

## ÍNDICE.

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 7 DE MAYO DE 2012.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
71/2009	<p><b>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL</b>, promovida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en contra del Congreso de la Unión, del Presidente de la República y de otras autoridades.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ)</p>	3 A 55

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 7  
DE MAYO DE 2012.**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**JUAN N. SILVA MEZA.**

**SEÑORES MINISTROS:**

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.  
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.  
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.  
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.  
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES.  
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.  
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO.  
GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.**

**AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:20 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión pública ordinaria correspondiente al día de hoy. Señor secretario sírvase dar cuenta por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número cuarenta y siete ordinaria, celebrada el jueves tres de mayo del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señoras y señores Ministros, está a su consideración el acta con la que se ha dado cuenta, si no hay observaciones, les consulto si se aprueba en votación económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADA.**

Continúe señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL  
71/2009, PROMOVIDA POR EL JEFE DE  
GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL  
EN CONTRA DEL CONGRESO DE LA  
UNIÓN, DEL PRESIDENTE DE LA  
REPÚBLICA Y DE OTRAS  
AUTORIDADES.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Valls Hernández y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor secretario. Señoras y señores Ministros como ustedes recuerdan, en la última sesión, había solicitado el uso de la palabra y quedó precisamente programado para el inicio de esta sesión el señor Ministro Pardo Rebolledo, después de su intervención, habré también en particular de fijar mi posición en relación con este tema que venimos discutiendo.

Señor Ministro Pardo Rebolledo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Muchas gracias señor Presidente, señoras y señores Ministros, en este asunto estamos discutiendo el primer punto —digámoslo así— de fondo que corresponde al Considerando Sexto del proyecto. En este Considerando Sexto se da respuesta a argumentos que se hacen valer en los conceptos de violación primero y segundo; sin embargo, se centra más el estudio en un aspecto concreto que es que los promoventes de la Controversia, cuestionan la competencia del Congreso de la Unión para emitir una ley general, que en este caso, es la impugnada, la Ley General de Turismo.

Este aspecto, viene impugnado partiendo de la base de que en estos conceptos de invalidez se dice que el Congreso de la Unión confunde su facultad para legislar en materia federal sobre turismo, con la posibilidad de emitir una ley general, ése es el argumento — entiendo yo— central de estos conceptos de invalidez.

Se dio la discusión en la sesión pasada en el Pleno, respecto a la naturaleza propia de esta ley que se impugna, si era una ley en donde había distribución de facultades y por lo tanto encuadraba en la definición tradicional de una ley general o si era tan sólo una ley para establecer las normas de coordinación entre la Federación y los Estados, en este caso respecto de facultades concurrentes.

A mí me parece, mi opinión es que de todos modos la ley que se expide es una ley general y que el Congreso de la Unión está facultado para expedirla. Desde mi punto de vista, con eso quedaría respondido el planteamiento concreto del concepto de invalidez, porque esta distinción de que solamente las leyes que distribuyen competencias pueden recibir el carácter de ley general y por lo tanto, quedarían fuera las leyes que tienen como finalidad emitir las normas de coordinación, aunque fuera de facultades concurrentes como en el caso, a mí me parece que no tiene un referente constitucional esta distinción. En ambos casos, yo podría sostener que se trata de leyes generales, tanto la que distribuye competencias, como la que coordina las facultades de la Federación y de los Estados.

Por otro lado, también se debatió la situación de que en este caso, solamente se trataba de una norma que debía emitir las normas de coordinación y que por lo tanto no era propia de esta ley impugnada el hecho de atribuir o asignar atribuciones a la Federación y al Estado y en este punto quisiera hacer referencia, ya se hizo, pero de manera muy concreta a la exposición de motivos, en la foja

doscientos cuarenta y cuatro del proyecto, en su primer párrafo, se sintetiza parte de esta exposición y aquí se dice: “Resultaba necesario considerar dicha materia” —se habla de la de turismo—, “no sólo como una actividad meramente comercial, como anteriormente se concebía, sino que derivado de la gran relevancia que había tomado como una importante fuente de ingresos y captación de divisas, debía considerársele una actividad integral de prioridad nacional”. Se da este énfasis, ya no se trata sólo de regular una actividad comercial, sino que ya se le cataloga al turismo como una actividad integral de prioridad nacional y en esa medida, se ve la necesidad de coordinar las facultades de la Federación y de los Estados.

A mí me parece que la ley que analizamos —insisto— sí es una ley general, sí está facultado el Congreso para expedirla, pero además, aunque se trate solamente de coordinar las atribuciones de la Federación y los Estados que ya tienen asignadas en la materia de turismo, tanto por la facultad residual que establece el artículo 124 como las facultades concretas que le da el artículo 122 al Distrito Federal en la materia de turismo, a mí me parece que en estas leyes —aun de coordinación— puede haber distribución de facultades para los efectos propios de la coordinación, porque de otra manera sería muy difícil coordinar las diversas atribuciones que tienen. En este caso sería el Distrito Federal y la Federación, si no hay —en primer lugar— una entidad que se va a hacer responsable de esa coordinación, y desde luego se le otorgan las facultades necesarias a fin de coordinar.

Yo, haciendo un ejercicio de un análisis muy rápido en relación con esta ley que establece las bases generales de coordinación, encuentro algunas facultades, que si no admitimos que en una ley de coordinación se puedan establecer, va a ser muy complicado coordinar estas atribuciones.

Por ejemplo, por mencionar algunas. En esta ley se establece el Registro Nacional de Turismo; ésta es una atribución que se le otorga a la Secretaría de Turismo para recibir la información, organizarla, sistematizarla y ser la responsable de este registro; como contrapartida, pues se establece también la carga a todas las entidades federativas de suministrar la información a esta instancia federal para integrar los datos de este registro.

Si decimos que en una Ley de Coordinación o de bases de coordinación no se pueden asignar atribuciones o competencias, estamos obstaculizando la labor misma de la coordinación; entiendo que hay que distinguir entre atribuciones, y atribuciones, solamente deberán ser aquellas que sean necesarias para lograr la coordinación en aras, en este caso, —como ya se decía— de que se estima esta actividad como una prioridad nacional.

Así es como en el tema del Registro Nacional de Turismo tenemos un Atlas Turístico Nacional, tenemos los Concejos Consultivos locales de turismo, en fin, el ordenamiento turístico del territorio que es necesario en primer lugar, asignar atribuciones a la instancia que va a ser la encargada de llevar a cabo esa coordinación, y desde luego, distribuir entre las entidades —insisto, en este caso el Distrito Federal y la Federación— las acciones a las conductas que deberán asumir para dar paso, para hacer realidad esta coordinación que se pretende.

Así es que desde mi punto de vista, yo no comparto la postura que se sostuvo en la sesión anterior en relación a que esta ley pueda quedar a la voluntad de las entidades federativas el acatarla o no, porque en todo caso dependerá tan sólo de que celebren los convenios de coordinación o no.

Yo creo que esta ley sí establece algunas cargas, ahí tiene algunas disposiciones que deben ser atendidas por las entidades federativas y que desde luego afectan a su ámbito de competencia o a su interés legítimo, desde el momento en que entra en vigor esta norma.

Por último, en el proyecto, y éste es el tema por el que yo no compartiría la estructura tal como viene propuesta, la conclusión la tenemos en la foja trescientos catorce, se dice: “En razón de todo lo apuntado, este Pleno estima que asiste la razón al actor cuando señala que la facultad del Congreso de la Unión se limita a establecer en una ley las bases de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal, así como regular la participación de los sectores social y privado en los términos que ya hemos precisado”.

Parece ser que estamos haciendo esta distinción entre una ley que distribuye competencias y una ley que solamente establece bases de coordinación, y esta es la lógica, digamos, con las que se analizan algunos temas posteriores.

Y la trescientos catorce del último párrafo dice: “Tal conclusión nos lleva a que más allá de la denominación que se le hubiera dado a dicho marco normativo como ley general, es necesario para verificar si el Congreso de la Unión se excedió o no en la facultad que constitucionalmente se le ha otorgado para fijar bases de coordinación y regular la participación de los sectores social y privado, examinar el contenido de la ley a la luz de los conceptos de invalidez hechos valer por el actor”.

Esta redacción a mí me da la impresión de como que estamos recogiendo la afirmación en el sentido de que esto no es una ley general, pero que independientemente de como se le haya

denominado, habrá que estudiar cada uno de los preceptos que fueron impugnados.

Así es que mi conclusión, repito, puede ser denominada perfectamente una ley general, puede recibir esta mención aquella ley que establece bases de coordinación entre Federación y Entidades Federativas. En este caso, considero que la fracción XXIX-K que estamos analizando sí autoriza al Congreso de la Unión para emitir una ley general sobre bases de coordinación.

Y finalmente, que el concepto de invalidez que se analiza en este apartado del proyecto es infundado porque el Congreso sí tiene competencia para emitir esta ley.

Claro, ya los demás temas tendríamos que analizarlos conforme a cada uno de los preceptos y atendiendo a su naturaleza específica, pero de entrada y en esta introducción general, esa sería mi propuesta en contra del proyecto por estas consideraciones. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Pardo Rebolledo. En lo particular y antes de dar la palabra al señor Ministro Valls y como todos y cada uno de nosotros nos hemos venido posicionando en el análisis de este tema a partir de la determinación de la naturaleza propia y el contenido de la fracción XXIX, inciso k), del artículo 73 de la Constitución Federal, yo en lo particular tampoco comparto la interpretación de la propuesta del proyecto, mi consideración, lo comentaba, simplemente en la ocasión anterior, que en mi concepto la evolución histórica y en particular el desarrollo de la legislación en la materia de turismo, es la que me lleva a dar la interpretación constitucional diferente a la que se ha dado en relación con esta fracción XXIX-K, del artículo 73 constitucional.

Para mí, partiendo de la evolución que a nivel constitucional ha tenido la materia de turismo y del propio análisis del proceso legislativo, aquí ya se ha dado lectura a los dictámenes que se fueron elaborando en relación con el proceso legislativo y que culmina con la inclusión de esta fracción, la fracción que analizamos, yo he llegado al convencimiento de que estamos en presencia de una facultad que implica: 1. La posibilidad de dar contenido normativo a la materia de turismo que será competencia de la Federación, con la finalidad, y esto para mí es mucho muy importante en el contenido de esta ley, de tener una política nacional que vaya en un mismo sentido, para lo cual será necesario, dentro de dicha política establecer cuál es la competencia de los distintos órdenes de gobierno, y en ese contexto, cómo deberán coordinarse para lograr el fin último que será el fortalecimiento del sector turístico del país.

