

TERCERA SECCION
PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 71/2009, promovida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como el Voto Particular formulado por el Ministro Sergio A. Valls Hernández.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 71/2009.

ACTOR: JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

PONENTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.

SECRETARIA: MAURA ANGÉLICA SANABRIA MARTÍNEZ.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veinticuatro de enero de dos mil trece.

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO. Por oficio recibido el doce de agosto de dos mil nueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Marcelo Luis Ebrard Casaubon, en su carácter de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez de la norma general que más adelante se precisa, emitida por las autoridades que a continuación se señalan:

AUTORIDADES DEMANDADAS:

1. El Congreso de la Unión
2. El Presidente de la República
3. El Secretario de Gobernación
4. El Secretario de Turismo

NORMA GENERAL IMPUGNADA:

El Decreto por el que se expide la Ley General de Turismo y se reforma la fracción VI y se deroga la fracción VII del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el diecisiete de junio de dos mil nueve.

SEGUNDO. Los antecedentes del caso, narrados en la demanda, son los siguientes:

1. El diecisiete de febrero de dos mil nueve, diputados federales de distintos grupos parlamentarios de la Sexagésima Legislatura del Congreso de la Unión, integrantes de la Comisión de Turismo, sometieron a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Turismo.

2. El quince de abril de dos mil nueve, se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, el dictamen de las Comisiones Unidas de Turismo y de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto que expide la Ley General de Turismo y reforma la fracción VI y deroga la fracción VII del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

3. En sesión de quince de abril de dos mil nueve, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Turismo y se reforma la fracción VI y se deroga la fracción VII del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

4. Por oficio DGPL 60-II-5-2692, de quince de abril de dos mil nueve, se remitió a la Cámara de Senadores el expediente con la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Turismo y se reforma la fracción VI y se deroga la fracción VII del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

5. En sesión de dieciséis de abril de dos mil nueve, la minuta fue turnada por la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores a la Comisión de Turismo y de Estudios Legislativos, Segunda, para su estudio y dictamen correspondiente.

6. El veintitrés de abril de dos mil nueve, las Comisiones Unidas de Turismo y de Estudios Legislativos, Segunda, presentaron el dictamen relativo a la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Turismo y se reforma la fracción VI y se deroga la fracción VII del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

7. En sesión de veintitrés de abril de dos mil nueve, la Cámara de Senadores aprobó, en lo general y en lo particular, el Decreto por el que se expide la Ley General de Turismo, se reforma la fracción VI y se deroga la fracción VII del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En consecuencia, se remitió al Ejecutivo Federal, para efectos de su promulgación.

8. El dieciséis de junio de dos mil nueve, el Ejecutivo Federal expidió el Decreto Promulgatorio por el que se expide la Ley General de Turismo, se reforma la fracción VI y se deroga la fracción VII del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

9. El diecisiete de junio de dos mil nueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide la Ley General de Turismo y se reforma la fracción VI y se deroga la fracción VII del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

TERCERO. Los conceptos de invalidez que hace valer el promovente son, en síntesis, los siguientes:

1. Consideraciones previas. La libre configuración legislativa a cargo del Distrito Federal en materia de turismo.

La determinación de los diversos ámbitos competenciales entre las autoridades responde a los principios previstos en los artículos 73, 117, 118, 122 y 124 de la Constitución Federal, que contemplan una competencia federal expresa, una reserva a favor de los Estados respecto de todo lo no señalado como competencia federal y una competencia expresa para el Distrito Federal, además de las prohibiciones que a éste último le resultan comunes con el resto de las entidades federativas.

Dentro de este sistema, existen las llamadas facultades coincidentes, que ejercen tanto las autoridades federales como las de los Estados en los distintos ámbitos territoriales en materias como la organización del sistema penal, el sistema de justicia para menores, la expropiación y la regulación de algunos aspectos municipales.

Asimismo, la Federación y los Estados ejercen atribuciones cuando se trata de facultades concurrentes sujetas a una ley del Congreso de la Unión que distribuye lo que corresponde a uno y otro nivel de gobierno.

Para el caso del Distrito Federal, existe un régimen diferenciado del resto de las entidades federativas. La competencia para sus autoridades, especialmente, la legislativa, es expresa, es decir, opera al contrario que para los Estados, de modo que lo que no les está atribuido de manera expresa, corresponde a los poderes federales.

Por disposición constitucional, el Congreso de la Unión cuenta con atribuciones expresas respecto del Distrito Federal, las enumeradas en el apartado A del artículo 122 constitucional.

En el caso de la materia de turismo, el Congreso de la Unión no ha establecido término o límite alguno para el ejercicio de la función legislativa, es decir, no ha impuesto alcances, ni limitaciones, al contenido de la ley que el órgano local debe emitir, de manera tal que la regulación de la misma es libre y sólo debe tender a evitar la aplicación extraterritorial de dicha ley y la invasión de facultades de otros órdenes de gobierno.

Así, la ley local establece la competencia de la Administración Pública del Distrito Federal en temas de planeación, promoción y fomento de la actividad turística en el territorio del Distrito Federal; regula la prestación de servicios turísticos de hospedaje, alimentación, recreación, entretenimiento y guía; establece los instrumentos financieros para el desarrollo de las acciones de fomento y promoción turística y los criterios para el establecimiento de zonas de desarrollo turístico en el Distrito Federal; atribuciones que se ven limitadas como consecuencia de la expedición de la Ley General de Turismo, por el Congreso de la Unión.

Con lo anterior, la legislación del Distrito Federal quedaría supeditada a aquélla, con la consecuente subordinación de la regulación local respecto de temas hasta ahora contenidos en la Ley de Turismo Local, sin que exista sustento constitucional para tal sumisión.

Lo anterior, pues ni la Constitución, ni el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que debe ser acorde a aquélla, establecen términos o límites a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al regular la materia de turismo.

Luego, en dicha materia, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal cuenta con libertad de configuración legislativa, por lo que cualquier intento de menoscabar esa autonomía será inconstitucional.

2. Inconstitucionalidad de la Ley General de Turismo, por carecer de facultades el Congreso de la Unión para expedir una ley con características de “general” en materia de turismo.

De los antecedentes legislativos que culminaron con la adición de la fracción XXIX-K al artículo 73 de la Constitución Federal, puede concluirse que ésta tuvo como fin que el Congreso de la Unión estableciera lineamientos básicos para crear vínculos entre los diferentes niveles de gobierno, procurando siempre el mayor aporte y beneficio social.

Lo que no debía hacer el Congreso de la Unión era confundir las facultades con que cuenta para legislar en materia de turismo en el ámbito federal, con las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes de los diversos órdenes de gobierno, ni mucho menos mezclar ambas cuestiones en lo que denominaría “ley general”, pues ello daría lugar a una regulación, por una parte, deficiente y, por otra, inconstitucional.

En realidad, el Congreso de la Unión debía delimitar perfectamente todos los temas y no confundir las facultades propias en la materia en el ámbito federal, con las de establecer 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.

Es por ello que el problema de la Ley General de Turismo comienza, precisamente, con la denominación que se le dio de "general".

Una ley general o ley marco tiene la finalidad de cumplir con dos propósitos simultáneos:

- a) Distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas, estableciendo las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas.
- b) Establecer el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate, dentro de su propio ámbito de competencia.

Estas leyes generales pueden ubicarse, sólo para efectos de jerarquía, por encima de las leyes secundarias, sean federales o de las entidades federativas.

Las órdenes de gobierno federal y estatal son coextensos y se rigen por disposiciones constitucionales y legales distintas, por lo que ninguno es superior a otro, sino que cada uno tiene la jurisdicción que les atribuye la Constitución Federal.

No obstante, como excepción a esta regla, se encuentran las leyes generales, cuyo objeto, como se indicó, es la distribución de competencias en materias concurrentes, por lo que, en este caso, tanto las leyes federales como las estatales, deberán seguir los parámetros señalados en aquellas leyes, pues, si bien es cierto que una misma materia queda a cargo de la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, también lo es que el Poder Legislativo Federal es el facultado para establecer en qué términos participará cada una de estas entidades.

Lo anterior encuentra apoyo en las tesis P. VII/2007 (Registro número 172,739) y P. VIII/2007 (Registro número 172,667) respectivamente, de rubros: **"LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL."** y **"SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL"**.

Ahora bien, en el caso del artículo 73, fracción XXIX-K, constitucional, en sentido estricto, no se confirió al Congreso de la Unión la facultad de expedir una ley general, sino de una ley que establezca las bases generales de coordinación para el ejercicio de las facultades concurrentes de los diversos órdenes de gobierno.

Ello, pues, como se ha visto, la reforma constitucional tuvo como finalidades destacadas:

- a) Impulsar el federalismo y desechar el centralismo, fortaleciendo la autonomía de las entidades federativas y los municipios.
- b) Que sean los Estados y los Municipios los que definan sus propios destinos y la mejor forma de desarrollar de manera sustentable los atractivos turísticos con los que cuentan.

Por lo anterior, en el caso concreto, la concurrencia no implicaba la facultad de las entidades federativas, incluso, el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, en relación con su atribución para actuar respecto de una misma materia, se viera determinada, limitada o restringida por el Congreso de la Unión, en una ley general o ley marco.

Esto es así, pues, si bien es cierto que, en materia de turismo, la Federación y las entidades federativas deberán coordinarse, también es cierto que ello deberá hacerse conforme a las bases generales que al respecto establezca el Congreso de la Unión, bases que necesariamente deberán respetar el ámbito espacial de actuación de los diferentes niveles de gobierno.

Ahora bien, no obstante la coordinación, no existirá entre las autoridades coordinadas ningún vínculo de subordinación y tanto la una como las otras deben su existencia a la norma que las origina y que las sustenta, la Constitución.

Ello es así, pues las disposiciones constitucionales que confieren facultades expresas a los Estados y al Distrito Federal para legislar en materia de turismo, de manera concurrente con la Federación, implica que los primeros pueden reglamentar directamente un artículo de la Constitución, sin que ello implique vulnerarla.

Al tratarse de una facultad concurrente, los Congresos Estatales tienen competencia constitucional para legislar sobre el particular, con la única salvedad de que la ley de que se trate se constriña al ámbito territorial de la entidad federativa y que su contenido no vaya más allá, ni pugne con el precepto constitucional que esté reglamentando.

