Procurador Federal de Protección al Ambiente, coordinado o no, tiene que ejercer las atribuciones que la ley le otorga.

Si bien existen algunos ámbitos de coordinación, lo cierto es que ello es accidental, pues se trata de un problema de ejercicio de las facultades de las autoridades federales, las que primero deben actuar y después en algunos aspectos coordinarse.

Incluso, tomando en cuenta lo señalado en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la materia, el cual establece que para lograr la eficacia de la resolución se deben señalar los efectos que sean necesarios, por lo que debe considerarse que no se trata únicamente de declarar la invalidez del acuerdo impugnado sino realizar un sentido de restitución.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas señaló en relación con las autorizaciones dadas por la Federación, que el tema en esta controversia no es si estuvo bien o mal lo realizado por ésta, sino determinar si el Municipio podría o no intervenir en el polígono, en la inteligencia de que el Pleno ya resolvió lo conducente.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que es necesario suprimir la parte tres del proyecto pues se refiere a la actual situación catastral de los predios ubicados dentro del polígono, siendo datos relevantes que no son materia de la litis, la cual versa sobre la validez del acuerdo municipal impugnado.

Recordó que el Municipio reconvino impugnando diversas leyes y al resolver la reclamación respectiva se determinó que ello no sería materia de la litis.

En cuanto a los efectos de la declaración de invalidez si bien podrían dejarse sin efectos las partes del programa que se refieren a los parques nacionales, estimó que ello sería complejo por lo que propuso declarar inválido en su totalidad el programa impugnado y determinar la reviviscencia del programa anterior.

Precisó que en el programa actual el límite oriente “Llega hasta el mar”, ahí es donde se encuentra la franja del Parque Nacional, en tanto que en el programa anterior, en el cual únicamente existía el Municipio de Solidaridad, lo cierto es que en él se segregaba lo relativo al Parque Nacional de Tulum.

Por ello, estimó conveniente revivir el anterior programa para que el Municipio no quede sin regulación.

Por otro lado, estimó innecesario que la Suprema Corte dé ordenes de que se aplique lo dispuesto en la ley en la cual se prevén las atribuciones de las autoridades respectivas, lo que ha dado lugar a la existencia de un convenio de coordinación con el objeto de establecer las bases de la instrumentación del proceso tendente a la

formulación, aprobación, expedición, ejecución, evaluación y modificación del programa de ordenamiento ecológico local del territorio del Municipio de Tulum en el Estado de Quintana Roo, en lo sucesivo denominado como programa que suscriben por una parte el Ejecutivo, el Estado y el Municipio.

Agregó que en este convenio se acuerda que el presente instrumento es producto de la buena fe por lo que cualquier controversia que se derive del mismo respecto a su interpretación, operación, cumplimiento y ejecución será resuelta en amigable composición.

En el supuesto de que la controversia subsista será dirimida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recordando que si bien ya se comenzó la coordinación no corresponde a este Alto Tribunal dar instrucciones.

Manifestó que existen legislaciones, como la Ley de Monumentos y la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, que determinan lineamientos, regulaciones, pero sobre todo, una serie de definiciones, tratándose de las áreas protegidas, siendo necesario que primero se defina la naturaleza del parque nacional y, con base en ello, se tome en cuenta la posibilidad de desarrollar y emitir los convenios que sean necesarios a través de los lineamientos que marca la propia legislación de desarrollo ecológico, recordando que en los transitorios de esa ley se

establece la posibilidad de que “los parques nacionales y los monumentos naturales que se hayan establecido con anterioridad a la expedición del presente decreto podrán utilizar zonas alternativas además de las exigidas en el artículo 47 bis de la presente ley, que permitan compatibilizar los objetivos de conservación del área nacional protegida con las actividades que se han venido desarrollando hasta ese momento”.

Por lo que por el momento los efectos únicamente deben redundar en la invalidez del acuerdo impugnado y de su anexo y, en todo caso, revivir el programa anterior cuya vigencia era 2002-2026, el cual además de esta periodicidad excluía de manera específica el parque nacional, sin que lo demás deba ser materia de los efectos de este fallo sino de otro tipo de procedimientos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó que se debe partir de dos premisas fundamentales, la primera es que no se está en un proceso de amparo, en el cual se anula el acto y se restituye al quejoso, sino en una controversia constitucional donde la ley faculta y obliga a ir más allá y a fijar los efectos de la sentencia con claridad, lo que no es inusual en tratándose de tribunales constitucionales. Estimó que el caso concreto exige una mayor consistencia a los efectos.

Como segunda premisa estimó ser consistente con lo ya votado, pues se definió cuál es el polígono, que el parque nacional y la respectiva zona de monumentos arqueológicos es de la competencia exclusiva de la Federación, que no hay concurrencia y que puede haber coordinación; que si eso es así, el efecto de la resolución es en primer lugar, corroborar y fortalecer en la invalidez de los actos reclamados y la jurisdicción exclusiva del gobierno federal en esta zona.