Es sui géneris la redacción, ya lo hemos advertido, nos habla de concurrencia, nos habla de coordinación, pero para mí tiene un sentido en función del establecimiento de una política nacional en materia de turismo, esto es, es necesario definir la competencia que en dicha materia tendrán los órdenes de gobierno, concurrencia, y la manera en que deberán coordinarse en el ejercicio de sus facultades, esto es, hay concurrencia y hay coordinación a partir de una política nacional, recordemos la génesis de esta fracción, saca de la materia de comercio y establece una materia específica que es la del turismo en esta fracción.

De esta suerte establece la posibilidad de emitir una ley federal con características de una ley general, pero donde determina a su vez coordinación y concurrencia.

Esa es la interpretación prácticamente de manera sintética que me lleva a estar en contra de la determinación o la premisa a partir de la cual hace el análisis de esa interpretación donde se hace referencia a bases generales de coordinación; y también no compartir que sea exclusivamente una coordinación pura, sí hay una coordinación, pero también hay una concurrencia; a partir de qué, yo lo sintetizo de esta manera en la política de turismo, cuando hablamos de México, hablamos de lo federal, las particularidades son locales y tiene que regularse de esa manera; pero lo que es la política nacional de turismo, viene la ley federal que determina coordinación y concurrencia para efectos de que se cumpla con ese Plan Nacional de Turismo a través de la regulación federal que se establece por el Congreso. Señor Ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Muchas gracias señor Presidente. He escuchado muy atentamente lo expuesto por ustedes tanto en la sesión del jueves pasado como el día de hoy, respecto de este primer tema de fondo relativo a la facultad del Congreso de la Unión contenida en la fracción XXIX-K del artículo 73 constitucional.

Como adelanté al presentar el asunto, en el nuevo proyecto que he sometido a su consideración y que estamos discutiendo, se retomaron algunas de las intervenciones de varios de ustedes en la sesión celebrada el cuatro de abril del año pasado, y que me llevaron a retirar el asunto para elaborar este nuevo proyecto en el cual llego a la conclusión bajo un nuevo análisis de que la facultad otorgada al Congreso Federal en el citado precepto constitucional, se limita a establecer las bases de coordinación de las facultades concurrentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en materia de turismo, mas no para asignar competencias, pues éstas, las competencias ya están dadas por la Constitución.

En el caso del Distrito Federal, en el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción IV, inciso k); esta conclusión se comprende concretamente en las páginas trescientos dos a trescientos quince a las que ya se hizo referencia. Por tanto, estimo inexacto lo señalado –con todo respeto por el Ministro Cossío– en el sentido de que el proyecto propone que en el caso de la materia de turismo opere una concurrencia pura, y por ende, la facultad del Congreso de la Unión sea para asignar competencias a los distintos niveles de gobierno, pues –reitero– esa no es mi propuesta. No paso inadvertido que como lo señaló el Ministro Zaldívar, en algunos momentos la redacción de la consulta puede generar confusión, estoy de acuerdo; o bien, el que se aluda a las bases a que se refiere el artículo 115 constitucional, pero también el Ministro Zaldívar lo propuso, todo ello podrá revisarse –así lo propuso el Ministro Zaldívar– eliminarse, matizarse en el decurso de estas discusiones.

Por otra parte, en cuanto a lo señalado por el señor Ministro Cossío, acerca de que la materia de turismo no es concurrente, y que sólo opera una coordinación, así como que dado que el problema lo genera la redacción del propio artículo 73, fracción XXIX-K, constitucional, en todo caso debemos decantarnos por una u otra, porque no es posible mantener simultáneamente, concurrente y coordinado, así lo dijo él; y con todo respeto difiero de esta postura, pues en primer lugar en mi opinión la materia de turismo sí es concurrente precisamente por dicho mandato constitucional, siendo distinto que dichas facultades concurrentes puedan operar de una u otra manera, esto es, podrán ser de concurrencia pura, caso en que el Congreso de la Unión por disposición de la Constitución asigna y/o distribuye las competencias que tocan a cada orden de gobierno mediante una ley marco, o bien, que la Constitución asigne la competencia –como es el caso– y al Congreso Federal solamente le corresponde establecer las bases de coordinación para su

funcionamiento mas no su asignación. Que éste es precisamente a mi juicio, el supuesto en el que ahora nos encontramos tratándose de la materia de turismo.

Esa modalidad en las facultades concurrentes además, fue reconocida por el propio señor Ministro Cossío y la Ministra Sánchez Cordero, en el voto de minoría que suscribieron junto con la señora Ministra Luna Ramos en la Controversia Constitucional 132/2006, resuelta el diez de marzo de dos mil ocho, voto en el que señalaron lo siguiente: (abro comillas) “La concurrencia tiene desde nuestro punto de vista —dicen— dos vertientes que deben ser claramente diferenciadas, en primer lugar, hay una modalidad de concurrencia en donde a la Federación únicamente le corresponde establecer las condiciones de coordinación entre el orden normativo de la Federación y las entidades federativas tomando como punto de partida las competencias que cada uno de los entes que se están organizando tienen previamente otorgadas la Federación, y las entidades federativas deciden coordinar la forma cómo ejercerán sus competencias, la forma cómo opera esta distribución de competencias —sigue diciendo el voto de minoría— es a través de un convenio suscrito entre la Federación y la entidad federativa, ejemplos de esta forma de concurrencia son materias como deporte, artículo 73, fracción XXIX-J de la Constitución y turismo, artículo 73, fracción XXIX-K constitucional, y a nuestro parecer también la seguridad pública se encuentra en esta categoría, artículo 73, fracción XXIII de la Constitución en esta clase de concurrencia —sigue el voto de minoría— la Federación, establece sólo las condiciones de concurrencia, las entidades federativas ya cuentan con sus propias atribuciones y lo que hacen es coordinarlas en un sistema. Como puede observarse el Legislador federal no está generando las competencias porque estas competencias ya están asignadas, simplemente se llega a un acuerdo sobre su ejercicio, un ejemplo paradigmático de esta forma de distribución de

competencias es la materia fiscal, en este caso, cada entidad federativa tiene plenas facultades recaudatorias al igual que la Federación y por vía de la suscripción de un convenio con la Federación se organiza la forma cómo se ejercerán las facultades.

Es importante destacar cómo en este caso el Congreso de la Unión no está generando competencias sino que exclusivamente se determina el mecanismo de cómo serán ejercidas. Existe una segunda posibilidad dentro del modelo de concurrencia el cual se da cuando la Federación puede establecer la concurrencia misma y las condiciones constitutivas de las competencias de la Federación y las entidades federativas; algunas disposiciones constitucionales en las que se puede apreciar esta forma de asignar competencias – sigue el voto de minoría– son: la fracción VIII del artículo 3 en materia educativa, el artículo 4, respecto a la salud, las fracciones XXIX-C en materia de asentamientos humanos, la XXIX-G respecto de equilibrio ecológico, y por último, sobre acuacultura en la XXIX-L del artículo 73 constitucional; éste es un mecanismo completamente diferente del de concurrencias antes mencionado, aquí no se trata de convenios que determinan las bases de coordinación de competencias preconstituidas sino de que la propia Federación al crear la ley asigna atribuciones a los diferentes órganos”, hasta ahí la cita.

En esa medida, con todo respeto, difiero de lo señalado también por los Ministros Aguirre Anguiano y Luna Ramos en cuanto a que a su juicio el Congreso de la Unión sí tiene atribución para asignar competencias en materia de turismo.

Por tanto, sostengo el sentido de mi proyecto en este apartado, Considerando Sexto, con las modificaciones que han sugerido algunos de los señores Ministros, esto es que la facultad del Congreso de la Unión se limita a establecer bases de coordinación

de las facultades concurrentes en materia de turismo; es decir, de aquellas que ya tiene dadas cada nivel de gobierno, Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios y de ningún modo para distribuir o asignarles estas competencias.

Por último, en cuanto a lo que al final de la sesión del jueves señalaba el Ministro Cossío acerca de la posible falta de interés legítimo del actor para impugnar la Ley General de Turismo, y por ende se deba sobreseer en el caso, dado que si se trata sólo de una ley que regula la coordinación en la materia y aún no se ha celebrado el o los convenios respectivos por parte del Distrito Federal, por lo que no se advierte cuál podría ser, se dijo, la afectación a la esfera competencial de esta Entidad y en todo caso hasta que ello se actualice podrá el Distrito Federal impugnar esta ley.

En principio estimo que la falta de interés legítimo no se actualiza, ya que en primer lugar tenemos que considerar que la promoción de una controversia constitucional contra leyes puede darse a partir de la sola publicación de la ley o de su primer acto de aplicación.

Ahora bien, este Alto Tribunal ha señalado que la improcedencia de la vía por falta de interés legítimo opera sólo cuando es evidente dicha improcedencia, lo que en el caso estimo no se actualiza, puesto que para arribar a ello se requiere un análisis exhaustivo de la propia materia del fondo del asunto, como es el alcance de la Facultad del Congreso Federal a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-K, constitucional, por lo que como también ha sostenido este Tribunal, cuando la improcedencia se vincula necesariamente con el fondo del asunto, debe desestimarse.

Aunado a ello, considero que si el planteamiento toral del actor es que la ley en cuestión excede lo señalado en el citado precepto 73,

fracción XXIX-K, y el Distrito Federal –actor en esta Controversia– es precisamente uno de los entes que tiene facultades en materia de turismo, este hecho es suficiente para estimar que sí tiene interés legítimo para combatir una ley que, de ser el caso, exceda su ámbito competencial, entonces invada el del propio actor.

No obstante, escucharé muy atentamente la opinión de cada uno de ustedes, acerca de esta inquietud del señor Ministro Cossío, la que, señor Presidente –con todo respeto– quizás sea conveniente previamente debatir y definir mediante una votación, dado que se vincula con la procedencia misma del asunto. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Valls. Señor Ministro Aguilar Morales, luego el Ministro Cossío Díaz.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias señor Presidente.

Sólo para insistir en lo que yo había señalado. Creo que como expresé en aquella ocasión, esta disposición tan especial de la Constitución que estamos analizando, es distinta, desde luego hasta en su redacción de las fracciones que se han visto en otros asuntos.