En el caso concreto de la Ley General de Turismo, no puede pretenderse, como lo parece ser, que en ella se establezca una serie de atribuciones a las entidades federativas y los municipios, que se agotan en la propia ley y que, por ello, las entidades federativas deberán ajustar su legislación a la ley general, ya que ésta sólo puede contener bases generales, lo que significa que los derechos relacionados con los particulares, inclusive, pueden ser ampliados por las Legislaturas Locales.

Lo anterior encuentra apoyo en la tesis P./J.144/2001 (Registro número 187,998) de rubro ***“EDUCACIÓN. EL ARTÍCULO 40. DE LA LEY RELATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, QUE ESTABLECE LA OBLIGACIÓN DEL GOBIERNO DE DICHA ENTIDAD DE PRESTAR, ADEMÁS DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA, LA PREESCOLAR Y MEDIA SUPERIOR, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”***.

La intención del Constituyente, al establecer materias concurrentes, fue la de ampliar el universo de autoridades que pudieran actuar en ellas, siempre que lo hicieran coordinadamente. Al respecto, es aplicable la tesis I.80.A.67 A de rubro: ***“PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES EN EL DISTRITO FEDERAL. LA EXPEDICIÓN DE LA LEY RELATIVA NO INVADE FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN”***.

Por lo anterior, la Ley General de Turismo no cumplió a cabalidad con el mandato consagrado en el artículo 73, fracción XXIX-K, pues no partió de considerar las facultades propias de los diferentes niveles de gobierno y, a partir de ellas, establecer 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.

En realidad, lo que hizo el Congreso de la Unión fue, con el afán de pretender centralizar en el Poder Ejecutivo Federal algunas funciones, incumplir con el mandato constitucional.

3. Inconstitucionalidad de la Ley General de Turismo, por carecer del objeto a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-K, de la Constitución Federal.

De la lectura del artículo 20. de la Ley General de Turismo, se desprende una diversidad de cuestiones que no guardan relación con el contenido del artículo 73, fracción XXIX-K, constitucional.

En efecto, la única declaración que sería congruente con la Norma Fundamental, sería la contenida en la fracción I, pues lo reproduce de manera íntegra.

No obstante, del contenido de la Ley General de Turismo, se tiene que ninguno de sus preceptos se refiere al establecimiento de 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, tal como lo consideró el Poder Reformador de la Constitución.

Por el contrario, en la ley general cuestionada, se hizo a un lado la obligación impuesta por el Constituyente al Congreso de la Unión en materia de turismo, se buscó suprimir las facultades y atribuciones de los órganos de gobierno local en la materia y se privó a la misma de objetos bien definidos.

Al respecto, se observan los siguientes casos:

Conforme a los artículos 1, párrafo segundo y 3, fracción I, de la Ley General de Turismo, el sujeto activo en la materia de turismo es la persona que viaja y tiene una estadía temporal en un lugar distinto al de su entorno habitual, con fines de ocio y otros motivos, mientras que el sujeto pasivo es el prestador de servicios turísticos, considerado como aquel que ofrece, proporciona o contrata con el turista la prestación de los servicios a que se refiere la ley.

Lo anterior no nos dice nada concreto respecto a qué debe entenderse por “actividades turísticas”, pues, al decirse que éstas son las que realizan las personas durante sus viajes y estancias temporales en lugares distintos al de su entorno habitual, con fines de ocio y otros motivos, ello comprende cualquier cosa que realice.

Además, genera un vacío normativo, pues cualquier actividad que realice una persona fuera de su entorno habitual, podrá ser considerada como “actividad turística”, inclusive, si acude a algún restaurante fuera de su colonia, delegación o municipio.

Tampoco se precisa qué debe entenderse por “entorno habitual”, por lo que cualquier desplazamiento que realice una persona puede ser entendido como viaje, desde acudir a una colonia o delegación vecina, hasta salir a una entidad federativa ajena a la de su lugar de residencia.

Por cuanto a la “materia turística”, se dice que ésta comprende los procesos que se derivan de las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias temporales en lugares distintos al de su entorno habitual, con fines de ocio y otros motivos, lo que también ha generado un vacío normativo.

La norma general es lo suficientemente imprecisa como para que las autoridades administrativas encargadas de ejecutar la ley, puedan considerar que cualquier proceso que emana de las acciones que realiza una persona que se desplazó de su entorno habitual, pueda ser considerada dentro de la materia de turismo, lo que es un error, pues no todo lo que realice una persona, en los términos planteados por la norma general impugnada, puede ser turístico.

La ley también es omisa en precisar qué deben comprender tales “procesos”, por lo que deberá acudir a la definición de “actividad turística”, la que, al resultar imprecisa, torna inconstitucional la ley general.

Respecto de los “servicios turísticos”, también existe un vacío legal, pues, en el artículo 3, fracción XVIII, simplemente se dice que dichos servicios son los dirigidos a atender las solicitudes de los turistas a cambio de una contraprestación, en apego a lo dispuesto por la ley y su reglamento.

Por lo que se refiere al “turista”, éste es entendido, según la fracción XX del artículo 3 en comento, como toda persona que viaja temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual y que utiliza alguno de los servicios turísticos a que se refiere la ley.

Lo anterior tampoco soluciona el problema generado por la ley impugnada, porque ésta no dice nada concreto respecto a qué son los “servicios turísticos” para, de esta forma, saber qué debe entenderse por “turista” y porque los conceptos contenidos en ella son circulares, es decir, el contenido de uno pretende explicar el del otro, pero ni uno ni otro prevén una vía de escape que permita determinar con toda certidumbre el objeto concreto de la ley, en relación con cada concepto.

La falta de objeto definido, independientemente de la ausencia de definiciones claras y precisas, tiene como consecuencia que la ley general cuestionada irrumpa en el ámbito de competencia de las autoridades locales.

4. Inconstitucionalidad del artículo 1o., párrafo primero, última parte, de la Ley General de Turismo.

El artículo 1o., párrafo primero, última parte, de la Ley General de Turismo, es inconstitucional, en cuanto faculta al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo, para que lleve a cabo la interpretación de dicha ley en el ámbito administrativo, lo que vulnera la atribución del Jefe de Gobierno del Distrito Federal de cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias, así como la de ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos, ya que estas facultades conllevan la de interpretar, en el ámbito del Distrito Federal, las leyes que expida tanto el órgano legislativo federal como el local.

Como expresión de esta autonomía, el Jefe de Gobierno debe cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que haya expedido el Congreso de la Unión, lo que necesariamente implica que, respecto de aquellas atribuciones que para el Distrito Federal se encuentren contenidas en la norma general de coordinación, su interpretación debe corresponder al Ejecutivo Local, como un grado de lo que significa “ejecutar las leyes”.

En este sentido, el precepto impugnado, al establecer que la interpretación de la Ley General de Turismo, en el ámbito administrativo, corresponderá al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo, atenta contra la autonomía e independencia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de lo que deriva una violación a la regularidad del principio de división funcional de competencias en todos sus grados.

En consecuencia, se concluye que el artículo 1, párrafo primero, última parte, de la Ley General de Turismo, transgrede la autonomía e independencia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y, por consiguiente, la regularidad del principio de división funcional de competencias, con lo cual vulnera lo dispuesto por los artículos 16, 49, 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso k) y apartado C, base segunda, fracción V (*sic*), incisos a) y b), de la Constitución Federal.

5. Inconstitucionalidad de los artículos 3, fracción XXI, 4, fracción VII, 5, fracción I y penúltimo y último párrafos, 9, fracción VIII, última parte y 66 de la Ley General de Turismo.

De la lectura del artículo 73, fracción XXIX-K, de la Constitución Federal, se desprende que el Congreso de la Unión debe establecer las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, así como la participación de los sectores social y privado, a través de una ley de coordinación en materia de turismo.

Lo anterior presupone que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus atribuciones y competencias, cuentan con legislación en materia de turismo, expedida por sus órganos legislativos; que la facultad del Congreso de la Unión se limita a expedir una ley que coordine las facultades concurrentes de los diversos órdenes de gobierno; y que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, de ninguna manera, pueden expedir leyes que conlleven el sometimiento de alguno de dichos órdenes a otro u otros.

Consecuentemente, el Congreso de la Unión se encontraba impedido constitucionalmente para conferir al Ejecutivo Federal la atribución de formular las bases de coordinación entre los distintos ámbitos de gobierno, para el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las zonas de desarrollo turístico sustentable; por lo que no podía facultar al Ejecutivo Federal para que sea ese orden de gobierno el que sienta las bases para la suscripción de convenios o acuerdos de coordinación, con el objeto de que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios colaboren en el ejercicio de la administración y supervisión de las zonas de desarrollo turístico sustentable; es decir, de aquellas fracciones del territorio nacional, claramente ubicadas y delimitadas geográficamente, que, por sus características naturales o culturales, constituyen un atractivo turístico, sin importar que se trate de zonas cuyo dominio corresponda a la Federación o a los Estados.

Ello es así, puesto que, por cuanto a los dos primeros aspectos, ésta fue la obligación que se le impuso en el artículo 73, fracción XXIX-K, constitucional, por lo que, en los preceptos impugnados, el Congreso de la Unión renuncia implícitamente al ejercicio de tal atribución, además de que pretende subordinar los diversos niveles de gobierno local al federal, lo que se advierte, con absoluta claridad, en el artículo 3, fracción XXI, en el que se establece que la Federación será la que delimite zonas turísticas dentro del territorio de una entidad federativa.

De igual forma, lo dispuesto en el artículo 9, fracción VIII, primera parte, de la Ley General de Turismo, implica, en principio, un reconocimiento de que, respecto de las zonas de desarrollo turístico sustentable, corresponde a los Estados y al Distrito Federal expedir leyes de turismo en las que se sienten las bases para que las autoridades locales administren y vigilen dichas zonas.