En cuanto hacia el pasado estimó que no propone darle efectos retroactivos sino impedir que se sigan concretando los efectos de actos realizados en el pasado.

Consideró que el primer efecto para el Ejecutivo Federal, sería dejar muy claro que éste, a través de los órganos que legalmente correspondan, tiene la atribución para ejercer plena jurisdicción en el parque nacional y para coordinarse de la manera que mejor convenga y de acuerdo a la Constitución, a la ley y a las disposiciones reglamentarias.

Estimó que como subyace a esta decisión la preservación de una riqueza ecológica, incluso de la humanidad, sí es necesario precisar que el ejercicio de las referidas atribuciones se debe dar en vista a la conservación de este patrimonio, lo que ha influido en la decisión adoptada, sin que simplemente deba decidirse que el Ejecutivo Federal realice lo que le convenga, sino tomar en

cuenta la relevancia del bien en comento al no existir garantía plena del Poder Ejecutivo Federal, y no refiriéndose a un gobierno en particular, porque esto es para el presente y para el futuro, no pueda hacer un uso inadecuado de estas atribuciones, estimando que de esa manera se coordina adecuadamente la facultad del Poder Ejecutivo Federal, en la materia y el interés nacional de la conservación de este Parque Nacional.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia recordó que la razón por la que se ha declarado inconstitucional el respectivo plan de desarrollo urbano es porque incluye un predio que se rige por la jurisdicción federal, sin que se esté en presencia de una declaración general de invalidez.

Por ende, si únicamente se precisa que el plan de desarrollo urbano es inconstitucional en cuanto incluye el parque nacional, se generará una confusión, recordando que se pronunció inicialmente sobre la irrelevancia de determinar dónde se ubica el polígono respectivo, pues se trataba de resolver el problema jurídico consistente en si un plan de desarrollo urbano municipal puede incluir un predio de jurisdicción federal.

En cambio, en este momento procesal estimó relevante conocer dónde se ubica el predio respectivo ya que no existe convicción de que haya certeza en el trazado del polígono que delimita al parque nacional de mérito.

Indicó que en la página doscientos treinta y uno del proyecto se señala que la resolución que declara zona de monumentos arqueológicos es la misma a la que se refiere el parque nacional, efectivamente, la resolución sobre zona de monumentos arqueológicos establece que fue declarado parque nacional y ahora se declara ese mismo polígono ampliado, zona de monumentos arqueológicos, la superficie se aumentó a seiscientos noventa y una hectáreas, considerando que no duda de que se habla de un mismo polígono para ambas declaraciones, siendo más amplio el de la zona de monumentos arqueológicos que el del parque nacional porque parece ser que el primero no incluía el sitio arqueológico del Castillo de Tulum, amurallado.

A su vez en el Decreto en el que se declara como zona de monumentos arqueológicos se precisa que en el sitio arqueológico de Tulum aparece el Castillo, el que tiene una estructura piramidal con templo superior, así como el denominado “Templo de Dios” y que está en un cantil directamente frente al mar, por lo que la zona protegida sí es costera y se ubica frente al mar.

Por ende si únicamente se sostiene que se excluye el parque nacional y por eso es inconstitucional, se deja un margen importante de inseguridad jurídica, recordando que ya se definió que el dictamen que elaboró el perito designado por la Suprema Corte es el que debe prevalecer

por su imparcialidad, por el manejo de los datos técnicos, etcétera, sin que ello dé físicamente la precisión de este enclave.

Ante ello surge la interrogante sobre si deben fijarse efectos, por lo que como efecto de la resolución puede ordenarse un apeo y deslinde ya que de lo contrario se pueden seguir dando intromisiones, bien de la Federación queriendo proteger las áreas que están fuera del parque nacional, bien del Municipio queriendo realizar actos propios de su gobierno en aéreas que no están perfectamente definidas, por lo que si no se realiza lo anterior se deja el campo preparado para una nueva controversia, precisando que este Alto Tribunal en ejercicio de sus facultades de suplencia puede ordenar se lleve a cabo el deslinde del parque nacional, proponiendo que ese fuera el efecto de la sentencia.

Por lo demás, consideró que las cosas caen por su propio peso, pues al ser un terreno de jurisdicción federal, la Federación podrá ejercer sus atribuciones y si lo estima conveniente coordinarse.