En ésta, para mí sí hay la facultad tanto de establecer las competencias o la concurrencia, como la coordinación para su ejercicio. Por eso considero que la concurrencia en este caso tiene que estar –yo lo señalaba– determinada de alguna manera.

¿Cuáles eran las posibilidades? Que la concurrencia estuviera determinada en cuanto a la existencia de las facultades, en la propia Constitución, en otras leyes o incluso que deba establecerse en esta misma ley. Pero no solamente así, sino que en la Constitución misma se dan ya ciertos parámetros, ya lo vimos en el artículo 122,

fracción V, inciso k), se habla de que la Legislatura del Distrito Federal puede legislar en relación con el turismo, pero ése es un principio tan general, que necesita estar expresamente regulado; y por lo tanto, se hace un apuntamiento en que tanto en turismo el Distrito Federal, como la Federación, pueden legislar.

Para mí, entonces, estableciendo desde estos principios, es necesario que se definan ¿cuáles son estas competencias? Las competencias que puedan ser concurrentes, porque también la concurrencia puede tener diversos significados, ya lo señalaban en la sesión anterior algunos de los Ministros, en que desde el punto de vista doctrinal, y aun respecto del punto de vista de nuestra jurisprudencia, los conceptos no han sido muy uniformes, pero la concurrencia de que estamos hablando, estamos entendiéndola como una serie de facultades que pueden ser semejantes o iguales en principio, pero que podrán establecerse distintos niveles de utilización en las facultades de cada uno de los entes que las vayan a aplicar.

De esta manera, considero que la ley que se está previendo en esta fracción del artículo 73 –en la fracción XXIX-K– sí establece la necesidad de que se determinen cuáles son esas facultades concurrentes, hay una distribución de competencias, aun cuando la Constitución en algunos artículos, como el 122, ya hace un apunte respecto de esta concurrencia; sin embargo, deberán establecerse expresa y claramente cuáles son estas facultades, cuáles son sus alcances, cuáles son sus límites para que pueda entenderse que hay una distribución de competencias en primer término.

En segundo término, una vez establecidas las competencias y su distribución, esta propia fracción establece la posibilidad de que haya una coordinación para el ejercicio de estas facultades, precisamente, y así lo entiendo yo, porque son concurrentes,

necesitan una coordinación para saber la forma y momentos en que cada una de las autoridades puede ejercer facultades que en principio pudieran corresponder a ambas.

De esa manera, yo pienso que la ley que deriva de aquí, debe establecer aun partiendo de los principios constitucionales que ya lo apuntan pero no lo definen ni lo agotan, cuáles son esas facultades concurrentes, distribuir las competencias y luego establecer la coordinación para el ejercicio de estas facultades que tiene cada uno.

De esta manera además yo no lo veo como sólo una ley federal, yo sí la veo como una verdadera ley general, una ley general que viene a ser una especie de ley marco, en la que se están estableciendo una serie de condiciones a las que debe sujetarse inclusive la Legislatura del Distrito Federal, porque el que se establezca en esta ley cuáles son o cuáles pueden ser las facultades concurrentes, no impedirá o no debe impedir que la Legislatura del Distrito Federal, la Asamblea pueda legislar al respecto, tiene la facultad en el artículo 122.

Entonces, yo sí veo que aquí no sólo se está hablando de una ley federal, que sólo implicara obligaciones para las autoridades federales, sino una ley marco o una ley general que estableciera las posibilidades de ejercicio, inclusive de las facultades legislativas que a cada uno le fuera correspondiendo.

Para mí, ese sería el sentido de mi propuesta, de mi voto, en el sentido de que hay una ley general que sí establece o debe establecer las facultades, y por lo tanto la concurrencia, partiendo de los principios constitucionales que ya lo prevén, y luego el modo de hacerlo que es la coordinación para el ejercicio de estas facultades. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro. Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Presidente. A riesgo de repetir algunos de los conceptos de la sesión anterior, yo quiero volver a insistir en mi posición.

A mí me parece que el problema del proyecto sigue estando en que no hace una nítida distinción entre lo que es concurrencia y lo que es coordinación, y me parece que esto es lo que genera los problemas de fondo, por qué razón. En principio, lo que tenemos nosotros es un sistema federal, en donde las facultades de la Federación son expresas, ya lo sabemos todos nosotros; están los artículos 73, 74, 76, 89, etcétera, donde se van describiendo las atribuciones federales.

Posteriormente tenemos un artículo 124 donde se da, más bien de manera residual, se establece todo aquello que corresponde a las entidades federativas; luego tenemos un 122 que establece de manera expresa lo que le corresponde al Distrito Federal, un 115 que de manera expresa habla de los Municipios, y las prohibiciones del 117 y 118 que no dan competencia, simplemente establecen prohibiciones.

Si este es el marco general, en principio entonces lo que tenemos es un sistema de facultades exclusivas, exclusivas para la Federación, exclusivas por vía residual a los Estados, Municipios y Distrito Federal.

Ahora bien, dado que es un sistema federal y tiene que encontrar un modo de articulación entre estos órdenes jurídicos que hemos reconocido en otras controversias constitucionales, qué sistema se

siguen. Me parece que se siguen simplemente dos sistemas, o el sistema que se llama a la Constitución, bien o mal de concurrencia, o el sistema de coordinación. Por supuesto que el sistema de concurrencia y el sistema de coordinación presuponen que cualquiera de estos órdenes jurídicos tiene su régimen competencial propio, dicho de otra manera, tiene sus propias materias.

La diferencia entre facultades concurrentes y facultades coordinadas, significa que mientras en las concurrentes el Congreso de la Unión tiene la facultad para distribuir competencias que de suyo son de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal, de los Municipios, en las materias coordinadas no tiene las facultades para distribuir esas competencias, sino establecer las condiciones mediante las cuales los distintos órdenes jurídicos van a realizar estas competencias a partir de la existencia de convenios de coordinación.

Se puede muy bien, como dijimos en la sesión anterior, que en las materias que son concurrentes, exista un fragmento de esas materias que sean coordinadas, eso le tocará definirlo al legislador; a mí me choca un poco esa expresión porque me parece que no es claramente descriptiva de todo el orden jurídico, pero creo que aquí: el que puede lo más, puede lo menos ¿Por qué? Porque si yo tengo facultades para establecer la forma de distribución por vía de concurrencia, también, evidentemente tendré la posibilidad de establecer las bases de coordinación, aquí yo creo que sí aplica este principio, apotegma jurídico, como lo queramos denominar.

Entonces, creo que en esta condición se da, a mí me parece que el tema central en este asunto está en definir si el turismo es una facultad concurrente o es una facultad coordinada, creo que no hay esta idea de que hay que coordinar lo que es concurrente, esto me parece y con toda franqueza lo digo, creo que está desde la

Constitución, una falta de precisión técnica: no puede coordinarse lo que en la Constitución es concurrente porque son dos categorías normativas distintas de distribución competencial, decir que se va a coordinar lo concurrente, de verdad no encuentro, o la Federación le corresponde distribuir la materia, o los Estados determinan si quieren o no quieren establecer convenios de coordinación –insisto- la única posibilidad de darle cabida dual es aceptando, que hay concurrencia, si hay concurrencia sí se puede establecer coordinación, pero si hay una diferencia nítida como yo creo que existe entre las materias concurrentes y las materias coordinadas, la Federación no tiene ninguna atribución para imponerle un régimen a las propias entidades.

Decía el Ministro Pardo que está el Registro de Turismo, yo no tengo ningún inconveniente de que haya un Registro de Turismo, siempre y cuando se haya coordinado el Registro de Turismo, si las partes lo quieren coordinar, que celebren su convenio, si no se quieren coordinar, pues el Registro de Turismo no se dé a menos que estemos sustentando la idea de fondo de que es concurrente, y ahí sí no tendríamos ningún problema. Pero yo creo que en muchas de las explicaciones que nos están dando, el problema está en que no se acaba haciendo una nítida diferenciación, sino que se sigue repitiendo el error –lo voy a llamar así- del Constituyente al utilizar dos términos que denotan dos cosas distintas de forma combinada como si de ahí pudiera aparecer una solución unitaria, es el mismo problema que veíamos en la sesión anterior con la lectura que se hizo por alguno de los compañeros Ministros de la exposición de motivos y de los dictámenes del proceso de reforma constitucional, creo que ahí no hay una solución, a mi parecer, lo que tendríamos que definir es: no insisto, usando las expresiones conjuntas de concurrente y coordinado, sino si esto es coordinado o si esto es concurrente y creo que el resto de los problemas se dan casi por derivación, a mi parecer este asunto es coordinado, no encuentro,

de verdad la concurrencia, lo decía hoy en la mañana el señor Ministro Presidente, esto viene de comercio, después de comercio pasó a etcétera, yo entiendo como una facultad que le es propia a las entidades federativas y al Distrito Federal para que en caso de que así lo determinen se introduzcan o participen en un sistema de coordinación que por lo demás creo que es lo que dice el voto particular, que establecimos en su momento algunos de los señores Ministros en un asunto que tenía relación con él.

Ahora, hablar de ley general o hablar de ley marco, tampoco resuelve ningún problema es ley general o es ley marco de un sistema de coordinación o es ley general o es ley marco de un sistema de concurrencia, usar simplemente la categoría fuerte de concurrencia o coordinación, la expresión ley marco, es volver a dejar un problema sin solución, puede haber leyes marco de concurrencia y puede haber leyes marco de coordinación y otra vez volvemos a empezar con el mismo problema que estamos en ese mismo sentido.

Siguiente tema. Si para mí, como voy a votar el día de hoy el tema es estrictamente de coordinación, para mí es estrictamente de coordinación –insisto- entonces sí creo que no hay aquí un interés jurídico; que tenga tantos días y tales para promover o para presentar su demanda, pues ese es un problema de oportunidad, no tiene nada que ver con interés.