Por consiguiente, son inconstitucionales las atribuciones conferidas al Ejecutivo Federal, en el sentido de que sea la Secretaría de Turismo la que formule las bases de coordinación entre los distintos ámbitos de gobierno, para el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las zonas de desarrollo turístico sustentable; sienta las bases para la suscripción de convenios o acuerdos de coordinación, con el objeto de que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios colaboren en el ejercicio de la administración y supervisión de estas zonas; y verifique el cumplimiento de la ley, su reglamento y las normas oficiales mexicanas en materia de turismo; pues subordina a los Estados y al Distrito Federal, quienes únicamente podrán participar en la regulación, administración y vigilancia de las zonas en los Municipios, conforme a los convenios que al efecto se suscriban.

Del mismo modo, el artículo 9, fracción VIII, última parte, de la Ley General de Turismo, pretende subordinar los gobiernos locales a la voluntad del Ejecutivo Federal, imponiéndoles el ejercicio de atribuciones en materia turística, específicamente, por cuanto a la regulación, administración y vigilancia de las zonas de desarrollo turístico sustentable en los Municipios, en términos de los convenios que al efecto se suscriban.

Además, estos convenios tendrán que observar lo dispuesto en el artículo 5, penúltimo y último párrafos, de la Ley General de Turismo, que también resulta inconstitucional, por lo siguiente:

a) Por un lado, se deja en manos del Ejecutivo Federal el establecimiento de los términos de los convenios o acuerdos de coordinación.

No es óbice a lo anterior, el que un convenio en sí mismo represente un acuerdo de voluntades, pues, en el caso concreto, ello no será así, dado que tales instrumentos tendrán que sujetarse a las bases previstas por el Ejecutivo Federal, en el reglamento de la Ley General de Turismo.

Tampoco alcanza para salvar la constitucionalidad de la norma general impugnada, el que se haya dispuesto que los Estados y el Distrito Federal pueden participar en la regulación, administración y vigilancia de las zonas de desarrollo turístico sustentable en los Municipios, pues esto se llevará a cabo, precisamente, en términos de los convenios que al efecto se suscriban.

b) Por otro lado, se establece que la Secretaría de Turismo evaluará el cumplimiento de los compromisos que se asuman en los convenios o acuerdos de coordinación, lo que la convierte en juez y parte.

Esto hace aún más patente la inconstitucionalidad aducida, ya que el Congreso de la Unión no puede dejar a la libre voluntad de una de las partes que suscriban el convenio, evaluar si se ha cumplido o no el mismo, pues ello implica un sometimiento de uno de los niveles de gobierno que lo hayan suscrito al Ejecutivo Federal, lo que constitucionalmente es inaceptable.

La inconstitucionalidad aducida se hace extensiva al artículo 66 de la Ley General de Turismo, en el que se establece que la Secretaría de Turismo verificará el cumplimiento de la ley, su reglamento y las normas oficiales que ella misma expida en materia de turismo.

6. Inconstitucionalidad del artículo 2, fracción XII, de la Ley General de Turismo.

El artículo 2, fracción XII, de la Ley General de Turismo, transgrede lo dispuesto por los artículos 73, fracción XXIX-K, y 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso k), de la Constitución Federal, puesto que el Congreso de la Unión, de ninguna manera, puede establecer las bases para regular la actividad de los prestadores de servicios turísticos, pues con ello invade la autonomía con que cuentan los poderes y órganos de gobierno locales, en materias que se vinculan con dichas actividades.

7. Inconstitucionalidad de los artículos 3, fracción X, 24, primer párrafo y fracción II y 29, fracción I y último párrafo, de la Ley General de Turismo.

La inconstitucionalidad de los artículos 3, fracción X, 24, primer párrafo y fracción II, y 29, fracción I y último párrafo, de la Ley General de Turismo, deriva de que el Congreso de la Unión invade facultades constitucionalmente reservadas al Distrito Federal, los Estados y a los Municipios, específicamente, la materia de uso de suelo, pretendiendo conferirselas a la Secretaría de Turismo, a propósito de la formulación del Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio.

Lo anterior es así, pues el referido Programa tendrá por objeto conocer y proponer la zonificación en los planes de desarrollo urbano, así como el uso de suelo, lo que vulnera y restringe el ámbito de atribuciones de las autoridades locales, toda vez que tales materias se encuentran reservadas expresamente a las Legislaturas Locales y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y a los Municipios, según su esfera de competencias.

Sin que sea óbice a lo antes señalado, que el precepto impugnado disponga que el citado Programa será formulado con la intervención de las autoridades locales y municipales en el ámbito de sus atribuciones, ya que la jurisdicción constitucional no puede ser reducida a una simple intervención, cuyos alcances y consecuencias no se encuentran previstos en la ley cuestionada.

A mayor abundamiento, de la lectura de los artículos 26, 27, 28 y 29 de la Ley General de Turismo, se tiene que, reconociendo el ámbito de competencias de las autoridades de los Estados y del Distrito Federal, se dejó que éstos libremente propusieran los criterios para la determinación de los planes o programas de desarrollo urbano, así como del uso de suelo, con el propósito de preservar los recursos naturales y aprovechar, de manera ordenada y sustentable, los recursos turísticos; determinaran los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados los programas de ordenamiento turístico local; e hicieran compatibles sus ordenamientos turísticos con los ordenamientos ecológicos del territorio y sus planes o programas de desarrollo urbano y uso de suelo.

Consecuentemente, el que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo, tenga la atribución de formular el Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio, de ninguna manera, le otorga competencia para inmiscuirse en temas que son propios de las autoridades estatales y del Distrito Federal.

Lo anterior, además, trae como consecuencia la inconstitucionalidad del artículo 29, fracción I, de la Ley General de Turismo, pues no puede sujetarse a los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados los programas de ordenamiento turístico local, a que sean afines a los programas de ordenamiento turístico general, ya que éstos, por cuanto al precepto que dispone que tienen por objeto conocer y proponer la zonificación en los planes de desarrollo urbano, así como el uso de suelo, es inconstitucional.

Aunado a que el propio precepto dispone que los procedimientos de mérito, tratándose de los programas de ordenamiento turístico local, serán determinados por las leyes de los Estados y del Distrito Federal en la materia, las que, en relación con la zonificación en los planes de desarrollo urbano y el uso de suelo, son ejercidas, en exclusiva, por las autoridades locales.

Por otro lado, el último párrafo del artículo 29 de la Ley General de Turismo también es inconstitucional, al violar el principio de legalidad contenido en el artículo 16 de la Constitución Federal, pues hace alusión a la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en una consulta que no existe.

Sin que de lo dispuesto en sus fracciones III y IV, se advierta que, en los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados los programas de ordenamiento turístico local, mismos que serán determinados por las leyes de los Estados y del Distrito Federal en la materia, deba realizarse alguna consulta, por lo que carece de validez la disposición en que se establece que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal pueden emitir las recomendaciones que estimen convenientes.

8. Inconstitucionalidad de los artículos 3, fracción I y 4, fracciones III y VIII, de la Ley General de Turismo.

Los artículos 3, fracción I, y 4, fracciones III y VIII, de la Ley General de Turismo, vulneran lo dispuesto por los artículos 16, 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso k), y apartado C, base segunda, fracción V (sic), incisos a) y b), de la Constitución Federal.

En el ámbito de competencia de los órganos de gobierno del Distrito Federal, se encuentra el legislar en materia de turismo y ejecutar las disposiciones legales en la materia que tiendan al desarrollo turístico de la entidad, así como promover la infraestructura y equipamiento que contribuyan al fomento y desarrollo de la actividad turística en el Distrito Federal.

No obstante lo anterior, el Congreso de la Unión volvió nugatorias dichas atribuciones, pues, con el pretexto de dar a la actividad turística un alcance nacional, pretende someter a las autoridades locales a los designios de los poderes federales, al supeditar las acciones para el desarrollo turístico de la entidad y la promoción o impulso de la infraestructura y equipamiento que contribuyan al fomento y desarrollo de la actividad turística, a la disponibilidad de los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Aunado a lo anterior, la facultad conferida al Ejecutivo Federal para que sea éste el que coordine las acciones que lleve a cabo junto con los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, para el desarrollo turístico del país, también es violatorio del artículo 73, fracción XXIX-K, constitucional, que establece que la ley que expida el Congreso de la Unión determinará las bases para que las autoridades de los diversos órdenes de gobierno coordinen su actuación, pero, de ningún modo, autoriza que una ley atribuya a una sola de dichas autoridades el ejercicio de tal coordinación, como si de una instancia superior se tratase.

De esta forma, los preceptos impugnados se oponen al federalismo consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal, pues buscan centralizar algunas de las funciones relacionadas con la actividad turística.

9. Inconstitucionalidad de los artículos 53 y 54, en relación con el artículo 2, fracción XII, de la Ley General de Turismo.

Los artículos impugnados no cumplen con la finalidad de la Ley General de Turismo, consignada en el artículo 73, fracción XXIX-K, de la Constitución Federal, pues se limitan a señalar, por un lado, que las relaciones entre los prestadores de servicios turísticos y el turista se regirán por lo que las partes libremente convengan, siempre y cuando observen lo dispuesto en dicha ley y, por otro, que para operar, los prestadores de servicios turísticos deberán cumplir con los elementos y requisitos que determine la Secretaría de Turismo, sin perjuicio de las obligaciones que les sean impuestas por otras autoridades.

El primer aspecto genera incertidumbre, pues no se precisa qué título, capítulo o artículo de la mencionada ley general deberá observarse. En este sentido, la alusión a la Ley Federal de Protección al Consumidor resulta ineficaz, ya que, de nueva cuenta, vuelve a considerar las relaciones que nacen entre los prestadores de servicios turísticos y el turista como relaciones mercantiles.

Además, la expresión “las demás leyes aplicables”, contenida en los referidos preceptos, atenta contra el principio de certeza, pues, de ninguna manera, cumple con establecer las bases para la emisión de las disposiciones jurídicas tendientes a regular la actividad de los prestadores de servicios turísticos.

En lo que se refiere al segundo de los aspectos señalados, no es suficiente que se disponga que, para operar, los prestadores de servicios turísticos deberán cumplir con los requisitos que determine la Secretaría de Turismo, a través de normas de observancia general, ya que, con ello, el Congreso de la Unión delega al Ejecutivo Federal una facultad que constitucionalmente es indelegable, la cual consiste en precisar, con toda claridad, cuáles son las bases legales a que deben sujetarse, en el ámbito de sus respectivas competencias, las autoridades legislativas y ejecutivas en la expedición de las disposiciones jurídicas tendientes a regular la actividad de los prestadores de servicios turísticos.