Llamó la atención sobre lo señalado en el Decreto relativo al establecimiento de la zona de monumentos históricos, en el cual se indica: “Para contribuir a la mejor preservación de la zona de monumentos arqueológicos, materia de este Decreto, el gobierno federal por conducto de

la Secretaría de Desarrollo Social propondrá al gobierno del Estado de Quintana Roo, con la participación que corresponda al Municipio de Cozumel, ahora sucedido por Solidaridad y luego por Tulum, la celebración de un Acuerdo de Coordinación en el marco de la Ley de Planeación, Ley General de Asentamientos Humanos y de las leyes Estatales, con el objeto de establecer las bases conforme a las cuales dichas órdenes de gobierno, conjuntamente llevarán a cabo acciones tendientes a la regulación del uso de suelo para la preservación de la zona y su entorno ecológico. El Instituto Nacional de Antropología e Historia, tendrá la participación que le corresponda en el mencionado Acuerdo”.

Recordó que la Ley Federal de Zonas y Monumentos Arqueológicos da escasa participación a los Estados y Municipios, tratándose de conservación urgente de algún monumento arqueológico, sin que desde aquí deba ordenarse a la Federación que se coordine al interior del parque pero sí es indispensable que el polígono del parque nacional quede perfectamente establecido para que no haya duda sobre el ámbito espacial de las atribuciones federales, locales y municipales.

El señor Ministro Aguirre Anguiano estimó que la litis no está resuelta sin más, pues ello implicaría que el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de este proceso constitucional sería ocioso, debiendo tomarse en cuenta que

no se está en un juicio de amparo y se tienen amplias atribuciones para fijar los efectos, pues la finalidad de esa norma es dar más soluciones que problemas, sin que sea conveniente generar una nueva controversia, sino evitar los problemas políticos y sociales que puedan generarse. Por ende coincidió con los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Ortiz Mayagoitia en cuanto a los efectos, incluso con el señor Ministro Franco González Salas.

Estimó de gran importancia la propuesta del señor Ministro Ortiz Mayagoitia sobre la definición del polígono conjunto. En cuanto a la Ley de Zonas y Monumentos Arqueológicos precisó que los monumentos son propiedad federal y de competencia federal, mientras que las zonas lo son por los monumentos que puedan existir en ellas pero las zonas como tal no son propiedad federal sino de quien corresponda, por lo que éstas son áreas reguladas, sin que por ello se cambie o adquiriera título alguno por razón de la declaratoria de zona de monumentos.

Cuando se habló de parque nacional se refirió a seiscientas treinta hectáreas y se hizo un agregado de sesenta hectáreas cuando se anexó la zona de monumentos históricos federales, pero que no contiene monumentos será una zona regulada pero no de exclusividad federal, siendo muy importante precisarlo aunque no fue punto de la litis.

Agregó que el artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales indica que las entidades o los particulares que, bajo cualquier título, —invasivo o delictual— utilicen inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación, en fines administrativos o con propósitos distintos a los de su objeto público, estarán obligados a pagar las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Por ello estimó que dicho numeral no se expulsa por esta resolución y se compadece con ciertas prerrogativas constitucionales de la hacienda municipal, específicamente la prevista en la fracción IV del artículo 115 constitucional, a la cual dio lectura.

Estimó relevante tomar en cuenta que esta resolución no mutila las atribuciones que corresponden a los Municipios en términos de la Constitución y de las leyes federales aplicables, sin que ello implique una minucia sobre particularidades o validar los títulos jurídicos emitidos previamente.

Agregó que existen cuatro amparos concedidos respecto de los predios correspondientes, siendo conveniente agregar que esta resolución no afecta las consecuencias de esos fallos constitucionales.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas señaló que una cuestión es la litis respectiva y otra los

alcances y efectos del fallo que se emita en una controversia constitucional, siendo relevante contar con el artículo 41 de la ley reglamentaria de este proceso constitucional.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó coincidir con algunas de las cuestiones en relación con los efectos, respecto de lo que consideró que no deben ni pueden ser tan detallados en relación con la cuestión de los predios que puedan estar o no incluidos, e incluso respecto del polígono en sí mismo. Estimó que este asunto es de gran trascendencia en general, ya que todas las circunstancias que implican la situación legal de los parques nacionales en el país, son fundamentales.

Por ende, la supervivencia de estas áreas hace necesario reflexionar sobre una solución que vaya más allá de la litis. Por ello se ha analizado la importancia que la Constitución y este tipo de leyes dan a los parques nacionales.

Compartió lo señalado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en cuanto a que no se trata de un juicio de amparo, estimando que en las consideraciones del fallo se van definiendo aspectos relevantes que van más allá del problema de invasión de esferas, determinándose que la inclusión del predio respectivo en el acto reclamado es inválida, lo cual lleva a dar un sentido a esta invalidez para que tenga por sí misma un efecto legal suficiente para hacer

a un lado el acto reclamado y además preservar la situación legal que corresponde a ese tipo de áreas, por lo que no estimó conveniente establecer en lo concreto cada una de las situaciones jurídicas que en múltiples leyes se pueden dar.