Segundo. Nadie está aquí planteando un desechamiento, que sería la segunda cuestión en la que estamos entrando al fondo, y lo único que estoy diciendo es que, la manera en que está redactada la fracción XXIX-K del 73 constitucional, en relación con el 122 que expresamente le da a la materia de turismo al Distrito Federal como catálogo expreso y que uno podría suponer por esa misma vía de catálogo expreso que residualmente le está correspondiendo a las

entidades federativas, para el efecto de introducir un sistema de coordinación me lleva a entender que si no hay convenio, no puede quejarse el Distrito Federal de la afectación ¿Por qué? Porque es una ley que en principio no le aplica o sólo le aplica hasta el momento en el cual haya decidido tener el convenio, como pasa por ejemplo con coordinación fiscal que también se citaba hoy en la mañana; entonces, creo que aquí no hay ni un problema ni de oportunidad, ni de desechamiento, ni de ninguna de estas cuestiones, creo que simple y sencillamente si es coordinado y no existe el convenio pues no se puede aplicar o no puede generar ningún sentido de afectación, pero creo señor Presidente que a diferencia de lo que se ha dicho, la primera cuestión que tendríamos que definir no es si vamos a seguir utilizando un lenguaje ambiguo de la Constitución, que lo que se va a hacer es coordinar las materias concurrentes, porque nos llevan a un ejercicio que desde hace varios años se ha tratado de ir dilucidando para establecer cuando hay coordinado y cuando hay concurrente, sino que votemos puro y duro si esto es coordinado o esto es concurrente y a partir de ahí entonces, es desde mi punto de vista si se obtiene una votación mayoritaria en el sentido de que es coordinado que creo que no se va a dar, pues entonces veamos el tema del convenio, si se va a dar una condición de que es concurrente como supongo que va a acabar sucediendo, entonces sí tiene un sentido la afectación que se puede dar en estos casos; y la otra, yo no creo que porque la ley en el artículo 5 de la Ley General de Turismo u otra ley tenga una determinación de convenios, esto nos resuelve el problema, esto es un problema constitucional, esto es un problema de competencias constitucionales, si es coordinado o es concurrente, acudir a la ley en este momento para dilucidar el problema constitucional también creo que no es adecuado porque le estamos dando un sentido al Legislador, cuando el Legislador como sabemos tiene que someterse al ámbito constitucional para hacer la diferenciación entre concurrente y coincidente. Yo sigo creyendo, insisto, que hay

algunas competencias, la de la fracción VIII del 3º, la del artículo 4º en materia de salud salubridad general de la República etcétera, que con toda claridad tenemos hoy en día establecido que sí son de la concurrencia o del ámbito de la concurrencia, tenemos algunas otras que son bastante claras como es coordinación fiscal o seguridad pública que son de la coordinación, yo creo que lo que tendríamos que hacer es cortar nítidamente la materia para el efecto de establecer si ésta es concurrente o es coordinada, definido lo cual, yo no tendría aunque perdiera la votación, evidentemente ningún empacho en aceptar que dado que fuera concurrente ¡jojo! ¡concurrente! Podría haber un ámbito de la concurrencia que tuviera que desplegarse por vía de la coordinación. Yo en ese sentido sigo estando en contra del proyecto. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Cossío. Me han pedido el uso de la palabra el señor Ministro Aguirre Anguiano, el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, el Ministro Zaldívar, en ese orden señor Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor Presidente Silva Meza.

Estamos hablando de los temas concurrencia, competencia, coordinación, pero siempre llegamos al meollo de una cuestión que es: Facultades, y estas facultades no hemos distinguido en la especie si son idénticas o diferentes; idénticas, coincidentes serán para un mismo punto u objeto, en el cual la Federación, probablemente los Municipios, los Estados y el Distrito Federal, tengan una competencia clara sobre la materia, si esto es así obviamente mediante una coordinación es poner orden, deberán ocurrir o concurrir si quieren, porque son varios a ver la forma ordenada de ejercicio porque son idénticas sus atribuciones respecto de un mismo punto u objeto, ¿pero qué pasa si no lo son?

pues también se necesita reconocer que la Constitución les dio competencias diferentes sobre diferentes materias, puntos u objetos que convergen dentro de un espectro mayor que es el turismo, pero que se distingue que hay situaciones que las diferencias, pues también deben de coordinarse, esto es para que se ejerzan las actividades correspondientes a esas atribuciones conforme a los cánones constitucionales que determinan que la Federación debe establecer en una ley marco esto. Así es como yo veo las cosas, después de mucho darle vueltas al asunto. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Aguirre Anguiano. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias señor Presidente, creo que el señor Ministro Pardo Rebolledo ha puesto el punto en lo que es el tema central de esta discusión. El Departamento del Distrito Federal en esta Controversia, asegura que es titular de una competencia exclusiva en materia de turismo que no puede ser invadida por la Federación; es decir, nos pone en contraste con dos normas constitucionales, la Base C del artículo 122 que faculta en el inciso k) al Departamento del Distrito Federal, para regular la prestación y la concesión de los servicios públicos, legislar sobre servicios de transporte urbano, limpia, turismo y servicios de alojamientos, aquí hace radicar su facultad que considera exclusiva al Departamento del Distrito Federal y ésta entraría en colisión normativa con el artículo 73 de la Constitución, que faculta al Congreso para expedir leyes en plural, en materia de turismo estableciendo las bases de coordinación, de todos los niveles de gobierno en las que son competencias concurrentes.

Creo que el argumento, así planteado, pareciera desligarse de otros precedentes, pero la lectura completa de la Base 122, revela que pasa lo mismo con otras materias. La Base 122 de la Constitución

en el inciso i), La Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrá las siguientes facultades: i) Normar la protección civil etcétera, la salud y la asistencia social. Aquí también podría decir el Distrito Federal: yo tengo una facultad exclusiva para legislar en materia de salud y la Federación no debe intervenir. —el inciso i) era el anterior— el inciso j) dice: “Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica”, también aquí hay ley general que establece competencias para unificar la materia, está el inciso k) que habla de turismo y está el inciso l) que habla de legislación en materia de función social educativa, pero remite a los términos de la fracción VIII del artículo 3º de la Constitución. ¿Cómo debe leerse ahora la Base 122 de la Constitución en el inciso k) en relación con el artículo 73, en la fracción correspondiente que se me escapa en este momento? Pues creo que igual que lo que dice en materia educativa, legislar en materia de servicios turísticos y hospedaje en los términos de la fracción tal del artículo 73, no lo dice así, porque esta fracción es posterior a la Base del Distrito Federal o esta sería una cuestión totalmente secundaria.

Estamos frente a un problema de interpretación constitucional y aquí la tesis prevaleciente en este Pleno, ha sido de que las normas constitucionales se deben de interpretar de tal modo que se complementen y no que se destruyan o resulte alguna de ellas ociosa; entonces, la única posible convivencia de estas dos normas consiste en la determinación de que efectivamente el Distrito Federal tiene una competencia legislativa en materia de turismo y que cuando la Ley General de Turismo establece lo que corresponde a Estados y Municipios, este reconocimiento federal es un reconocimiento de esas facultades y no el otorgamiento de las propias facultades legislativas, como ha sucedido en otras materias; establece entonces el Distrito Federal algunos contenidos

legislativos con plena facultad de configuración, pero deben considerar en lo integral el marco nacional de coordinación.

La coordinación también se da en el ámbito Ejecutivo y también en el ámbito Legislativo; esto es aquí el punto toral, lo que establece la ley bases de coordinación legislativa en materia de turismo, quiere decir que al emitir su propia ley el Departamento del Distrito Federal, tome en cuenta los contenidos de la Ley de Turismo. Con esto no se elimina, ni se ofende la facultad legislativa del Distrito Federal en materia de turismo.

Cuando el Distrito Federal legisle en materia de turismo, no lo hace por autorización de una ley del Congreso de la Unión, sino por facultad directa de la Constitución Federal, así como el Ejecutivo tiene la potestad de celebrar convenios, la Asamblea tiene la potestad de legislar.

La coordinación requiere —como se ha dicho— el ejercicio autónomo de facultades de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y de los tres órdenes de gobierno con pleno respeto de las facultades de cada uno que concurren y que deben concurrir porque así lo dispone la Constitución.

Hay una libertad de configuración legislativa para la Asamblea del Distrito Federal en materia de turismo, pero es la Constitución la que ordena la concurrencia a partir de bases de coordinación promulgadas en la Ley General de Turismo que son obligatorias para todos los órganos de gobierno sin que ello invada competencias.

Entonces, esta Ley General de Turismo no distribuye competencias que originalmente fueron federales, como ha sucedido en otras materias, establece el marco de coordinación y señala las bases

generales para coordinar una materia concurrente en la nación, incluyendo bases administrativas y bases legislativas que estarán a cargo de la libre y autónoma acción de cada uno de los órganos competentes, ya eran y siguen siendo competentes, pero hoy tienen un mandato constitucional de coordinación para la concurrencia en una materia general.

Entonces, la ley para mí tiene un doble aspecto, es una ley federal en lo que es el turismo a cargo de la Federación, y es una Ley General en cuanto previene la necesaria concurrencia de todas las entidades federativas que tienen potestad legislativa para que se sumen todas al mismo fin.

La conclusión del proyecto, de que esta potestad del Distrito Federal no resulta menoscabada por la Ley General, yo la sigo compartiendo en este sentido, y ya aclaró el señor Ministro Cossío Díaz que no está pidiendo el sobreseimiento, yo creo que éste es un tema de fondo, el argumento es: Yo tengo una facultad exclusiva y me la están invadiendo, la respuesta es a través de esta argumentación no se da la invasión y en esto mi coincidencia con el sentido del proyecto. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Ortiz Mayagoitia, simplemente antes de dar la palabra, el insistir en una posición particular.

Esto tiene que entenderse —desde mi particularísimo punto de vista— como una ley que tiene como objeto fundamental, definir una política en materia de turismo, y esto la hace que sea una ley marco diferente, no es tradicional donde se fijan estas cuestiones, precisamente por lo que decía el Ministro Ortiz Mayagoitia, por eso quise hacer uso de la palabra, porque define cuál es el camino de lo federal y reconoce la potestad que tiene o la libertad de

configuración que tiene en la materia tanto el Distrito Federal como las entidades federativas en lo que a ellos les atañe, y por eso se señala esa forma sui géneris de concurrencia y coordinación a partir del conocimiento de que tiene que establecerse una política general en materia de turismo. Perdón, señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Presidente. Yo sigo pensando que se trata de que la atribución que le da la Constitución al Congreso General es para establecer una Ley Federal de Coordinación, y no una Ley General de Concurrencia.

Voy a tratar de no repetir los argumentos que di en la sesión anterior y simplemente voy a puntualizar algunas cuestiones derivadas del debate que se ha dado el día de hoy.