En el caso concreto, el principio de reserva de ley implica la prohibición de trasladar al Ejecutivo Federal una materia reservada, en exclusiva, al Congreso de la Unión, lo que excluye la posibilidad de que su regulación pueda darse a través de disposiciones de naturaleza distinta a las de una ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de regular por sí mismo determinada materia y, por otro, la materia reservada no puede ser regulada mediante normas secundarias, en particular, los reglamentos.

Ello es así, pues el reglamento sólo funciona en la zona del cómo y sus disposiciones no podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo) que ya deben estar contestadas en ley, es decir, el reglamento desarrolla la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de lo dispuesto por ella, ni extenderla a supuestos distintos, sino que sólo debe concretarse a señalar los medios para cumplirla.

Luego, el legislador federal cumpliría con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-K, constitucional, si desarrollara, en la ley cuestionada, los parámetros a que deberán sujetarse las disposiciones que expidan las autoridades legislativas federales y locales, que tengan como finalidad regular la actividad de los prestadores de servicios turísticos, mas no si deja en manos de la autoridad administrativa federal el establecimiento de los elementos y requisitos que deberán satisfacer los particulares para operar como prestadores de servicios turísticos.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 30/2007 (Registro número 172,521) de rubro: **“FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES”**.

10. Inconstitucionalidad de los artículos 37 y 39 de la Ley General de Turismo.

Los preceptos impugnados vulneran la autonomía de los Estados en materia turística, toda vez que el Congreso de la Unión pretende que las campañas de promoción turística se subordinen a las políticas que establezca el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo, la que las aplicará por conducto de la empresa de participación estatal mayoritaria denominada "Consejo de Promoción Turística de México".

De este modo, se impide a las entidades federativas, específicamente, al Distrito Federal, que, dentro del marco de atribuciones que constitucionalmente tienen conferido, puedan desarrollar las campañas de promoción turística que consideren necesarias para impulsar el turismo.

Sin que sea óbice a lo anterior, que se establezca que la Junta de Gobierno del Consejo de Promoción Turística vaya a integrarse con veintinueve miembros, de los cuales ocho serán rotatorios, por cada tres años, de las entidades federativas, lo que podría incluir al Distrito Federal y cuatro rotatorios, por tres años, de los municipios turísticos, dado que:

a) Si por "Gobierno Federal" se entiende "Poder Ejecutivo Federal", entonces, su designación deberá realizarla éste, lo que significa que los Estados y los Municipios deberán someterse a la voluntad de un órgano ajeno, atentando contra su autonomía e independencia.

b) Constituye una medida discriminatoria, pues no se incluye a todos los Estados, lo que podría propiciar que, en algún momento, se dictaran medidas contrarias a los intereses de los que, en ese período, no integraran la Junta de Gobierno.

c) Bajo el sistema establecido por el Congreso de la Unión, las entidades federativas podrán formar parte de la Junta de Gobierno cada doce años, siempre y cuando así lo disponga el Ejecutivo Federal.

Por tanto, resulta inconstitucional el objeto del mencionado Consejo de Promoción, consistente en diseñar y llevar a cabo estrategias de promoción turística a nivel nacional e internacional, en coordinación con la Secretaría de Turismo, pues se vulnera el ámbito de atribuciones de los Estados y los Municipios en materia de turismo, particularmente, en lo relativo a su facultad de promover y fomentar el turismo en su ámbito territorial, por lo que debe declararse su invalidez.

Lo anterior tiene como consecuencia que dicha invalidez se haga extensiva, en términos del numeral 41, fracción IV, última parte, de la Ley Reglamentaria de la Materia, a los artículos 40 y 41 de la Ley General de Turismo, que establecen, por un lado, que el Consejo de Promoción Turística, previo acuerdo con la Secretaría de Turismo, podrá tener representantes en el extranjero para el cumplimiento de su objeto y, por otro, que el referido Consejo tendrá el patrimonio, atribuciones y estructura orgánica que se determinen en su Estatuto Orgánico, que se regirá por lo dispuesto en dicha ley y en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, que estará sectorizado, en el ámbito de la Secretaría y que su titular será nombrado por el Presidente de la República.

11. Inconstitucionalidad de los artículos 47 y 51 de la Ley General de Turismo.

Con lo dispuesto en los artículos impugnados, la Secretaría de Turismo puede inmiscuirse en la organización administrativa de los Estados y los Municipios, pues serán éstos los responsables de constatar la veracidad de la información que proporcionen los prestadores de servicios turísticos, pero será la Secretaría la que regule y coordine la operación y resguarde la base de datos del Registro Nacional de Turismo.

12. Inconstitucionalidad de los artículos 4, fracción XII, 47, 54, 56, 66 y Cuarto transitorio, de la Ley General de Turismo.

Los numerales impugnados son contrarios al artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, pues autorizan que el Presidente de la República delegue su facultad reglamentaria, de ejercicio exclusivo, en el titular de la Secretaría de Turismo.

Los Secretarios del Despacho pueden expedir reglas generales de carácter administrativo que se refieran a aspectos técnicos y operativos en materias específicas, pero que no correspondan a la categoría de ordenamientos de índole legislativa o reglamentaria.

Lo anterior encuentra apoyo en las tesis 2a./J. 7/2003 (Registro número 184,950) y I.8o.A. 84 A (Registro número 176, 137) respectivamente, de rubros: **"COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS. EL ARTÍCULO 108, FRACCIÓN IV, DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS, QUE LA FACULTAD PARA EXPEDIR REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS, NO VIOLA LOS ARTÍCULOS 49 Y 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL"** y **"RESOLUCIÓN POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS REGLAS DE CARÁCTER GENERAL RELATIVAS A LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES EN MATERIA ADUANERA DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE. LA REGLA 42 TRANSGREDE LOS ARTÍCULOS 73 Y 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL"**.

Pretender que sea el Ejecutivo Federal el que, a través de la Secretaría de Turismo, cuente con facultades como las previstas en los artículos impugnados, no solamente implica una renuncia inconstitucional e ilegítima del Congreso de la Unión a determinar bases para la distribución de competencias entre los diversos niveles de gobierno, sino que representa un incumplimiento expreso y doloso a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-K, constitucional, máxime si se tiene en cuenta que se trata de la previsión expresa de actos violatorios de garantías individuales por el propio Congreso de la Unión.

Sin que sea óbice a lo anterior que los artículos 54, 56 y 66 de la Ley General de Turismo se refieran a normas oficiales mexicanas que pueden encuadrar dentro de las reglas técnicas y operativas necesarias para el eficaz funcionamiento de la actividad administrativa, ya que, mediante las mismas, se puede legislar, al haberse facultado a la Secretaría de Turismo para que, en ellas, se establezcan los “elementos” y “requisitos” que deberán cumplir los prestadores de servicios turísticos.

Por su parte, la inconstitucionalidad del artículo cuarto transitorio deriva de que, en el reglamento a que alude, se pretende regular el contenido integral de la ley general impugnada, lo que constitucionalmente no es posible, pues, en todo caso, el Ejecutivo Federal sólo podría hacerlo respecto al ámbito de atribuciones de ese nivel de gobierno, mas no en el de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

En este sentido, tanto las Legislaturas de los Estados como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, independientemente de lo previsto en la ley general, cuentan con facultades expresas para legislar en materia de turismo y servicios turísticos, por lo que los Gobernadores, el Jefe de Gobierno y los Ayuntamientos podrán expedir los reglamentos de cada una de las leyes de que se trate y será, precisamente, con base en dicha legislación, que se materializarán las bases de coordinación establecidas en la citada ley general.

Por consiguiente, al transgredir lo dispuesto en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, debe declararse la invalidez del artículo cuarto transitorio de la Ley General de Turismo.

Dicha invalidez debe hacerse extensiva, en términos del numeral 41, fracción IV, última parte, de la Ley Reglamentaria de la Materia, a los preceptos que supeditan la actuación de las autoridades o los particulares a lo establecido en el reglamento o “demás disposiciones reglamentarias” cuya expedición se encomendó a la Secretaría de Turismo, esto es, a los artículos 3o., fracción XVIII, 4o., fracción XIV, 5o., 7o., fracción XVII, 12, 13, 25, 31, 33, 34, 46, 48, 49, 64, 66, 68 y 73.

CUARTO. Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el actor considera violados son el 14, 16, 41, 49, 73, fracción XXIX-K, 89, fracción I, y 122, apartado C, base primera, fracción V, incisos g) y k) y apartado C, base segunda, fracción V, incisos a) y b).

QUINTO. Por acuerdo de trece de agosto de dos mil nueve, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 71/2009 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Sergio A. Valls Hernández.

Mediante proveído de catorce de agosto siguiente, el Ministro Instructor admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales y al Secretario de Gobernación -no así al Secretario de Turismo, por tratarse de un órgano subordinado del Poder Ejecutivo Federal y no atribuírsele un hecho propio-, a los que ordenó emplazar a efecto de que formularan su contestación y mandó dar vista al Procurador General de la República, para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO. Mediante oficio de fecha veintiséis de agosto de dos mil nueve, presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintisiete siguiente, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión dio contestación a la demanda de Controversia Constitucional.¹

SÉPTIMO. Mediante oficio de fecha cinco de octubre de dos mil nueve, presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en esa misma fecha, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión dio contestación a la demanda de Controversia Constitucional.²

OCTAVO. Mediante oficio número 406/09/08 de fecha nueve de septiembre de dos mil nueve, presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintitrés siguiente, el Secretario de Gobernación dio contestación a la demanda de Controversia Constitucional.³

NOVENO. Mediante oficio número 1.3173/2009 de fecha cinco de octubre de dos mil nueve, presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en esa misma fecha, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de la República dio contestación a la demanda de Controversia Constitucional.⁴

¹ Dicho oficio obra a fojas 94 a 154 del expediente.

² Dicho oficio obra a fojas 218 a 265 del expediente.

³ Dicho oficio obra a fojas 167 a 173 del expediente.

⁴ Dicho oficio obra a fojas 179 a 217 del expediente.