Por ende, consideró que a través del proyecto ya se realizan las precisiones respectivas, en la inteligencia de que los convenios derivan de la posibilidad de coordinación, por lo que llegar a un detalle sobre las leyes aplicables podría provocar que las disposiciones específicas no mencionadas no fueran aplicables, lo que no es correcto pues existen diversas leyes que deben aplicarse atendiendo a las definiciones que se dan en el fallo.

Estimó innecesario lo propuesto por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia pues pareciera que con ello se cuestionarían los decretos federales que establecieron un parque nacional y una zona de monumentos históricos, sin que sea necesario realizar una evaluación de los alcances, de la calidad y de los límites de la declaratoria de parque nacional, lo que no es materia de la litis.

Por ende, consideró que afirmaciones como la visible en la foja cuatrocientos treinta y uno del proyecto en cuanto a que “se advierte la existencia irregular de propiedad privada de asentamientos humanos dentro del área”, no es materia de esta resolución, pues ya tendrán los particulares

la oportunidad de acreditar o exigir el reconocimiento del respectivo título jurídico, sin que sea el caso de exigir a las autoridades las obligaciones que les imponen diversas leyes, pues con ello se corre el riesgo de una resolución incompleta; además, de ordenarse el deslinde después vendrá una queja que impedirá concluir con lo derivado de la litis, que es la inclusión al Programa del parque nacional con todas las consecuencias que soportan o dan sustento a esta resolución que son las definiciones, la importancia de los parques nacionales, de las zonas arqueológicas, de las facultades exclusivas de la Federación.

Incluso, estimó que los amparos concedidos son relevantes, pues dudó que se tenga la posibilidad de fijar los alcances de un amparo al resolver una controversia constitucional.

Consideró que lo relevante de la resolución es reconocer la importancia de un parque nacional y de la atribución exclusiva de la Federación.

Consideró, como lo señaló la señora Ministra Luna Ramos, que el efecto de la invalidez del acto es en los términos de las consideraciones de la resolución y estos no requieren ningún detalle en particular, porque siempre quedaría corto ese alcance de resoluciones, pudiendo omitir algún predio, alguna zona o alguna disposición legal; y cada autoridad dentro de sus obligaciones legales tendría que

exigir a cada uno de los predios que están ahí, a cada una de las determinaciones sobre el fundo del Municipio, cuáles son los límites hasta los que puede llegar, lo que será materia si así lo hubieran planteado en esta controversia constitucional.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó que ya no iba a insistir en el tema de los efectos y la litis, sin embargo, la última intervención lo hace insistir en el asunto.

Estimó no comprender cómo se sostiene que la litis de una controversia constitucional se limita a determinar la validez o invalidez de un acuerdo o de un programa, ya que conforme a la norma antes referida, se deben dar los elementos necesarios para el cabal cumplimiento de aquello que es objeto de la controversia.

Precisó los requisitos de la demanda previstos en el artículo 22 de la ley reglamentaria en comento, considerando que el artículo 41 de la misma implica que la Suprema de Justicia debe restituir la condición que se presente respecto de un bien del patrimonio nacional.

Por ende, si la litis se limitara al acuerdo respectivo sería correcto lo que se ha propuesto; sin embargo, este Alto Tribunal debe dar todos aquellos elementos que permitan darle plena eficacia a las sentencias.

En segundo lugar consideró que no es un argumento adecuado señalar que no es conveniente precisar las normas aplicables por el riesgo de quedarse corto ya que la tarea de la Suprema Corte es construir la realidad representada en una resolución.

En tercer lugar no puede entender lo relativo a la reviviscencia, porque se realizaría a partir de una competencia de la que carece el Municipio y establecer que el Municipio tenía la posibilidad de establecer determinado tipo de normas sería tanto como darle sentido normativo a algo que lo ha perdido.

Consideró que el proyecto contiene una propuesta muy simple al decir “coordínense”, obviamente, desde el marco de la competencia, ya que si no violaríamos flagrantemente el artículo 16 constitucional.

Estimó que la Federación tiene competencia predominante, porque a ella le corresponde su cuidado, administración, protección y supervisión, por lo que toma el liderazgo en el ejercicio de sus atribuciones por tratarse de un área propia.

En ese tenor, viendo la diferencia sobre los efectos estimó que sería conveniente tomar una votación sobre si se precisan o no efectos en la sentencia, pues si se define que

no se den mayores efectos se estará en una condición mayoritaria y en ese momento se terminará la discusión.

Agregó que no discutirá en este momento cuáles son los efectos, siendo conveniente que previamente se defina si se fijarán o no efectos.