Primero. Ya esta Suprema Corte ha dicho en otras ocasiones que el nombre que se le dé a una ley es hasta cierto punto irrelevante; es decir, si se le dice ley general, pero no tiene las características de ley general, no pasa nada, y lo mismo, si se le dice Ley Federal y pretende tener características de ley general, distribuyendo competencias, sin que la Constitución le dé esta atribución, pues sí tiene esto una relevancia; es decir, cuando hablamos de ley general, lo que decimos es, si estamos sin los supuestos de esta categoría de leyes que ha reconocido con base en la Constitución esta Suprema Corte, que de manera excepcional la Constitución le otorga al Congreso, la facultad de distribuir competencias, función originaria de la Constitución.

De tal suerte que el punto aquí no es si puedes pedir una ley que le llame general, sino si esta fracción que se está analizando le otorga atribuciones al Congreso para establecer una ley en que además de

coordinar, establezca las atribuciones de la concurrencia. Creo que este es el punto toral, este es el punto que se tiene que discutir.

Ahora, a mí me parece que las atribuciones que tienen las entidades federativas, están claramente delimitadas por el marco competencial de la Constitución; lo que tenemos que analizar a la luz del artículo 124 es si la facultad está expresamente dada a la Federación, o de lo contrario, se entiende reservada a los Estados, y tratándose del Distrito Federal, si el artículo 122 le otorga esta atribución a la Asamblea Legislativa y sólo que no se la otorgue, entonces entra el Congreso, aquí es al revés; sin embargo, a mí me parece que la propia Constitución parte del supuesto de que tienen competencia en la materia tanto los Estados, como el Distrito Federal, como la Federación, y por eso el artículo 73, en esta fracción que hemos venido todos repitiendo, se tiene que analizar diciendo: ¿Cuál es la atribución para establecer las bases de coordinación, de qué facultades, si esto es lo que complica? De las facultades concurrentes, dice la Constitución. A mí me parece que si una ley general, volvamos al caso de una ley general, autorizada por la Constitución establece facultad para distribuir competencias; es decir, para concurrencia, viene implícita la facultad de coordinación, porque normalmente establecer la concurrencia, las atribuciones que son concurrentes, requiere una coordinación; sin embargo no al revés, no una ley de coordinación tiene necesariamente atribuciones para establecer competencias. Creo que cuando la Constitución habla de establecer las bases de coordinación de las facultades concurrentes, lo que quiere decir es de las facultades que tienen cada uno de los órdenes jurídicos, la Federación, los Estados y el Distrito Federal; le llama concurrente, el problema es el lenguaje, no concurrente en el sentido de ley de concurrencia, sino en el sentido de que tienen en esa materia atribuciones los distintos órdenes jurídicos. De tal manera que dice: Toda vez que es una materia que por su naturaleza requiere una

coordinación, y toda vez que tienen atribuciones todos los órdenes jurídicos, autorizo al Legislador federal a que establezca una coordinación.

Yo así entiendo el problema, y en este sentido creo que aquí la Constitución utiliza el concepto concurrente en un sentido muy amplio y no en el sentido que normalmente se le da a ley de concurrencia. Ahora, en cuanto hace a la legitimación, yo creo que sí hay legitimación del Distrito Federal, y lo hay en primer lugar, a quienes sostuviéramos, como sostenemos como yo que debe ser una ley de coordinación, lo hay en el sentido de que precisamente lo que se alega es que la ley de coordinación está distribuyendo facultades.

Entonces, creo que nosotros no podríamos hasta analizar el asunto, ver si efectivamente está otorgando facultades que son más allá de la coordinación. Por lo demás, creo que la coordinación cuando es a nivel constitucional, sí es obligatoria, la coordinación en materia fiscal no deriva de una ley general del Congreso, deriva de la facultad de recaudar impuestos y es una coordinación a nivel de ley secundaria.

Esta coordinación, como la coordinación en materia de seguridad pública, me parece que es obligatoria ¿hasta qué punto? eso se tiene que analizar cada caso concreto; pero suponiendo sin conceder que si no fuera obligatoria, creo que si nosotros sostenemos que es una ley de coordinación, tenemos que analizar si efectivamente la legislación en concreto se ciñe a este esquema o no se ciñe a este esquema.

De tal suerte, que creo que la propia Constitución, por lo que estamos haciendo es interpretar la Constitución, es la que prevé esta facultad de coordinación precisamente por la necesidad de una

política pública o nacional que puede llevar el Ejecutivo válidamente pero sin inmiscuirse en las atribuciones que tienen las entidades federativas. Si otro hubiera el sentido del Constituyente, creo que de los dictámenes y del debate en el Congreso Constituyente, se deriva claramente la intención, pues hubiera establecido una redacción similar a las otras, una ley para establecer la concurrencia, no es una ley de concurrencia, es una ley de coordinación que va precisamente a establecer las bases generales de cómo se van a combinar o cómo se van a poner de acuerdo a través de convenios todas las entidades federativas para poder llevar a cabo esta política nacional en materia de turismo. Si la materia no tuviera relevancia nacional –digamos– pues no sería necesaria la coordinación. Pero creo que la naturaleza o la importancia de la materia no nos puede hacer a nosotros variar cuál es el sentido normativo, y el sentido normativo, al menos yo lo veo claro desde el punto de vista que lo que se autoriza al Congreso, es a coordinar las facultades que ya tienen los otros órdenes; –reitero– lo que nos complica es la palabra “concurrente”, porque entonces empezamos a jugar con una palabra que tiene diferentes conceptos en nuestra literatura, en nuestra propia jurisprudencia, incluso, en el sentido coloquial, pero si entendemos que “concurrentes” en este precepto se refiere a las atribuciones que da la Constitución, que ni siquiera las da de manera expresa como una concurrencia propiamente dicha a nivel constitucional, sino simplemente a través de la distribución del marco conceptual.

¿Qué atribución tiene el Congreso? Lo dice el artículo 73. ¿Qué atribución tiene el Distrito Federal? Lo dice el artículo 122; y todo lo demás está reservado a los Estados. Consecuentemente, creo que esta facultad del Congreso debe ser interpretada de esta manera, porque es la que da congruencia, coherencia a todo el orden normativo constitucional. De otra forma estimo que estaríamos nosotros creando una facultad a través de interpretación que ha

hecho suya el Congreso de la Unión, sin tener atribuciones para ello.

Por eso, con las modificaciones que ha aceptado ya el ponente, yo en esta parte del proyecto votaré con el sentido del proyecto. Gracias Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro. Señora Ministra Luna Ramos, después a los Ministros Aguilar, Cossío y Aguirre.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Presidente. Yo desde la sesión anterior me había manifestado en contra del proyecto, precisamente porque en mi opinión no solamente se está estableciendo una cuestión relacionada con coordinación, sino que para mí se está estableciendo sí coordinación de facultades concurrentes; y al establecer facultades concurrentes, ya no estamos hablando de coordinación pura y dura, para que en un momento dado no pueda existir distribución de facultades como sí lo existe en la ley.

Si nosotros vemos la ley que ahora se está reclamando, vemos que en el Título II, Capítulo Primero, dice: “De la concurrencia y coordinación de las autoridades, y dice: de la Federación, son atribuciones del Poder Ejecutivo Federal, y señala una serie de atribuciones.

Y luego, más adelante, en el Capítulo Tercero, dice: De los Estados y el Distrito Federal, y a partir de ahí dice: Corresponde al Distrito Federal de conformidad con lo dispuesto en esta ley y en las leyes locales en materia turística las siguientes atribuciones, y va diciendo cuáles son éstas y en el Capítulo Cuarto se refiere a las atribuciones que corresponden a los Municipios. De tal manera que la ley, para empezar, sí está distribuyendo competencias.

Ahora, ¿Pueden o no distribuirse competencias en esta ley? Yo creo que sí, es una ley marco, es una ley general y no es solamente porque así se le haya denominado por el Congreso de la Unión, sino porque cumple esa función ¿Por qué cumple esa función? Yendo un poquito a la doctrina y analizando qué son las facultades concurrentes, aquí lo que se nos dice es: Facultad concurrente o coincidente, puede ser de dos tipos, la facultad aparentemente concurrente y la facultad propiamente concurrente.

La facultad aparentemente concurrente, es la que pueden tener los diferentes niveles de gobierno en sus respectivos ámbitos de competencia, si se trata de una facultad aparentemente concurrente en este sentido ¿Por qué? porque tiene ambos, por ejemplo: Facultades para hacer carreteras, pero hay carreteras federales y hay carreteras estatales.

Entonces, es aparentemente concurrente porque los dos tienen facultades para hacer esto pero en el ámbito de sus competencias, cuando estamos hablando de este tipo de facultades concurrentes quizás pudieran también entender que puede haber coordinación pura y dura exclusivamente, pero cuando estamos hablando del otro tipo y digo, no necesariamente pero aquí sí se puede dar, la coordinación pura y dura porque estamos hablando de competencias específicas en el ámbito de circunscripción de cada una de ellas, pero cuando hablamos de facultades propiamente concurrentes, aquí lo que quiere decir es que ambas tienen la facultad para legislar, claro, el Estado va a legislar en el ámbito de su competencia, eso me queda clarísimo, pero en materia turística no hay una delimitación específica, simplemente si nosotros vemos lo que dice el artículo 122, dice: Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos, no tiene nada que ver legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, y luego dice: Turismo y servicios de alojamiento. Eso es todo lo que nos está diciendo.

Entonces, ¿Qué está expresando? Pues una facultad para legislar en materia de turismo y alojamiento, simple y sencillamente pero no está delimitando más allá.

Ahora, ¿Qué es lo que nos dice el artículo que le da la facultad al Congreso de la Unión? El artículo 73 lo que está diciendo es: Para expedir leyes en materia de turismo estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.

Yo aquí coincido, por una parte le está dando la facultad al Congreso de la Unión para legislar en materia de turismo, en materia federal, pero al mismo tiempo le está diciendo: Como esa facultad también se la tengo reconocida al Gobierno del Distrito Federal, entonces lo que tú tienes que hacer es establecer las bases de coordinación de esas facultades que tienes tanto tú como el Distrito Federal y los Estados.

Entonces, aquí no es nada más coordinación, porque si se está estableciendo la posibilidad de legislar en materia de turismo para ambos órdenes de gobierno, bueno, ¿Qué es lo que tiene que hacer el Legislador Federal? Pues emitir la ley marco o la ley general a través de la cual distribuya competencias, la Constitución no está distribuyendo ninguna competencia, la Constitución está otorgando a las dos facultades idénticas para legislar en materia de turismo.