DÉCIMO. Mediante oficio número PGR/675/2009 de fecha diecisiete de noviembre de dos mil nueve, presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en esa misma fecha, el Procurador General de la República formuló su opinión.⁵

DÉCIMO PRIMERO. Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

DÉCIMO SEGUNDO. Este asunto fue retirado en la sesión del Pleno de ésta Suprema Corte de Justicia de la Nación de cuatro de abril de dos mil once, posteriormente, se repartió nuevo proyecto, el cual fue discutido en las sesiones de tres y siete de mayo de dos mil doce, en ésta última se retornó al Ministro José Fernando Franco González Salas, a quien por turno le correspondía, para elaborar un nuevo proyecto de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre la Federación y el Distrito Federal.

SEGUNDO. Procede analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal impugna el Decreto por el que se expide la Ley General de Turismo y se reforma la fracción VI y se deroga la fracción VII del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el diecisiete de junio de dos mil nueve.

Como se aprecia, en el caso, se impugna una norma, que reviste las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, por lo que, para efectos de la oportunidad de la demanda, debe estarse a lo dispuesto por la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la Materia, que dispone:

“ARTÍCULO 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

[...]

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

[...].”

De la lectura del precepto antes transcrito, se desprende que el plazo para la presentación de la demanda, tratándose de normas, es de treinta días contados a partir del siguiente a la fecha de su publicación o del siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

Del análisis integral de la demanda, se advierte que el actor tuvo conocimiento de la norma impugnada, con motivo de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el diecisiete de junio de dos mil nueve. Por tanto, en atención a lo dispuesto por el artículo 21, fracción II, antes transcrito, debe estimarse que el plazo de treinta días hábiles para promover la demanda transcurrió del jueves dieciocho de junio al viernes catorce de agosto de dos mil nueve, debiéndose descontar del cómputo respectivo los días veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de junio, cuatro, cinco, once y doce de julio, uno, dos, ocho y nueve de agosto, todos de dos mil nueve, por corresponder a sábados y domingos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con el diverso 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del dieciséis al treinta y uno de julio de dos mil nueve, por corresponder al primer período de receso de este Máximo Tribunal.

Por lo anterior, al haberse presentado la demanda de controversia constitucional el doce de agosto de dos mil nueve, es decir, dentro del plazo indicado, debe concluirse que fue promovida oportunamente.

⁵ Dicho oficio obra a fojas 732 a 880 del expediente.

TERCERO. A continuación, se estudiará la legitimación de quien promueve la controversia constitucional.

El artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

“ARTÍCULO 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario”.

De la disposición legal transcrita, se desprende que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

En el presente asunto, suscribe la demanda, Marcelo Luis Ebrard Casaubon, en su carácter de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, lo que acredita con la copia certificada del ejemplar de la Gaceta Oficial, de diez de noviembre de dos mil seis, en la que se publicó el “Bando para dar a conocer en el Distrito Federal la Declaración de Jefe de Gobierno del Distrito Federal Electo”, expedido por la Asamblea Legislativa, el treinta y uno de octubre del mismo año (fojas setenta y cuatro a setenta y seis del expediente).

El artículo 122 de la Constitución Federal, en la parte que interesa, establece:

“ARTÍCULO 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

[...]

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

[...]”.

De acuerdo con el precepto anterior, se tiene que el Jefe de Gobierno es la autoridad local del Distrito Federal que tiene a su cargo el ejecutivo y la administración pública en la entidad.

Por otro lado, si el Distrito Federal es uno de los órganos enunciados por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, para intervenir en una controversia constitucional, debe concluirse que cuenta con la legitimación necesaria para promoverla.

CUARTO. Acto continuo, se analizará la legitimación de la parte demandada, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción, en tanto dicha parte es la obligada por ley para satisfacer la pretensión de la parte actora, en caso de resultar ésta fundada.

Tienen el carácter de autoridades demandadas en esta controversia, las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo Federal y el Secretario de Gobernación.

El artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la Materia, establece:

“ARTÍCULO 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

[...]

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiera emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

[...]”.

a) La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión compareció a juicio por conducto de Francisco Javier Ramírez Acuña, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva, lo que acredita con copia certificada del diario de debates de la sesión del Pleno de dicha Cámara, de veintinueve de agosto de dos mil nueve, de la que se desprende que fue electo como tal, por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en aquella sesión (fojas doscientos sesenta y ocho a doscientos setenta y dos del expediente).

El artículo 23, punto 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

“ARTÍCULO 23

1. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva las siguientes:

[...]

I) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario;

[...]”.

De acuerdo con la disposición transcrita, la representación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se deposita en el Presidente de la Mesa Directiva, por lo que éste se encuentra legitimado para comparecer en la presente controversia constitucional, en representación de dicha Cámara.

Asimismo, de conformidad con el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la Materia, la Cámara de Diputados tiene legitimación para comparecer en esta vía, al integrar el órgano legislativo que emitió la norma general impugnada.

b) La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión compareció a juicio por conducto de Gustavo Enrique Madero Muñoz, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva, lo que acredita con copia certificada del acta de la junta previa celebrada el veintiocho de agosto de dos mil ocho, de la que se desprende que fue electo como tal (fojas ciento cincuenta y cinco a ciento cincuenta y siete del expediente).

El artículo 67, punto 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

“ARTÍCULO 67

1. El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

De acuerdo con la disposición transcrita, la representación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión se deposita en el Presidente de la Mesa Directiva, por lo que éste se encuentra legitimado para comparecer en la presente controversia constitucional, en representación de dicha Cámara.

Asimismo, de conformidad con el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la Materia, la Cámara de Senadores tiene legitimación para comparecer en esta vía, al integrar el órgano legislativo que emitió la norma general impugnada.

c) El Presidente de la República compareció a juicio por conducto de Miguel Alessio Robles, en su carácter de Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, lo que acredita con copia certificada de su nombramiento, expedido el primero de febrero de dos mil ocho (foja ciento sesenta y cuatro del expediente).

El artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece:

“ARTÍCULO 43. A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

[...]

X. Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas, y

[...]

Así también, el punto único del acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno, dispone:

“ÚNICO. El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurran a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

De acuerdo con lo anterior, la representación del Presidente de la República se deposita en el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, cuando así lo acuerde, por lo que dicho funcionario se encuentra legitimado para comparecer en la presente controversia constitucional, en su representación.

Asimismo, de conformidad con el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la Materia, el Poder Ejecutivo Federal tiene legitimación para comparecer en esta vía, al haber promulgado la norma general impugnada.

d) La Secretaría de Gobernación compareció a juicio por conducto de Fernando Francisco Gómez Mont Urueta, en su carácter de titular de dicha dependencia, lo que acredita con copia certificada de su nombramiento, expedido el primero de noviembre de dos mil ocho (foja ciento setenta y cuatro del expediente).

El artículo 4 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, establece:

“ARTÍCULO 4. La representación de la Secretaría de Gobernación y las facultades que las leyes le confieren corresponden originalmente al Secretario. [...]”.

De acuerdo con la disposición transcrita, la representación de la Secretaría de Gobernación corresponde originalmente a su titular.

Ahora bien, de conformidad con la tesis P./J. 109/2001 (Registro número 188,738), de rubro: ***“SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO.”***⁶

Luego, el Secretario de Gobernación tiene legitimación para comparecer en esta vía, al haber refrendado la norma general impugnada.

QUINTO. Enseguida, se procede a analizar las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento que hagan valer las partes, o bien, que este Alto Tribunal advierta de oficio.

a) La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión señala que la controversia constitucional es improcedente y que, por ende, debe sobreseerse en términos de la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en virtud de que la Ley General de Turismo fue expedida por el Congreso de la Unión, en su carácter de legislador federal permanente, con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-K, de la Constitución Federal.

En este sentido, apunta que lo que, en realidad, pretende controvertir el actor, es la facultad que constitucionalmente tiene el Congreso de la Unión para establecer las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, así como la participación de los sectores social y privado, aunque, en la página seis, párrafo cuarto, de su demanda, reconoce expresamente que el Poder Legislativo Federal cuenta con tal facultad, al manifestar que “se entiende que, de momento, la expedición de una ley que establezca dichas bases de coordinación, se encuentra reservada al Congreso de la Unión”.

Que de esa forma, el promovente admite que la expedición de la Ley General de Turismo obedece a la facultad constitucional del Congreso de la Unión de “establecer las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes”, aunque, desde su punto de vista, esto es sólo “de momento”.

Que el actor se esfuerza en fabricar argumentos para demostrar la supuesta invasión a la esfera competencial de los órganos de gobierno del Distrito Federal, en que incurrió el Congreso de la Unión, al expedir la Ley General impugnada.

Sostiene la demandada que es improcedente la presente controversia constitucional, pues, si bien el presente medio de control constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Federal confiere a los órganos originarios del Estado, es evidente que, en el caso, no se actualiza una invasión a la esfera competencial de los órganos de gobierno del Distrito Federal, toda vez que el propio Jefe de Gobierno reconoce que la Ley General de Turismo fue expedida por el Congreso de la Unión, en uso de sus atribuciones constitucionales, aunque sólo “de momento”.

⁶ El texto de dicha tesis es el siguiente: “Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los órganos de gobierno derivados, es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que, en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del Jefe del Ejecutivo, a cargo de los Secretarios de Estado, reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de la Materia.”

Asimismo, afirma que el actor manifestó su desacuerdo con el hecho de que la Constitución Federal otorgue competencia al Congreso de la Unión para coordinar las facultades concurrentes entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, tratándose de turismo, así como la participación de los sectores social y privado, pues considera que tal competencia debería confiarse a los órganos de gobierno del Distrito Federal.

Que por tanto, no se justifica, en modo alguno, la tramitación de esta controversia, al no plantearse un conflicto competencial, sino un conflicto ficticio entre la Federación y un órgano de gobierno del Distrito Federal, puesto que los conceptos de invalidez que se formulan obedecen a intereses que no son jurídicos, sino más bien subjetivos.

Finalmente, sostiene la demandada que el actor concluye que el Congreso de la Unión tiene facultades para expedir la ley general impugnada, pero que promueve este medio de control para verificar que no le hubiesen sido revocadas mediante reforma a la Constitución Federal.

Debe desestimarse la causal de improcedencia antes señalada.