En cuanto a lo planteado por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia estimó innecesario desahogar la diligencia respectiva precisando que en el proyecto al referir a la pregunta cinco se cuestiona: “Dirá el perito si el decreto de creación del Parque Nacional Tulum contiene información suficiente para ubicar con precisión mediante un sistema de coordenadas georeferenciadas el polígono que pretende delimitar su Considerando Quinto; en todo caso, aportará el perito las razones en que funde su respuesta explicándolas en términos entendibles para quien carezca de conocimientos profesionales en su ciencia”, y en la respuesta que da el perito de Tulum se indica: “El decreto sí contiene información suficiente; sin embargo, para la construcción física de dicho polígono en la época de expedición del referido decreto, el método de rumbos y distancias no permitió ubicar sus resultados con precisión mediante un sistema de coordenadas georeferenciadas”. A su vez el perito del Ejecutivo Federal responde que sí, señalando: “que reitera el contenido de la respuesta a la pregunta tres y además en el Plano EX02, de escala 1-2.5000”.

Por su parte, el perito oficial, al cual se sostuvo se le dará valor, manifestó: “En el decreto sí existen los elementos técnicos para graficar y ubicar el polígono al que se hace referencia, vértice ligado al Plan Nacional UTM, Sistema de Coordenadas Universal Transversal de Mercator –en inglés– Universal, etcétera. Coordenadas de partida equix, tangentes IRAC, rumbo astronómico calculado”.

Por ende, si se aceptó que el peritaje oficial es correcto y en éste se dice que sí es posible con la información que se tiene delimitar esta área en términos georeferenciales, ya se cuenta con una condición, siendo un problema diverso el apeo y deslinde de predios específicos de algunos particulares, estando claramente ubicado el polígono respectivo por lo que no se requiere la respectiva diligencia de apeo y deslinde.

Reiteró la necesidad de primero determinar si se fijarán efectos.

El señor Ministro Pardo Rebolledo consideró que no se ha propuesto que la sentencia no tenga efectos, sino que se han dado diferentes posturas sobre cuáles serían éstos.

Consideró que los efectos de la resolución deben estar determinados por las consideraciones mismas de la sentencia, sin que se puedan resolver en este momento los

diversos problemas que se presentan en la zona, máxime que se carece de elementos para ello.

Recordó que existe pronunciamiento mayoritario en cuanto a que la competencia para resolver lo relativo a dicha zona es exclusiva de la Federación.

Estimó que el problema del polígono al parecer se tuvo resuelto con base en el peritaje rendido por el perito oficial, el cual determina que sí se puede determinar dónde se ubica el polígono. Precisó que en la respuesta a la pregunta diecisiete, se sostuvo por dicho perito: *“De acuerdo a la descripción topográfico, analítico del Diario Oficial de la Federación de veintitrés y treinta de abril de mil novecientos ochenta y uno, así como el polígono del Decreto por el que se declara Zona de Monumentos Arqueológicos el área conocida como Tulum-Tancah, estos polígonos corresponden al mismo inmueble o al Parque Nacional de Tulum”*. Luego agrega: *“... el plano que sirvió como base al Ejecutivo Federal es el denominado propuesta de expropiación, de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de la Dirección General de Organización y Obras de Parques Nacionales para la Recreación, con clave EX-02 y en ésta se puede observar que técnicamente cuenta con todos los elementos para graficar y ubicar el Parque Nacional de Tulum”*. ... *“También existe como antecedente el plano en autos del Gobierno del Estado de Quintana Roo, de la Dirección General de Catastro denominado Tulum, Fundo*

Sesión Pública Núm. 52

Jueves 12 de mayo de 2011

Legal, Expropiación Parque Nacional con clave tal, escala tal, de fecha veintisiete del cero ocho de ochenta y uno, levantado o realizado por la Secretaría de la Reforma Agraria, en este plano se puede observar que técnicamente cuenta con todos los elementos para graficar el Parque Nacional Tulum y los expone". Finalmente sostiene: "Aunque este polígono no está georeferenciado, sí corresponde al polígono del plano propuesta de expropiación de SAHOP y de la Dirección General de Organización y Obras de Parques Nacionales para la Recreación".

Por tanto, estimó que lo resuelto en el fondo es que la razón que se daba en el proyecto consistente en que los instrumentos de medición de los años ochentas a los que se tienen actualmente, habían generado esta discrepancia en la ubicación del polígono, pero haciendo a un lado ese argumento existen referencias que llevan a la convicción de que no había duda sobre su ubicación.

En cuanto a la problemática derivada de la existencia de construcciones dentro del parque nacional respectivo, consideró que no se puede solucionar aquí la de alrededor de ciento ochenta predios de diversas personas ya que no se cuenta con los elementos para ello. Se sumó a la propuesta del señor Ministro Aguilar Morales en cuanto a suprimir la referencia a que dichos predios son irregulares, pues no se cuenta con elementos para pronunciarse en ese sentido.