Entonces, si los dos tienen facultades para legislar en materia de turismo, por eso le está diciendo: Además en esta fracción el Congreso de la Unión tiene que dictar las bases generales de coordinación en esta facultad que los dos tienen y si los dos la tienen ¿Cómo tiene que empezar para hacer esta Legislación? Pues distribuyendo facultades, no hay de otra, porque las facultades

no están distribuidas en la Constitución, se distribuyen en la ley secundaria que en este caso es la ley marco, la ley general que es lo que está haciendo en atribución al 73, fracción XXIX, inciso K), porque tomando en consideración que se trata de una facultad concurrente, pero propiamente concurrente porque las dos la tienen, no es aquella que nada más está dividiendo en alguna situación en la que efectivamente va a regular algo en el ámbito de su competencia, y que eventualmente la Federación pueda coordinarla exclusivamente.

Decíamos en la sesión anterior, que en un momento dado, toda concurrencia de facultades supone coordinación, si hay concurrencia de facultades, tiene que haber un ente que coordine esa concurrencia de facultades, y para eso son las leyes marco, pero en todo caso, no toda coordinación supone concurrencia, y ahí está la diferencia entre facultades coincidentes aparentes, y facultades concurrentes propiamente dichas. En una, sí puede dar lugar a lo mejor exclusivamente la coordinación, y eso no necesariamente, puede dar lugar, pero eventualmente puede emitirse también una ley marco, si es que la Constitución así lo autoriza.

Pero en una ley en la que se está determinando: coordina facultades concurrentes, pues necesariamente las tiene que coordinar ¿Cómo? Distribuyendo competencias –repito– la Constitución no está estableciendo ninguna distribución de competencias, ésa es la facultad que el artículo 73 le otorga al Congreso de la Unión, y eso es lo que está haciendo en esta ley, distribuyendo las competencias a través precisamente de la Ley General de Turismo.

Hace un momento el señor Ministro ponente, leyó una parte del voto particular que emitimos con la señora Ministra y con el señor

Ministro Cossío. Yo nada más quiero hacer la aclaración: Efectivamente se cita como ejemplo a la materia de turismo; sin embargo, quiero mencionar que éste es un asunto que se resolvió el diez de marzo de dos mil ocho, cuando esta ley todavía no se había emitido. Estaba la ley anterior, en la que ni siquiera había reconocida constitucionalmente la facultad –bajo la ley anterior– de turismo para emitir este tipo de leyes marco. En la ley anterior, recordarán ustedes que todavía obedecía a la posibilidad de que esta materia de turismo estaba encasillada en la materia de comercio, incluso hay una tesis todavía bajo la vigencia de la Octava Época, en donde se declaró que era constitucional y que sí había facultades para que el Congreso de la Unión emitiera este tipo de leyes lo que también fue cuestionado en su momento, y se decía: Tiene facultades porque se derivan de la facultad que tiene para emitir leyes en materia de comercio, y ésta es una actividad que cabe dentro del comercio. Entonces, por esa razón, considero que fueron circunstancias distintas y se citó meramente como un ejemplo, y ahí estábamos hablando de la coordinación que se daba en materia de seguridad pública, que es una cuestión totalmente diferente. En cambio esta ley, surge el diecisiete de junio de dos mil nueve, o sea, con posterioridad. Entonces, por esas razones me sostendría en lo que ya había mencionado de estar en contra del proyecto. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señora Ministra Luna Ramos. Señor Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias señor Presidente. Brevemente, rapidísimo.

Pienso que estamos hablando de tres niveles o categorías de esta cuestión: La categoría más general y amplia es la materia. La materia en este caso es el turismo. En tanto la Federación, como el

Distrito Federal, en este caso, tiene atribuciones para el turismo. Lo que falta es la segunda etapa.

La segunda etapa es la especificidad de las facultades que cada autoridad debe tener respecto del turismo ¿Cómo lo va a legislar el Congreso, o cómo lo va a legislar la Asamblea en su momento? Ahí es donde veo que siendo una concurrencia de la materia, habrá que establecer y distribuir las competencias en las leyes específicas.

Luego, finalmente ¿Cómo va a operar, cómo se va a hacer la mecánica operativa de estas competencias establecidas ahí? Ahí es la coordinación; con la coordinación establecerá que estas facultades que se vayan estableciendo, que se hayan distribuido entre estas autoridades ¿Cómo van a funcionar en la realidad fáctica, en la práctica? Por eso entiendo que de esta manera, el Constituyente estableció esas dos cuestiones: tanto la concurrencia, como la coordinación ¿Por qué? Porque cuando establecen las dos disposiciones constitucionales que la materia de turismo puede ser legislada por ambas entidades, entonces, es necesario unificar y establecer –como dice el señor Ministro Presidente– una política que permita la congruencia de todas estas facultades y de todas estas determinaciones en la materia de turismo. Y que eso es lo que hace relevante, por eso el Constituyente estableció esta cuestión.

Yo no me atrevería a decir que porque los demás compañeros que no coinciden conmigo tengan falta de técnica para afirmarlo, porque para mí es simplemente una cuestión de diferencia de criterio, y mucho menos establecer que el Constituyente haya cometido un error, porque estaríamos juzgando entonces a una disposición constitucional por su contenido, cosa que yo desde luego no estaría de acuerdo.

Para mí esta cuestión es que la concurrencia en la materia está establecida en las disposiciones constitucionales, es necesario que una ley marco –que para mí es una ley general– establezca cómo es la distribución de las competencias, y a su vez se establezca la forma de operar de ellas que es la coordinación, para qué, para lograr el objetivo final, que es lograr una política congruente y general entre todas las entidades que tienen estas facultades y poder hacer que esto funcione de la mejor manera y no que cada quien haga una cosa que no sea compatible con la otra o que una facultad de un Estado no sea compatible con la de la Federación, así es como yo lo veo.

Por otro lado, y en relación con la cuestión del interés jurídico que pueda tener el Distrito Federal, ya no me queda claro, el señor Ministro Ortiz señalaba que se trata de una cuestión de fondo, pero bueno, si no hay interés jurídico es una cuestión procesal y de procedencia, estamos planteando una cuestión de procedencia, entonces tendríamos, lo dije desde mi primera intervención en este asunto, tendríamos que hacernos cargo de ello.

Ahora, si no se están invadiendo las facultades, desde luego esta es una cuestión de fondo, pero el planteamiento que yo he escuchado, es que se trata de una cuestión de que el Distrito Federal no tiene interés jurídico, el interés jurídico es un requisito procesal sin el cual se tiene que desechar la demanda y por lo tanto, yo pienso que deberíamos por lo menos aclarar este punto para saber si debemos discutirlo como una cuestión de procedencia o simplemente como una cuestión del fondo en cuanto a que la ley no está invadiendo las competencias del Distrito Federal. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro. Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Presidente.

Empezando por este planteamiento, es una cuestión efectivamente de procedencia, pero en las controversias constitucionales, como todos recordamos, hemos dicho que no las estudiamos al inicio, sino las estudiamos cuando estemos analizando ya las cuestiones en el fondo, entonces en ese sentido creo que lo explicó muy bien el Ministro Ortiz, que por tratarse de controversias constitucionales, no por tratarse de un juicio de amparo, no hay un desechamiento inicial o un desechamiento de plano, sino que se estudia en el fondo y ahí es donde se analiza esta cuestión, yo creo que esta sería esa primera cuestión.

La segunda, la propuesta que hace el Ministro Pardo y hace un rato lo tenía marcado para comentarlo, yo creo que tiene él razón cuando se refiere al concepto invalidez que está transcrito o que está sintetizado a partir de la página siete, pero no al que está a partir de la página trece, creo que ahí hay una diferencia muy importante.

Efectivamente, en este que está marcado con el número dos, dice: "Inconstitucionalidad de la Ley de Turismo por carecer de facultades el Congreso para expedir una ley con características de general en materia de turismo", sí encaja en esa hipótesis, pero el que sigue: "Inconstitucionalidad general de turismo, por carecer del objeto al que se refiere el 73, fracción XXIX-k), de la Constitución", sí me parece que nos lleva una ampliación mayor en este mismo sentido y que sí nos obligaría no a quedarnos, a mí me pareció muy interesante desde la sesión anterior, comentó algo el Ministro Pardo, pero revisando el conjunto de los conceptos de invalidez que se plantearon en la demanda, creo que ahí hay un tema central.

A mí me parece señor Presidente que esta última intervención del Ministro Aguilar es clarificadora, yo no la comparto, pero me parece clarificadora, por qué, porque él está diciendo a final del día se puede llegar a una coordinación, pero la coordinación que él plantea pasa por la concurrencia.

Consecuentemente, esto está definido ya en su intervención como facultad concurrente, es el propio Congreso de la Unión el que está haciendo la distribución, y dentro de esa distribución material permite que la Federación o los Estados entren en un modelo de coordinación, yo no puedo entender una coordinación obligatoria, con toda franqueza, ni creo que se dé en el 21 ni en ningún otro precepto, creo que la coordinación es eso, coordinación y es voluntaria, aun cuando esté prevista en la Constitución, simplemente lo menciono, si no, no tendría ningún sentido la coordinación, o es concurrencia o es coordinación, pero creo que las dos categorías simultáneamente no se pueden manejar.

Pero me parece que a lo que llega el Ministro Aguilar es muy interesante, si se asume que la coordinación es una modalidad de la concurrencia, entonces la facultad es concurrente, lo primordial de la facultad es la concurrencia, corresponde al Congreso de la Unión la distribución y después de que la ha distribuido los Estados, en términos de los convenios –que por cierto en la ley están planteados para ciertas materias en el artículo 5º- pues podrían ellos determinar si están o no en esa condición –insisto- de coordinación; yo creo que esta es una forma de aproximarnos a la solución del problema, creo que al final del día señor Presidente hay dos opciones: o es concurrente con posibilidades de coordinación o es coordinada, no creo que haya, de verdad, en este sentido más que esas opciones, ya pueden aparecer las modalidades de si es coordinada con algunas modalidades o no, pero creo que ésta es la definición central.

Yo de verdad, del análisis que he estado realizando de la forma en que evoluciona creo que es un asunto de coordinación, los elementos que se han dado para decir que es actividad prioritaria, la actividad prioritaria está definida, y claramente en el artículo 28, pero una cosa es que se determine por el Congreso de la Unión que una actividad es prioritaria, y otra que el Congreso de la Unión al definir una actividad como prioritaria modifique el régimen federal mexicano, dice la exposición que el turismo representó en 2002 el 8.40 del PIB, dice cuestiones que son muy interesantes, pero yo creo que la calificación como de una actividad prioritaria tiene sus propias reglas en el 28 constitucional y con independencia de eso no puede modificar un régimen competencial, que es el sistema federal mexicano.