Lo anterior es así, en virtud de que, el determinar si el Congreso de la Unión se encuentra facultado, conforme al artículo 73, fracción XXIX-K, de la Constitución Federal, para expedir la Ley General de Turismo, constituye, necesariamente, el fondo del asunto, y no una cuestión de procedencia.

Apoya lo anterior, la jurisprudencia P./J. 92/99 (Registro número 193,266) de rubro: ***“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.”***⁷

b) Por otra parte, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal manifestó que, al no existir un principio de afectación en perjuicio del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, respecto del refrendo, promulgación y publicación de la norma en cuestión, debe sobreseerse la presente controversia constitucional por lo que hace a tales actos, toda vez que no se expresa la contravención de éstos con algún precepto de la Constitución Federal, por lo que deberá estudiarse la constitucionalidad de la norma impugnada únicamente por lo que hace a su contenido material.

Al respecto, si bien es cierto que el actor señaló como actos propios del procedimiento legislativo, el refrendo, la promulgación y la publicación de la norma general, sin plantear argumentos propios de invalidez de los mismos, ello no lleva al sobreseimiento, pues, al combatirse la ley, tanto en su expedición, como en su contenido, de llegar a ser fundado, incidirá en aquellos actos.

Además, expresó cuestiones de invalidez relativas a la expedición de la Ley, en lo general, así como al contenido de diversos preceptos de la Ley General de Turismo; por tanto, no se actualiza la causa de improcedencia hecha valer.

Al no advertir este Tribunal Pleno la actualización de alguna causal de improcedencia distinta de las examinadas u otra que se hubiere hecho valer por las partes, procede el estudio de los conceptos de invalidez que se plantean.

SEXTO. A efecto de dar respuesta a los planteamientos que somete el Gobierno del Distrito Federal a este Tribunal Pleno en torno a la incompetencia del Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Turismo, así como la atribución que para legislar en esa materia se argumenta a favor del Distrito Federal (principalmente conceptos de invalidez primero, segundo y tercero antes transcritos), debe partirse del marco de distribución competencial que rige en esta entidad.

Para determinar el ámbito competencial del Congreso de la Unión en relación con el Distrito Federal, conviene hacer una breve referencia histórica a la evolución que ha tenido constitucionalmente, pues debe tenerse presente, como premisa fundamental del análisis de este marco competencial, que desde 1824 con la

⁷ El texto de dicha tesis es el siguiente: “En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.”

primera Constitución Federal mexicana⁸, su competencia se desdobló en dos niveles: por una parte, como órgano legislativo nacional; y por otra, como órgano legislativo para el Distrito Federal en las materias locales que a éste le correspondían como entidad federativa.

Ahora bien, en el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se introdujeron modalidades importantes en varios aspectos, entre ellos para el régimen constitucional del Distrito Federal, el cual quedó organizado bajo el esquema municipal con ayuntamientos integrados por elección popular. No obstante, el Poder Constituyente previó, al igual que las constituciones de 1824 y 1857, que la facultad legislativa para esta entidad recaería en el Congreso de la Unión, conforme a las bases originales que la propia Constitución establecía en su artículo 73, fracción VI⁹.

Posteriormente, el veinte de agosto de mil novecientos veintiocho, se publicó una reforma constitucional¹⁰ que, en la parte relativa al Distrito Federal, dispuso la eliminación del régimen municipal, así como de la figura del gobernador¹¹.

Si bien existieron reformas posteriores a este precepto¹², las mismas resultan irrelevantes para resolver la presente controversia, en virtud de que tuvieron por objeto cuestiones relacionadas con la autoridad judicial local, la desaparición de los territorios federales, así como la existencia de la figura del *refrendo* de leyes y reglamentos.

⁸ El Congreso de la Unión ha tenido, con matices importantes, desde 1824, esa doble función en relación con el Distrito Federal, en sus etapas de régimen federal.

La Constitución Federal de 1824, determinó en relación con el Distrito Federal:

"Artículo 51.- Las facultades exclusivas del congreso general, son las siguientes:

XXVIII. Elegir un lugar que sirva de residencia á los supremos poderes de la Federación, y ejerer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado."

De igual manera, el artículo 71 de la Constitución mexicana de 1857, señalaba:

"Artículo 72. El Congreso tiene facultades:

VI. Para el arreglo interior del Distrito federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales."

⁹ Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1a.- El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2a.- Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3a.- El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

4a.- Los Magistrados y los Jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigirá en Colegio Electoral en cada caso.

En las faltas temporales o absolutas de los Magistrados,....

A partir del año de 1923, los Magistrados y los Jueces a que se refiere este inciso, ...

5a.- El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un Procurador General,....

¹⁰ El origen de la reforma en comento se desprende de la sola lectura de la exposición de motivos relativa, de la cual se transcribe, en la parte que interesa, lo siguiente:

"[...]

"Necesidad de la reforma constitucional.

"Demostrado como está que siempre ha sido y es imposible la organización del Distrito Federal bajo el gobierno municipal autónomo, y comprobado también, como ha quedado, lo perjudicial de la coexistencia del Gobierno del Distrito y de los Ayuntamientos del mismo, se impone la necesidad de reformar la Constitución sobre este punto.

"I. Actualmente el Congreso Federal tiene facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal; pero al hacerlo, debe respetar, como instituciones constitucionales, los Ayuntamientos de elección popular directa y el Gobierno del Distrito.

"Consignientemente, si el Congreso tratare de expedir una ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal con el propósito de satisfacer debidamente las necesidades sociales y subsanar todas las deficiencias que la experiencia ha marcado, habría necesidad de proceder primeramente a reformar la Constitución de 1917, en el sentido de que no figuraran como instituciones constitucionales los Ayuntamientos del Distrito Federal y el Gobierno del mismo Distrito.

"Así pues, si se reforma la fracción VI del artículo 73 citado, en el sentido de que no figuren los Ayuntamientos y el Gobierno del Distrito Federal como instituciones constitucionales, se estará en libertad para expedir la Ley de Organización del Distrito, teniendo en cuenta las circunstancias que concurren en la época de su expedición, es decir, adoptando como base para la organización del Distrito Federal la indicada anteriormente, o bien un sistema que esté de acuerdo con las necesidades sociales y con los dictados de la opinión pública.

[...]

"Sin embargo, los mismos constituyentes comprendieron seguramente que tratándose del Distrito Federal, es decir, del lugar en que tienen su asiento los Poderes Federales, habría una serie de conflictos legales, políticos, y administrativos, que era necesario evitar, y por eso, indudablemente, aunque establecieron el Municipio Libre, en teoría, de hecho lo supeditaron desde luego al Congreso General y admitieron que hubiese aún el gobernador del Distrito, autoridad política que no viene a ser otra cosa que un jefe político de grado máximo...".

¹¹ El artículo 73, fracción VI quedó redactado en los siguientes términos:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes:

1a.- El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, ...

2a.- El Gobierno de los Territorios estará a cargo de Gobernadores, ...

3a.- Los Gobernadores de los Territorios ...

4a.- Los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios ...

5a.- El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios ..."

¹² Como las publicadas en los Diarios Oficiales de la Federación correspondientes al diecinueve de febrero de mil novecientos cincuenta y uno, ocho de octubre de mil novecientos setenta y cuatro, y seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete.

Así, en lo que interesa al presente caso, en específico para dilucidar la facultad legislativa del Distrito Federal en la materia de turismo, de particular importancia resulta la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete, por la cual se instauró un órgano de participación ciudadana denominado Asamblea de Representantes, al cual se atribuyeron, entre otras, las facultades a que se refería el artículo 73, fracción VI¹³.

Fue el veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma constitucional que configuró, en lo esencial, la actual organización política del Distrito Federal. De la exposición de motivos conviene destacar, en la parte que interesa, lo siguiente:

“Gobernar a la ciudad de México, manteniendo consensos y fortaleciendo la capacidad de respuesta a los problemas, requiere la construcción de relaciones e instituciones nuevas. Las prácticas de gobierno en el Distrito Federal, al reconocer el pluralismo, han ampliado el ejercicio de las libertades y la cercanía del gobierno con los ciudadanos.

Ahora, un paso de gran trascendencia hacia el fortalecimiento de la vida democrática en el país, sería transformar la actual forma de gobierno del Distrito Federal como órgano dependiente de la administración pública federal en una nueva estructura institucional que garantice la seguridad y la soberanía de los poderes de la Unión y, a la vez, la existencia de órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos.

[...]

En respuesta a esta nueva realidad fue creada la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual ha contribuido a la construcción de mejores respuestas a los nuevos reclamos en un clima de respeto a la pluralidad.

La propia Asamblea de Representantes a partir de sus experiencias, elaboró una importante iniciativa de Reforma para otorgarle facultades legislativas. Esta iniciativa recogió el alto nivel de consenso de todas las fuerzas políticas respecto a la necesidad de avanzar en la reorganización de la ciudad.

[...]

Por existir en el mismo espacio territorial del Distrito Federal un interés político de la ciudadanía de la ciudad de México en los asuntos de carácter urbano, de administración y gobierno, y la necesidad de ejercer cabalmente las funciones federales, se propone esta nueva forma de organizar el gobierno del Distrito Federal, sin violentar la tradición histórica constitucionalista que, desde 1824, ha sentado las bases de organización política del Distrito Federal dentro de las facultades del Congreso de la Unión.

Por ello, esta iniciativa propone modificar diversos artículos constitucionales y cambiar la denominación actual del Título Quinto. Es en este título donde se encuentra el cambio fundamental de esta iniciativa, al proponer la nueva organización del gobierno del Distrito Federal. Se propone que se denomine "De los estados y del Distrito Federal". Para dar claridad al hecho de que el gobierno del Distrito Federal es de distinta naturaleza que el de los estados de la República, teniendo características propias.

Esta iniciativa plantea normar las bases de organización del Distrito Federal en el artículo 122, [...]

¹³ Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

"VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

1ª y 2ª [...]

3a. Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 Representantes

[...]

Son facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes:

A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural;

[...]

La nueva organización política permitiría que los poderes de la Unión ejerzan las atribuciones de Gobierno en el territorio y que a la vez se creen órganos representativos y democráticos de acuerdo a la distribución de competencias que se contemplan en esta iniciativa.