Señaló comprender lo expresado por el señor Ministro Cossío Díaz en cuanto a que para que se exhorto a una coordinación, es necesario dejar claro que esa área está sujeta a la competencia federal exclusiva, y desde luego, tendrá la prioridad y el mando de las acciones que deban tomarse para regularizar toda esa zona, lo que consideró que se desprende de la esencia misma de la inconstitucionalidad, por lo que no habría problema en que ese argumento se incluya en los efectos, por lo que bastará con indicar que es competencia federal, que habrá coordinación en la medida en que la legislación y la propia competencia federal así lo permitan, y sobre esas bases se solucionarán los problemas de todos los asentamientos que se encuentran en esta área.

En cuanto a lo señalado por la señora Ministra Luna Ramos estimó que no se está declarando la invalidez de todo el programa de desarrollo urbano impugnado, sino únicamente lo relacionado con la inclusión del parque nacional en comento y en esa medida ni siquiera habría que hacer referencia a la reviviscencia del plan anterior, sino solamente invalidar parcialmente el que ha sido objeto de estudio, en la medida en que se incluye esa zona federal.

Reiteró que no se puede llegar al detalle y que las bases para la solución de los efectos están dados en el proyecto y en esa medida, su propuesta concreta sería que

en la parte de los efectos se agregue o se haga énfasis en que es un área de exclusiva competencia federal; que la Federación tendrá el mando o la prioridad para tomar las decisiones en cuanto a la definición de los problemas que ahí se presenten y que, desde luego, deberá tomarse en cuenta la posible coordinación con las autoridades estatales y municipales, dejando a salvo los derechos que el Municipio pudiera tener con base en esa propia coordinación y en los preceptos legales correspondientes, para atender la problemática de esos asentamientos humanos que están ubicados en ese polígono.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que si se considera suficiente la declaración de invalidez del programa en la parte que se refiere al parque nacional y a la zona de monumentos históricos respectivos con ello bastaría, sin menoscabo de que, de lo contrario, se podría dar la reviviscencia del programa anterior.

Además, se manifestó en contra de precisar efectos consistentes en exhortar a la coordinación, señalando que los efectos son para precisar que realicen o no determinadas acciones para efectos de su cumplimiento, pero no para exhortaciones.

El señor Ministro Presidente Silva Meza propuso que no hubiera receso y continuar la discusión del asunto, con lo

Sesión Pública Núm. 52

Jueves 12 de mayo de 2011

cual los señores Ministros manifestaron su unánime conformidad.

El señor Ministro Valls Hernández recordó que al inicio de la sesión del día de hoy propuso que derivado del resultado del punto dos se ajusten los efectos para precisar que sea la Federación la que deba determinar qué sucederá con tales construcciones y asentamientos humanos, pudiendo coordinarse en su caso, con el Estado y los Municipios para tales efectos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó innecesario e inconveniente ordenar una diligencia de apeo y deslinde pues ya fue definido en sesión anterior al aprobar por mayoría de diez votos el punto 1, para lo cual dio lectura a la versión de la sesión respectiva.

Estimó que es innecesario votar si habrá efectos o no, siendo necesario votar si se declara la nulidad en el sentido en lo que engloba el parque nacional y con base en las consideraciones del proyecto, sin realizar mayor orden o mandato, aun cuando alguno de los señores Ministros han manifestado que sí debe darse un efecto mayor a la simple nulidad.

Consideró que la propuesta que formuló no conlleva a realizar una enumeración detallada de todo lo que debe realizar el Ejecutivo federal, sino simplemente sostener que

hay jurisdicción exclusiva de la Federación y consecuentemente puede coordinarse con el Municipio y el ejercicio de las atribuciones de aquélla deben atender a la preservación del parque respectivo.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que en su momento consideró fundamental definir el polígono, estimando que ello ya se ha realizado, siendo innecesario que este Alto Tribunal ordene el apeo y deslinde para que físicamente se delimite el polígono, dado que jurídicamente ya está delimitado.

Indicó la relevancia de tomar en cuenta que originalmente el parque nacional no abarcaba “El casco de la Zona de Monumentos Arqueológicos”, ya que en mil novecientos ochenta y uno tenía un área de seiscientos sesenta y cuatro hectáreas y en mil novecientos noventa y tres al establecerse la zona de monumentos arqueológicos se define un área de seiscientos noventa y un hectáreas, por lo que respecto de las treinta y siete hectáreas adicionales rige la legislación específica en la materia, tan es así que en el decreto en el que se declaraba a las zonas arqueológicas se ordena la coordinación de los tres órdenes de gobierno, lo que debe entenderse exclusivamente a la zona de monumentos que no está incluida dentro de lo que es la zona del parque nacional, que es exclusivamente de jurisdicción federal y en donde las limitaciones son mayores a las que existen respecto de las zonas arqueológicas.