Yo cuando me referí a esto, de ninguna manera me refería –quién sería yo para criticar al Constituyente–, sino me refería a lo ambiguo de las palabras del Constituyente, creo que es una cosa muy distinta, cuando el Constituyente utiliza simultáneamente coordinación y concurrencia, creo que utiliza un lenguaje que en otras ocasiones no había utilizado, me parece que había sido mucho más consistente en la forma de utilización de su lenguaje, lo coordinado en unos casos, lo concurrente en otros casos, creo que aquí el problema y lo hemos señalado muchos de nosotros en alguna de nuestras intervenciones, se da porque simultáneamente se usan las dos expresiones, este es el problema y a eso es a todo lo que me refería, en este mismo sentido.

Yo entonces, señor Presidente y sintetizando, creo que si seguimos lo que siempre hacemos en las Controversias, este problema de la falta de afectación, que no de legitimación, ni de oportunidad se puede estudiar muy bien en el fondo, como lo hemos hecho y lo tenemos determinado, por otro lado, creo de verdad que la definición central no es estar viendo dónde sí o dónde no hay

conurrencia o coordinación, sino si esto es en principio concurrente, y eso nos conduce después a la coordinación como una posibilidad, que advirtió desde la sesión anterior la señora Ministra Luna Ramos, y con la cual yo estaría de acuerdo, mi problema es que no creo –en lo personal- que aquí haya una condición de concurrencia, sino de coordinación pura, voluntaria por parte de quienes tienen unas atribuciones que les son exclusivas en materia de turismo, la Federación expresa, el Distrito expresa, los Estados residual, y de esa forma establecerían los convenios, y precisamente porque es una materia relevante, se permite esta modalidad de celebración de convenios, como por lo demás pasa en seguridad pública, que yo creo nadie podría decir que la seguridad pública también sea de una importancia extraordinaria, independientemente de que no sea por supuesto una actividad de carácter económico. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Cossío, el señor Ministro Pardo Rebolledo quiere hacer una aclaración.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Sí, muy rápida, gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Después el señor Ministro Aguirre y el señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** En relación con la mención que hacía el señor Ministro Cossío, de que con la propuesta que yo hacía, no se daba respuesta al concepto de invalidez que viene sintetizado con el número tres en el proyecto a partir de la foja trece; sin embargo, en esta parte en el Considerando Sexto del proyecto, se está dando respuesta a los conceptos de invalidez primero y segundo, exclusivamente, que son

previos al Tercero, que fue al que él hizo referencia, eso era todo, gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro. Señor Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor Presidente.

Pues como todos hemos entendido, el tema que nos ocupa es muy complicado, gracias a nuestro Federalismo y a la forma en que se gestó, según al inicio de su intervención lo implicó el señor Ministro Cossío; y esto es así, es un tema bastante complicado, no es la primera vez que en el Pleno discutimos esto, no enfocándolo al tema turismo, que yo recuerde en Novena Época enfocado al tema turismo es la primer vez que se discute en el Pleno, pero respecto a otros temas, la discusión casi parece sempiterna, decía el señor Ministro Ortiz, que se trataba de una facultad exclusiva, y esto, creí haberlo escuchado, y esto pues no lo comparto, el Distrito Federal no tiene una facultad exclusiva, pensemos en el artículo 124, inciso k) de la fracción creo que es la V, bueno parece ser la V, que nos habla de que es atribución de la Asamblea Legislativa, legislar sobre servicios de turismo y alojamiento, me salto algunas cosas que dudo que tengan que ver algo con el turismo, servicios y alojamiento, servicios turísticos desde luego, sobre esto puede legislar la Asamblea, ¿qué pasaría si no existiera esta atribución? Yo creo que esta atribución realmente no es tal, es el reconocimiento de algo que le llegaría como facultad residual por lo dicho en el artículo 124 de la Constitución, esto y otros muchos temas más relativos al turismo, y esto me hace llegar a una conclusión: la Federación no puede quitarle el reconocimiento expreso que la Constitución hace de estos dos temas a favor del Distrito Federal, ¡por supuesto que no! pero bien poco gana el Distrito Federal con esto, porque todas las Entidades Federativas y

el Distrito Federal, tienen las facultades residuales del artículo 124, según lo interpreto yo, y ¿cuáles son todas esas facultades en el tema turístico? Bueno, vamos a tener que ir al artículo 73 sobre el que hemos estado discutiendo varios días, que ya se me perdió, pero ahorita aparece, ¡aquí esta! “El Congreso de la Unión tiene facultades, fracción XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado” y que con esto, va a darle competencias o atribuciones que no tuviera antes aunque sea inespecíficas como atribuciones residuales que les da el artículo 124, ¡no! pero sí puede reconocerlas en una ley explícita, estas competencias, hacerlas explícitas, no se les olvide que tenemos muchos Estados, no es nada más el tema Distrito Federal, Federación; entonces, vistas así las cosas, a mí me convence más la idea de que la Federación sí tiene atribuciones para señalar bases de concurrencia, de coordinación y el reconocimiento de atribuciones, si no es el otorgamiento porque ya se tenían antes en forma residual, perdón que utilice esta palabra, me van a decir que soy un antiguallas, si, desde don Gabino se viene usando esto ¿verdad? Bueno a mí no me da pena. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Aguirre. Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Presidente.

Tres cosas brevemente, nada más de lo que se ha dicho aquí: Primero, creo que en la materia de si se sobreseyó o no, si hay interés legítimo o no, del Gobierno del Distrito Federal, me parece que en Controversias Constitucionales, hemos manejado tres

posibilidades: La primera, cuando es notoria, abierta, clara la causa de improcedencia, se desecha la Controversia Constitucional. Segundo. Cuando no es notoria pero queda clara en el momento de la discusión en el Pleno, hemos sobreseído también Controversias Constitucionales; y, hay una tercera posibilidad que es la que creo que ocurre en este momento, que para poder sobreseer requeriríamos analizar el fondo y cuando la causa de improcedencia —lo ha dicho la Corte de manera reiterada— conlleva un análisis de fondo, se tiene que estudiar el fondo y no sobreseer.

En este caso, para poder nosotros determinar si hay afectación o no al Distrito Federal, tenemos que analizar precisamente la ley, ya sea que se determine que es de coordinación o que se determine que es de concurrencia, para ver si efectivamente está habiendo un exceso, un traslape en las atribuciones del gobierno del Distrito Federal, por eso creo que es procedente estudiar el fondo.

Segundo. Se nos ha dicho que como la Constitución asigna las competencias, establece las competencias, es necesario que la ley las distribuya, creo que aquí se está utilizando el término “distribuir” de una manera que no es la correcta, distribuir es asignar competencias. Si la Constitución asigna la competencia, la ley ya no puede asignar las competencias. Lo más que puede hacer es coordinar las competencias que ya asignó la Constitución y si nosotros reconocemos que en materia de turismo tienen facultades por mandato constitucional, no por disposición de la ley, para legislar los Estados, la Federación y también el Distrito Federal, en los términos del artículo 122 este último, salvo que hubiera mandato expreso, ya no hay facultad para asignar competencias; es decir, para distribuir competencias por parte del Congreso, el Congreso no podría distribuir competencias que ya distribuyó o asignó el Congreso.

Entiendo que quienes parten de la base de que esta fracción asigna la facultad de distribuir competencias, está en su lógica de decir: La facultad la da la Constitución; pero si estamos en la lógica que la posibilidad de legislar en la materia de turismo, emana de la propia Constitución y no de la ley, creo que la ley ya no podría distribuir, asignar, reasignar una competencia que ya fue establecida por la Constitución de manera expresa o de manera residual.

Y, por último, creo que aunque me parece que no tiene gran relevancia por cómo se está llevando a cabo la discusión, simplemente reiterar que en mi opinión la coordinación, cuando la Constitución establece una facultad para coordinar, esta coordinación puede ser obligatoria, como es en seguridad nacional y como me parece que es en turismo, la necesidad de coordinarse.

El sentido de la coordinación, el contenido de la coordinación, eso tendríamos que analizarlo ya en su momento, pero creo que con independencia de que sea obligatoria o de que sea voluntaria la coordinación, no creo que se desnaturalice por haber una obligación a coordinarse. Me parece que de todas maneras tendríamos que analizar el fondo, aunque la mayoría —por lo visto no será así— votáramos en el sentido de que es coordinación, tendríamos que analizar el fondo a ver si hay un exceso o no hay un exceso, porque si nosotros decimos: La ley es de coordinación no es obligatoria, no tengo ningún convenio, pero resulta que la ley está asignando competencias, pues habría aquí una vulneración aunque no hubiera propiamente todavía una coordinación en concreto en un acto de aplicación. De tal suerte que, concluyendo señoras y señores Ministros yo creo que se trata, la facultad que otorga la Constitución es una facultad de coordinación, creo que en este sentido, hay un interés legítimo por parte del gobierno del Distrito Federal, para que se analice ya al estudiar el fondo si se afecta realmente o no se

afecta su esfera jurídica, y en ese sentido yo votaré Presidente. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Esto que propone el Ministro Zaldívar precisamente en relación con lo del interés jurídico que se ha mencionado, yo estoy de acuerdo. El tema no lo planteaba yo, pero veo que se está señalando y creo que es importante que se defina.

Yo estaría de acuerdo con la postura desde luego, si es un tema en el que el estudio de fondo o requiere del estudio de fondo, desde luego que no puede ser improcedencia, pero creo que si se ha hecho un planteamiento, deberíamos —de alguna manera— señalarlo, como lo hizo bien el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias. Señora Ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias. Para posicionarme señor Ministro Presidente.

Estoy de acuerdo con los Ministros que han señalado que la Constitución ya distribuyó las competencias, ya las asignó, las reasignó, y que en esta materia precisamente la ley que se expida únicamente las puede reconocer, y con base en eso coordinarse con las diversas entidades federativas y con el Distrito Federal.

Esto es así porque la materia de turismo, pues abarca áreas naturales, abarca museos, abarca arqueología, abarca educación, y

no podría ser de otra manera, y así sucede —como lo había dicho el señor Ministro Cossío Díaz— en la materia de salud, en la materia de equilibrio ecológico, en la materia fiscal, etcétera.