Por ello, el primer párrafo del artículo 122 establecería, de ser aprobada esta iniciativa, que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes de la Unión, los que actuarían por sí y a través de los órganos de Gobierno representativos y democráticos que la Constitución establezca. Con ello, se asegura la permanencia y la supremacía de los poderes federales como elemento integrador de la República en su sede que es el Distrito Federal. También hace posible, sin contradicción con la naturaleza del Gobierno del Distrito Federal, el establecimiento de órganos propios que respondan a los cambios que han ocurrido en la realidad de la ciudad de México y a las aspiraciones democráticas de sus habitantes.

El sistema constitucional que rige la vida democrática de nuestro país hace posible para el Distrito Federal, por su especial naturaleza, una organización política que implicará transformaciones de fondo con respecto a los ámbitos hasta ahora vigentes relativos a la forma de Gobierno del Distrito Federal. En ese contexto, se proponen las bases conforme a las cuales debe organizarse el Gobierno del Distrito Federal, mismas que tomaría en cuenta el Congreso de la Unión al expedir el ordenamiento respectivo, con denominación de Estatuto de Gobierno y carácter de Ley y que se le confiere como atribución por la importancia que reviste el Distrito Federal para la Federación.

En tal sentido, se enuncian como órganos del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes, al jefe del Distrito Federal y al Tribunal Superior de Justicia, estableciéndose que el estatuto correspondiente debería distribuir las atribuciones entre los poderes de la Unión en materias del gobierno del Distrito Federal y las correspondientes a los órganos referidos, de acuerdo con los ámbitos de competencia que se plantean en esta iniciativa.

[...]

Para recoger la demanda de los habitantes de la ciudad de México de contar con un mayor control en materias propiamente urbanas y de gran impacto específico en su vida cotidiana por medio de su representación directa y no compartida con otras entidades federativas, se dota de facultades legislativas a la Asamblea de Representantes, en materias enunciadas en la fracción IV, propuesta por esta iniciativa.

Las no conferidas a dicho órgano, se entienden reservadas al Congreso de la Unión en términos de la fracción VI del artículo 73 constitucional que se propone. Así, la Asamblea de Representantes estaría facultada para legislar en importantes materias locales: hacienda pública e ingresos; administración pública local; procesos electorales; organismo protector de los derechos humanos; participación ciudadana; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de dichos bienes o para la prestación de servicios públicos; planeación del desarrollo; uso de suelo y desarrollo urbano; servicios públicos de agua y drenaje; preservación y restauración del equilibrio ecológico, entre otras materias. Asimismo, correspondería a la Asamblea de Representantes aprobar el presupuesto de egresos en el Distrito Federal, así como revisar la cuenta pública, para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el ejercido, facultades que actualmente tiene la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

[...]

En congruencia con las propuestas normas del artículo 122, se propone reformar la fracción VI del artículo 73, para asentar la facultad legislativa del Congreso de la Unión para el Distrito Federal, precisando que esto será así en las materias que no están expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes. Con ello, la facultad genérica pertenece al Congreso de la Unión y la facultad específica en distintas materias listadas en el artículo 122 queda bajo la competencia de la Asamblea...".

La aludida reforma dio origen a una nueva redacción del artículo 122 constitucional que, en lo que interesa, señalaba:

“Artículo 122.- El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

I.- Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán:

a) La distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal, y de los órganos de gobierno del Distrito Federal, según lo que dispone esta Constitución;

b) Las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, que serán:

1. La Asamblea de Representantes;

2. El Jefe del Distrito Federal; y

3. El Tribunal Superior de Justicia;

c) Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal;

d) Las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales; y

e) Las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La Ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos.

II.- Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

[...]

III.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se integrará [...]

IV.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:

a) Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, la que será enviada al Jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República para su sola publicación;

b) a f)

g) Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de: Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios, y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3o. de esta Constitución; y

h) Las demás que expresamente le otorga esta Constitución.

V.- a IX.- [...]

El veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva reforma al artículo 122 constitucional, mediante la cual se precisó la distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal, con una serie de disposiciones, divididas en apartados, conforme a las cuales, en el Apartado C, Base Primera, se ratificaron las facultades legislativas expresas que ya tenía (entre éstas la que se refiere a la materia de servicios de turismo y alojamiento) y se adicionaron algunas, en favor de la Asamblea Legislativa.¹⁴

Finalmente, tras algunas reformas publicadas entre mil novecientos noventa y seis y dos mil nueve, del texto actual del artículo 122 constitucional¹⁵ deriva que en el Distrito Federal se mantienen las facultades de legislar: el primero de facultades expresas a favor de la Asamblea Legislativa, y el otro residual atribuido al Congreso de la Unión, en el ámbito local de esta entidad, en todas las materias no señaladas expresamente como competencia de la Asamblea. Por tanto, éste último órgano legislativo mantiene su doble carácter, es órgano legislativo federal conforme a las facultades que le otorga la Constitución en el artículo 73 y demás relativos a su competencia expresa, y es órgano legislativo local para el Distrito Federal, solamente en las materias que no se han reservado expresamente a dicha entidad federativa, conforme lo dispone el artículo 122 del propio Pacto Federal.

De lo anterior se sigue, que el caso del Distrito Federal es atípico porque a la inversa de lo que sucede entre la Federación y los Estados, en esta entidad federativa el Congreso General en términos del artículo 122 constitucional, es órgano legislativo local originario dotado de facultades residuales; y la Asamblea Legislativa es, a partir de 1996, órgano legislativo para el Distrito Federal que actúa únicamente mediante facultades expresas.

En este sentido resulta ilustrativo el criterio sostenido por el Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 49/99 (Registro número 193,449), visible en la página 546, Tomo X Agosto de 1999, correspondiente a la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación, que señala:

“DISTRITO FEDERAL. AL CONGRESO DE LA UNIÓN LE CORRESPONDE LEGISLAR EN LO RELATIVO A DICHA ENTIDAD, EN TODAS LAS MATERIAS QUE NO ESTÉN EXPRESAMENTE CONFERIDAS A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De lo dispuesto por el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende, por una parte, que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local y, por otra, que el ejercicio de la función legislativa está encomendada tanto al Congreso de la Unión como a la Asamblea Legislativa de la propia entidad, conforme al siguiente sistema de distribución de competencias: a) Un régimen expreso y cerrado de facultades para la citada Asamblea Legislativa, que se enumeran y detallan en el apartado C, base

¹⁴ El texto del precepto constitucional citado, en lo que interesa, era el siguiente:

Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo. Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo ...

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, ...

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I.- Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

II.- Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

III.- Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;

IV.- Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y

V.- Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

[...]

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

V.- La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a).- a j).- [...]

k).- Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;

l).- a ñ).- [...]

o).- Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

[...]

H. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.”

¹⁵ Con esta reforma al artículo 122, en lo que interesa, no se modificó el texto anterior, transcrito en el pie de página inmediato anterior; por lo que la Asamblea de Representantes mantuvo su facultad expresa de legislar en materia de servicios de turismo y servicios de alojamiento.

primera, fracción V, además de las que expresamente le otorgue la propia Constitución; y b) La reserva a favor del Congreso de la Unión respecto de las materias no conferidas expresamente a la Asamblea Legislativa, como lo señala el propio dispositivo en su apartado A, fracción I; lo que significa que las facultades de la asamblea son aquellas que la Carta Magna le confiere expresamente y, las del Congreso de la Unión, las no conferidas de manera expresa a la asamblea”.

Ahora bien, frente a la posibilidad de que pudieran surgir controversias entre los órganos del Distrito Federal y los órganos federales respecto de las atribuciones que a cada uno corresponden conforme al texto del artículo 122 constitucional, este Tribunal Pleno, al resolver la Controversia Constitucional 31/2006¹⁶, determinó que la posible transgresión al principio de división funcional de competencias entre los órganos federales y los del Distrito Federal, deben verificarse los presupuestos de encuadramiento, ubicación y regularidad, que fijó el Tribunal Pleno conforme al estándar reconocido en su jurisprudencia P./J. 23/2007 visible en la página 1648, Tomo XXV Mayo de 2007, correspondiente a la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación, que señala:

“PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE COMPETENCIAS. PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR SU TRANSGRESIÓN. El principio de división funcional de competencias entre los Poderes de la Unión y los órganos de gobierno del Distrito Federal, establecido en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede transgredirse si se afecta el ejercicio de las competencias que tenga atribuidas a su favor cualquiera de los órganos o poderes a los que les competen. Así, para determinar si existe o no la transgresión, deben observarse los siguientes pasos: 1. Encuadramiento: hacer un estudio para determinar en qué materia competencial se encuentra el acto desplegado por el órgano o poder, es decir, debe encuadrarse la competencia ejercida y cuestionada, para lo cual tiene que analizarse la materia propia. 2. Ubicación: analizar si esa materia ya identificada es facultad de los Poderes Federales o de las autoridades locales, ello de conformidad con las disposiciones establecidas tanto en el artículo 122 constitucional como en los preceptos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de ahí que debe constatarse que la actuación del órgano o poder emisor del acto descansa en una norma, ya sea constitucional o estatutaria, que otorgue a dicha autoridad la facultad de actuar en determinado sentido, es decir, debe respetarse la delimitación constitucional y estatutaria de la esfera competencial de las autoridades, y determinarse si la competencia ejercida efectivamente le correspondía al Poder Federal que haya actuado o al órgano o autoridad del Distrito Federal que la haya desplegado. 3. Regularidad: analizar si el órgano o poder que ejerció la competencia que le correspondía lo hizo sin violentar la esfera de competencias que otros órganos o poderes del mismo ámbito tienen previstas para el ejercicio de sus funciones; por lo que en este punto tendría que determinarse si en la asignación de competencias a los órganos o poderes del mismo ámbito existen implícitamente mandatos prohibitivos dirigidos a ellos, en el sentido de que no se extralimiten en el ejercicio de las competencias que les han sido conferidas, para lo cual se analizaría si se actualizan o no tres diferentes grados: a) la no intromisión; b) la no dependencia; y, c) la no subordinación.”

Así, conforme a lo antes señalado, se puede concluir en relación con los estándares fijados por el Pleno, lo siguiente:

Encuadramiento. En cuanto a este primer aspecto, es claro que la materia competencial cuestionada en esta controversia constitucional se refiere a la facultad de legislar del Congreso de la Unión en materia de turismo, en relación con el Distrito Federal.