Recordó que lo que subyace en el caso del parque nacional es la protección a una zona por su riqueza natural, sus condiciones, su valor intrínseco, en tanto que en la zona arqueológica se pretende proteger vestigios que nos dan identidad, por lo que estaría de acuerdo en que en los efectos se precise que se deben ejercer las atribuciones respectivas para proteger el parque nacional, ya que ha sido parte del problema pues se han dado argumentos de que existen autorizaciones irregulares, siendo punto medular, coincidiendo con el enfoque, expresar que existe la obligación de ejercer rígidamente las facultades para proteger dicho parque.

El señor Ministro Aguilar Morales reconoció que la resolución por sí misma debe tener efectos existiendo diversas propuestas sobre cuáles serían éstos.

Compartió lo señalado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en cuanto a indicar los efectos de manera general y razonable.

Reiteró no compartir lo señalado en la foja cuatrocientos treinta y uno del proyecto en cuanto a la irregularidad de los predios respectivos ya que no ha observado ni analizado jurídicamente la regularidad de esa propiedad, por lo que sería conveniente suprimir esa parte ya que no tiene sustento legal ni es parte de la litis, en tanto

que la segunda parte de esa foja podría sostenerse al contener consideraciones relacionadas con que el alcance de los efectos de la declaratoria de invalidez de los actos impugnados no puede llegar al extremo de determinar el destino final de todas y cada una de las construcciones de asentamientos humanos ubicados dentro del área que comprende el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos y culminar haciendo énfasis en que la Federación tiene la facultad exclusiva sobre ellas, debiendo coordinarse para definir la actual problemática. Dada la importancia ecológica de conservación de la zona que se está tratando de proteger con la resolución, de tal modo que se redondeara tanto el efecto general, la obligación de coordinarse reconociendo la preeminencia de la Federación y la regularidad de los predios, atendiendo a la importancia de la zona por su naturaleza como parque y como vestigios arqueológicos.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que una situación similar se dio cuando se discutió la controversia constitucional 66/2005 bajo la ponencia del señor Ministro Valls Hernández.

Recordó que se discutió sobre qué sucedería respecto del fraccionamiento ya realizado, sin que se hubieran fijado efectos dado que se consideró que no era materia de la litis y que eso sería materia de otro tipo de procedimientos, por

lo que para ser congruente votará en ese sentido y por la supresión del punto 3 del proyecto.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia recordó que en la sesión celebrada el diez del mes en curso, se suprimieron los párrafos primero y segundo, quedando el tercero, el cual genera incertidumbre e indica: “De este modo, aun cuando se advierte un desplazamiento de los polígonos hacia el Mar Caribe, la superficie y ubicación física de los mismos es la referida en los Decretos publicados en mil novecientos ochenta y uno y mil novecientos noventa y tres, respectivamente, pues, como se ha señalado, es técnicamente incorrecto realizar el trazo de tales polígonos con instrumentos (planos y fotografías) y equipo de medición modernos, dado que, por causas naturales, pero, sobre todo, por los avances tecnológicos registrados desde entonces a la fecha, es lógico que existan diferencias, debiendo tener en cuenta, sin embargo, que, del contenido de los citados Decretos, se desprende que fue intención del Ejecutivo Federal crear un Parque Nacional y declarar una Zona de Monumentos Arqueológicos dentro de la parte continental y no en el litoral quintanarroense”.

Precisó que conforme a la declaración de zonas de monumentos arqueológicos del Castillo de Tulum es costera, por lo que sugirió que se eliminara el párrafo tercero de la página doscientos treinta y tres del proyecto, de donde surgió su preocupación de plantear una definición clara y

precisa sobre los límites materiales geográficos y físicos del Parque, lo cual fue aceptado por el señor Ministro Valls Hernández.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que tomando en cuenta lo decidido en cuanto a la competencia exclusiva de la Federación respecto del parque nacional y la zona de monumentos arqueológicos correspondientes, surge la interrogante sobre si se requiere fijar efectos diversos a los connaturales de la litis planteada, lo que llevaba a una problemática física, geográfica, jurídica, técnica que tal vez no sería posible resolver.

Por ende, si la litis ha sido la inclusión que se ha determinado inválida, la consecuencia natural es la exclusión y, por ende, a la Federación le corresponde ejercer sus atribuciones, sin que sea necesario realizar alguna calificación sobre los títulos que se han referido, lo cual corresponderá realizar a las autoridades federales.

Convino en la necesidad de buscar el equilibrio entre las pretensiones y las defensas y evitar que la sentencia pueda tener un alcance que genere mayores inconstitucionalidades de las que se invalidan, estimando que en el caso el alcance debe ser muy serio pero modesto como lo consideró el señor Ministro Aguirre Anguiano.

Por ende, propuso innecesario fijar más efectos de una consideración reforzada que explique esta problemática y que la determine.