Yo —por mi parte— también estaré de acuerdo en que sí tiene interés legítimo el Distrito Federal y que sí se puede entrar al fondo y analizar si hubo o no invasión a su esfera competencial, y si es o no constitucional el artículo 9° que impugna. Gracias Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. Señor Ministro ponente, antes de proponer una votación.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Señor Presidente ¿puedo hacer nada más una aclaración, antes de que se posicione el señor Ministro ponente?

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Ya estoy posicionado.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Muy bien. Antes de que tome la palabra ya para concluir, nada más hacer una aclaración.

Yo lo que señalo es que la Constitución sí otorga la facultad de legislar en materia de turismo a las dos, por eso es concurrente porque las dos la tienen, pero la Constitución no otorga la competencia que sí les está otorgando la Ley General, porque la Constitución no dice qué le corresponde a cada Estado, ni qué le corresponde a la Federación, por ejemplo, no dice: Los Estados, el Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en esta ley tienen las siguientes atribuciones: Formular y conducir la evaluación y la política turística local, celebrar convenios, aplicar instrumentos, formular y ejecutar el programa, establecer el Consejo Consultivo, concertar los sectores privado y social, participar en la regulación. Todo esto no lo dice la Constitución.

Ésta es una distribución de competencias que está haciendo la Ley General, y ésa es su facultad. Lo que está dando la Constitución es el reconocimiento de facultades concurrentes en materia de turismo que está distribuyendo la Ley General correspondiente.

En materia de Ley de Coordinación Fiscal, es una situación muy diferente. ¿Por qué? Porque tanto la Federación como los Estados tienen facultades específicas en materia impositiva.

La Federación va a cobrar y va a expedir los impuestos en materia federal, y los Estados y el Distrito Federal en materia local, y ¿por qué se establece la Ley de Coordinación? Para que en un momento dado, como en toda la República se tienen que pagar los impuestos federales, bueno que puedan recaudar esos impuestos, pero que los puedan recaudar, no para que en un momento dado tomen participación en la determinación de ellos.

Por eso es una Ley de Coordinación, porque ahí estamos hablando de facultades concurrentes aparentes, no de facultades concurrentes propiamente dichas. Éstas —las de turismo— sí son facultades concurrentes propiamente dichas, por eso aquí se hace necesaria la distribución de competencias por el Legislador federal. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. Antes de dar la palabra al señor Ministro Valls Hernández, rápidamente también insistir precisamente en esta última situación; eso es lo sui generis de esta ley, es la determinación en lo federal y la determinación en lo local.

En lo local determina qué es lo que le toca a cada entidad y al Distrito Federal a partir de la política nacional, y cómo se coordinan

esos niveles para llevar a cabo esas atribuciones, esas competencias que está señalando la ley, y ésta es la situación que maneja concurrencia, pero para efectos de esa política. Señor Ministro, perdón, señor Ministro Pardo Rebolledo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Para insistir, porque pareciera ser que quienes hemos tomado la postura de decir que sí hay concurrencia, pareciera ser que se entiende que nosotros decimos que la concurrencia deriva de esta legislación que se está impugnando, y nadie ha sostenido eso. Es decir, la concurrencia deriva de los preceptos constitucionales, que es de donde tiene que derivar necesariamente.

Decía el señor Ministro Zaldívar que en estos casos la distribución de competencias es la asignación de competencias. Aquí en el caso concreto tenemos un artículo 122, en su base primera, fracción V - creo que es- inciso k), en donde establece la facultad para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de precisamente expedir leyes sobre turismo. Y tenemos esta fracción XXIX, inciso K), del artículo 73, donde establece la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre turismo. A mí me parece que la concurrencia deriva de estas notas, pero como aquí se habla de legislar en materia de turismo estableciendo las bases de coordinación sobre facultades concurrentes, pues esa es la materia sobre la que debe legislarse. Entiendo que la postura de los Ministros que han dicho que este es un tema de pura coordinación, esto tiene trascendencia al fondo del asunto que estamos analizando porque ellos van a decir: Pues como es de coordinación y si no quiero no me coordino. Hasta ahí termina el problema; entiendo que esa es la trascendencia de esa postura, pero si reconocemos que hay facultades concurrentes y que esas facultades concurrentes, por disposición expresa del Constituyente Permanente deben coordinarse, no creo que pudiéramos estar separando las dos

posturas radicalmente, a mí me parece que por disposición expresa, en este caso, se tienen que coordinar facultades concurrentes.

Y finalmente, como decía yo al inicio, para coordinar se necesita facultar a algunos entes y se necesita precisamente organizar estas facultades concurrentes, a fin de lograr el objetivo que pretende esta ley, que es darle al turismo el carácter de una prioridad nacional, y en esa medida habrá algunos temas en los que tendrán que coordinarse, y habrá otros en los que las entidades seguirán legislando con plenitud de configuración y con libertad absoluta sobre esos otros temas que no sean los que se detectan en la ley general en donde debe haber esta coordinación para lograr el objetivo. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Pardo. Aprovecho para señalar precisamente que la complejidad de los temas están en que analizamos el primero y el segundo conceptos de invalidez en donde se impugna la totalidad de la ley a partir precisamente de la facultad que se está cuestionando, esto es lo que nos ha llevado precisamente a estas expresiones donde tenemos ahorita, creo que muy claras ya la posición del proyecto y de otras dos posiciones. Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Presidente. Nada más para hacer una aclaración, porque fui mal interpretado, voy simplemente a aclarar mi postura y no a rebatir lo que se ha dicho. Yo nunca dije que quienes están en la postura contraria a la que hemos sostenido, dicen que la ley sin mandato constitucional está estableciendo la distribución; lo que yo decía es que hubo un postulado, que ya también la señora Ministra Luna Ramos hizo su aclaración sobre la crítica que hice a su postura que decía que en esta materia la Constitución asigna las competencias, y que como así las asigna, como no las detalla a nivel micro,

entonces a la ley le corresponde distribuir; es decir, reasignar competencias, y a mí me parece que esa postura es incorrecta.

Ahora, cuando se habla de concurrencia en sentido estricto de ley general, el mandato constitucional establece la facultad del Congreso para distribuir competencias, es la ley la que las distribuye, pero por mandato constitucional, lo que sostengo junto con algunos otros Ministros es que en este caso no hay tal mandato constitucional y es simplemente para aclarar, porque nunca pretendí decir, al contrario, traté de salvar y decir que quienes no sostenían esta postura que sostenía la Ministra Luna Ramos, eran consecuentes con ese planteamiento. Gracias Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro. Señor Ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor Presidente. Yo les agradezco mucho a las señoras Ministras y a los señores Ministros todo lo que ha dado lugar este asunto, quiero recordarles que lo discutimos en sesión del cuatro de abril del año pasado, hace trece meses; en este proyecto yo recogí -lo intenté al menos- todas las sugerencias, todas las aportaciones de aquella sesión y así lo presenté, y lo estoy presentando; pienso que ya caímos en argumentos circulares, reiterativos.

Yo sostengo el proyecto, no tendría ningún sentido que lo volviera a retirar, y volviera a introducir en el mismo lo que aquí se ha estado diciendo, porque me volvería a pasar lo mismo, lo que en aquel tiempo se dijo ahora ya no se sostiene, y entonces caemos en estas discusiones reiterativas, circulares, que no nos llevan a ningún lado. Yo sostengo el proyecto en sus términos, y dado que hay siete señoras y señores Ministros en contra aparentemente del proyecto, pero por muy disímbolas razones no hay coincidencia, yo le pido

con todo respeto a la Presidencia, que se someta el proyecto a votación tal como está este Considerando Sexto del que hemos estado hablando ya en varias sesiones, tal como está, y en todo caso se retorne de ser el resultado así de la votación. Muchas gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Valls. Es el sentido prácticamente de la votación que vamos a tomar, en principio son varios los aspectos efectivamente que se han estado advirtiendo en relación con el proyecto, o sea, el Considerando Sexto, que era definitivamente toral, en tanto que regía la propuesta, las consideraciones ahí hechas y las conclusiones alcanzadas.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Perdón señor Presidente, una pregunta al ponente, entiendo que se sometería a votación este Considerando pero con las modificaciones que ya aceptó –perdón Ministro ponente–.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Perdón, me distraje.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Dijo que sostenía el proyecto en sus términos.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Sí señor, en este Considerando Sexto que es donde estamos.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** La pregunta es, si lo sometería a votación con las modificaciones que ya aceptó, a efecto de que algunos de nosotros que nos hemos pronunciado

con el sentido estemos en posibilidad de poder votar a favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** ¿Me permite señor Presidente?

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Por supuesto que sí, había yo ya aceptado algunas sugerencias hechas precisamente por el Ministro Zaldívar, y algo a lo que se refirió también el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, por supuesto que sí.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Sí, creo que vale la pena también una aclaración, el ponente ha pedido que se vote el proyecto con las modificaciones aceptadas tal como está. Eso quiere decir que no digamos, estoy con el sentido del proyecto pero por otras razones, porque dificulta después muchísimo, es lo que estamos viviendo. Entonces, se está en favor o en contra de la propuesta tal como está.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí, efectivamente, tenemos ahorita las consideraciones propias del proyecto, y las expresiones de cuando menos dos clases diferentes, adicionales, serían tres. Tomamos una votación en relación con el Considerando Sexto a favor o en contra con esta precisión.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** En contra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Igual.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** En contra del proyecto en este punto, el Considerando Sexto, los demás me parece que podían seguirse discutiendo, pero en fin.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** En contra del Sexto Considerando.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Con el proyecto modificado.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Igual, con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** En contra del proyecto tal como está.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA:** Igual, en contra del proyecto modificado.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de siete votos en contra de la propuesta modificada del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, eso nos llevaría precisamente al retorno del asunto. Ya aquí, no quisiera tomar otra votación en función de las cuatro opciones que se han venido manifestando. De esta suerte, se hará el retorno, y en este caso, al Ministro Pardo, al returnarse y ser la consideración total que rige lo demás, pues en ese sentido quedaríamos por el retorno. En riguroso orden, señor secretario, voy a levantar la sesión, tenemos una amplia sesión privada con temas administrativos; y los convoco a la pública que tendrá verificativo el día de mañana en este mismo lugar a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

**(SE TERMINÓ LA SESIÓN A LAS 13:10 HORAS)**