Indicó que en relación con lo planteado por la señora Ministra Luna Ramos, la primera votación que sometería a la consideración de los señores Ministros es si se conserva o se suprime el apartado tercero del proyecto, donde se habla de la actual condición catastral y de asentamientos humanos al interior del área que comprende el Parque Nacional Tulum y la zona de monumentos arqueológicos. Ante lo cual el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó que también había sido observación del señor Ministro Aguilar Morales, conservar modificado dicho apartado.

Sometida a votación la consulta consistente en suprimir el estudio contenido en el punto tres relativo a la condición catastral y de asentamientos humanos al interior del área que comprende el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah, los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se manifestaron a favor de que se conserve el estudio, con los ajustes correspondientes. Las señoras Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra.

A continuación, el señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que la segunda pregunta que sometería a votación sería si deben imprimirse efectos adicionales a la declaratoria de invalidez.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó que de lo expuesto por los señores Ministros Presidente Silva Meza y Luna Ramos, coinciden en que el efecto debe de ser el connatural que corresponda, pero los alcances no deben de entenderse como por sí mismos modificativos, ni de las atribuciones que competen al Municipio de Tulum, ni a los otros Municipios, conforme al artículo 115 de la Constitución, lo cual no se tiene; segundo, las resoluciones administrativas dadas con incidencia en la zona, por esta resolución, no necesariamente quedan modificadas, ese es un alcance que no tiene, según lo aceptado por todos los señores Ministros; tercero, los convenios de coordinación precedentes, por razón de esta resolución, no se ven afectados; y cuarto, los amparos concedidos por razón de esta resolución no sufren variación en su concepto en sí mismos, pues consideró que se refiere a alcances, no a efectos.

En ese tenor, el señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó que la pregunta puede variar en el sentido de consultar si se está de acuerdo en los efectos naturales de la controversia constitucional. Ante lo cual el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró que a fin de no complicar

la situación, la pregunta debe ser ¿Deben tener los efectos connaturales o es necesario fijar efectos adicionales?

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia propuso votar si el efecto de la declaración de invalidez es únicamente excluir del Programa impugnado al Parque Nacional y a la Zona de Monumentos Arqueológicos respectivos, propuesta que fue objetada por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

Posteriormente por instrucciones del señor Ministro Presidente Silva Meza el secretario general de acuerdos dio lectura a la propuesta de efectos elaborada en el sentido de que: “El efecto de la declaración de invalidez es la exclusión del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030 del Parque Nacional y de la Zona de Monumentos Arqueológicos respectivos, indicándose que a la Federación le corresponde ejercer sus atribuciones determinando en qué medida se coordinará con los diversos niveles de gobierno y atendiendo en todo momento a la preservación del Parque Nacional respectivo”.

Sometida a votación dicha propuesta de efectos, por mayoría de diez votos 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, se aprobó que el efecto de la declaración de invalidez es la exclusión del Programa de

Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, del Parque Nacional y de la Zona de Monumentos Arqueológicos respectivos. El señor Ministro Aguirre Anguiano votó en contra. Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobó indicar en el considerando relativo a los efectos de este fallo que corresponde a la Federación ejercer sus atribuciones, determinando en qué medida se coordinará con los diversos niveles de gobierno y atendiendo en todo momento a la preservación del Parque Nacional respectivo. Los señores Ministros Aguirre Anguiano y Luna Ramos votaron en contra.

Por unanimidad de once votos se aprobaron los puntos resolutivos, los cuales son del tenor siguiente:

“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*

Sesión Pública Núm. 52

Jueves 12 de mayo de 2011

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 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”.*

Asimismo, se determinó que la referida declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la fecha en la que se notifique este fallo al Ayuntamiento de Tulum, Estado de Quintana Roo.

Por unanimidad de once se ratificaron las votaciones emitidas por los señores Ministros durante las sesiones celebradas los días nueve, diez y de hoy, doce de mayo de dos mil once.

El señor Ministro Aguirre Anguiano reservó su derecho para formular voto particular y los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Ortiz Mayagoitia reservaron el suyo para formular sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

El señor Ministro Presidente Silva Meza recordó que hace algunas semanas la Primera Sala conoció de un asunto en donde hubo diferendos en la votación y no se alcanzó decisión. En sesión del treinta de marzo del presente año, la propia Sala determinó que del asunto tuviera conocimiento el Tribunal Pleno. Los proyectos se distribuyeron a los señores Ministros y por tratarse de un tema de naturaleza penal, donde existe inclusive privación de la libertad, se acordó que el asunto se vea inmediatamente después de éste, es decir el lunes dieciséis del mes en curso.

El señor Ministro Presidente Silva Meza convocó a los señores Ministros para la sesión pública ordinaria que tendría verificativo el lunes dieciséis de mayo del año en curso a las once horas y concluyó la sesión a las trece horas con cuarenta y cinco minutos.

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