Ubicación. Si respecto de este aspecto, conforme al estándar establecido por el Pleno “... debe constatarse que la actuación del órgano o poder emisor del acto descansa en una norma, ya sea constitucional o estatutaria, que otorgue a dicha autoridad la facultad de actuar en determinado sentido, es decir, debe respetarse la delimitación constitucional y estatutaria de la esfera competencial de las autoridades, y determinarse si la competencia ejercida efectivamente le correspondía al Poder Federal que haya actuado o al órgano o autoridad del Distrito Federal que la haya desplegado.”, resulta necesario dilucidar si conforme a los ámbitos competenciales que imperan en nuestro sistema constitucional vigente, el Congreso de la Unión tiene facultad constitucional para expedir una ley general sobre turismo, por ser éste el Poder Federal el que actuó al expedir dicho ordenamiento supuestamente en detrimento de la esfera competencial del Distrito Federal.

¹⁶ Promovida por el Tribunal Electoral del Distrito Federal. Fallada el 7 de noviembre de 2006.

En este aspecto no hay duda de que, conforme a la fracción XXIX- K del artículo 73 de la Constitución, el Congreso de la Unión tiene la facultad *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 privado y social* (sin desconocer que, por su parte, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en términos de lo dispuesto por el artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso k), *tiene facultades para legislar, en el ámbito local, sobre “servicios de [...], turismo y alojamiento, [...]”*. Por tanto, parecería, en primera instancia, que el Congreso de la Unión sí tiene facultades para expedir una ley general en materia de turismo (sin que esto implique, en este punto, un pronunciamiento en cuanto al alcance y contenido que debe tener esa ley general).

Regularidad. Esto significa según los estándares fijados por el Pleno: “...analizar si el órgano o poder que ejerció la competencia que le correspondía lo hizo sin violentar la esfera de competencias que otros órganos o poderes del mismo ámbito tienen previstas para el ejercicio de sus funciones; por lo que en este punto tendría que determinarse si en la asignación de competencias a los órganos o poderes del mismo ámbito existen implícitamente mandatos prohibitivos dirigidos a ellos, en el sentido de que no se extralimiten en el ejercicio de las competencias que les han sido conferidas, para lo cual se analizará si se actualizan o no tres diferentes grados: a) la no intromisión; b) la no dependencia; y, c) la no subordinación.” Así, es conforme a este estándar fijado por el Pleno que se debe dilucidar el alcance de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-K, frente a lo que señala el artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso k), ambos constitucionales; para posteriormente verificar si conforme a ese alcance, la expedición de la Ley General de Turismo se ajusta o no al marco de atribuciones del Congreso de la Unión.

En relación con la facultad del Congreso para establecer en materia de turismo bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal se vuelve necesario dilucidar qué alcance debe darse a esta facultad, a la luz de la forma de organización que deriva de nuestro sistema federal y, en especial, en relación con las facultades en materia de turismo asignadas al Distrito Federal.

Ello, derivado de que en nuestro sistema constitucional, cada orden de gobierno y sus órganos primarios, ejercen las facultades que constitucionalmente le son asignadas. Por ello, esos órganos públicos, cuando ejercen sus competencias exclusivas no mantienen entre sí, por regla general, relación alguna de supra o subordinación, sino una estrictamente de igualdad. Caso contrario es cuando en el Pacto Federal se consignan facultades que deben ser ejercidas, en términos de una ley del Congreso de la Unión, de manera coordinada y/o concurrente.

En la convergencia de ámbitos competenciales, sea por razón de coordinación, concurrencia o ambas, se generan una serie de relaciones intergubernamentales que requieren de reglas generales que hagan posible el desarrollo armónico y conjunto de los distintos órdenes de gobierno u órganos públicos que deben participar, para la consecución de los objetivos constitucionales que se persiguen.

Este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 132/2006¹⁷, determinó que esta exigencia se satisface por medio de la cooperación, en la que las diversas instancias conciertan sus respectivos poderes hacia el logro de objetivos de común interés, orientando armónica y complementariamente su ejercicio. En una de las partes relevantes de este precedente plenario se estableció lo siguiente:

“[...] la estrecha interrelación e interdependencia de las materias y sectores objeto del interés estatal, produce la necesidad de que éstas se traten de manera uniforme a escala federal, lo que no se compagina, con el orden federal entendido como separación y mera yuxtaposición de centros y esferas de gobierno, con poderes independientes y soberanos, lo que ha dado lugar al llamado federalismo cooperativo.

Este es un concepto dinámico del federalismo, en el que las líneas divisorias de las actividades de la Unión y de las entidades federativas se convierten en móviles y flexibles, que se presenta como una respuesta a la necesidad de entender al federalismo como un sistema de distribución de competencias, que no es tajante y definitivo, sino que en ocasiones requiere de la coordinación y cooperación entre los distintos órganos de gobierno, en determinadas materias.

¹⁷ Promovida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en contra del Congreso de la Unión y del Presidente de la República. El acto reclamado fue la Ley Federal de Seguridad Privada (el ahora ponente formuló voto particular). Sesión del día 10 de marzo de 2008, resuelto por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón. Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia; los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra y reservaron su derecho para formular voto de minoría, excepto el señor Ministro Franco González Salas, quien lo reservó para formular voto particular; el señor Ministro Aguirre Anguiano reservó el suyo para formular voto concurrente; y, el señor Ministro Cossío Díaz razonó el sentido de su voto.

Esta exigencia de uniformización se satisface por medio de la cooperación, en que las diversas instancias conciertan sus respectivos poderes hacia el logro de objetivos de común interés, orientando armónica y complementariamente su ejercicio. Por lo anterior, podemos afirmar que el orden federal ha experimentado una profunda transformación, sin alterar su componente esencial e irreductible.

En consonancia con lo expuesto, el constituyente ha establecido, y la jurisprudencia de este Alto Tribunal así lo ha reconocido, las llamadas facultades concurrentes, las cuales se ejercen simultáneamente por la Federación y las entidades federativas, que son consecuencia de la armonía del conjunto y unidad de fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal."

De igual manera, el Tribunal Pleno ha definido criterio jurisprudencial, que resulta ilustrativo para el presente caso, sobre el marco de colaboración y coordinación que rige, a la luz del principio de división de poderes que consigna el artículo 49 del Ley Fundamental y de la distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno por la jerarquía normativa establecida en el artículo 133 del mismo ordenamiento, en el sistema mexicano. Así, la tesis P/J 78/2006 (Registro número 166,964), aprobada en su texto en julio de 2009, tiene el rubro y texto siguiente:

"DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA. El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo o corporación. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la división funcional de atribuciones que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado. Como se advierte, en nuestro país la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho. *Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna. De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.*¹⁸

Como se advierte, la división funcional de atribuciones entre poderes y órdenes de gobierno no opera de manera rígida sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado y eficaz funcionamiento de los órganos del poder público –del mismo o de distinto orden de gobierno–, mediante esquemas de cooperación, coordinación y concurrencia, con lo que además se busca limitar o evitar el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad y eficacia en el ejercicio de las funciones públicas.

La coordinación y colaboración pueden ser producto de convenios de coordinación y cooperación signados entre los diversos órdenes de gobierno cuando así lo autoriza la Constitución (por ejemplo: artículos 115, fracción III, párrafo penúltimo, y artículo 116, fracción VII) o puede derivar de acto legislativo cuando el Constituyente así lo ha establecido expresamente (por ejemplo: artículo 73, fracciones XXI, XXIII, XXIX-Ñ).

¹⁸ Tesis derivada de la resolución recaída a la Controversia Constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.
El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 78/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve.

Ahora bien, el artículo 73, fracción XXIX-K, Constitucional, al otorgarle facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de turismo determina, como lo hemos reiterado, que esta facultad legislativa es para establecer 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 privado y social.

Así, el Constituyente hizo explícito lo que subyace en las facultades concurrentes, que es la necesaria coordinación entre los órdenes de gobierno involucrados para el ejercicio, en el ámbito de sus respectivas competencias, de facultades que les son comunes respecto de la misma materia.

Esta Suprema Corte se ha ocupado en diversas ocasiones de analizar las características del sistema de facultades concurrentes derivado del marco constitucional; los criterios que ha ido construyendo este Tribunal Pleno a través del análisis de las facultades concurrentes, si bien responden a las modalidades propias de las materias estudiadas, es indudable que han delineado los rasgos fundamentales que caracterizan este tipo de atribuciones en el sistema constitucional mexicano.

Entre los criterios que ha sustentado este Tribunal destaca la tesis: P./J. 142/2001 (Registro número 187,982), que dice:

“FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”, también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado “facultades concurrentes”, entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3º., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 40., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.”

De igual manera resulta atinente al tema de esta controversia la Tesis: P./J. 5/2010 (Registro número 165,224), cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

“LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES. Las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. En este sentido, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta.”¹⁹

A partir de los precedentes sustentados por el Tribunal Pleno, se advierte que, a través de la doctrina jurisdiccional constitucional que ha construido, se destaca que al definir las características generales de las facultades concurrentes, este Tribunal ha hecho énfasis, no obstante el régimen competencial entre los órdenes Federal y locales previsto en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos

¹⁹ Asimismo, resultan ilustrativas, que se refieren a ámbitos específicos, las siguientes criterios:

1. Tesis P./J. 143/2001 (Registro número 187,994), cuyo rubro y texto son:

“EDUCACIÓN. LAS LEYES QUE EXPIDAN LOS ESTADOS Y EL DISTRITO FEDERAL EN ESTA MATERIA, DEBEN SUJETARSE A LA LEY RESPECTIVA EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 3º., FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL “De lo dispuesto en los artículos 3º., fracción VIII y 73, fracción XXV, del Ordenamiento Fundamental citado, se aprecia que el Congreso de la Unión está facultado para distribuir la función social educativa mediante las leyes que expida, proponiendo así un sistema de legislación coordinada a efecto de que los Gobiernos Locales, dentro de los lineamientos de carácter general que marquen las leyes expedidas por ese órgano legislativo, dicten las normas destinadas a la materia de educación dentro del territorio nacional. Por tanto, las normas que expidan las entidades federativas, los Municipios o el Distrito Federal sobre educación, deben sujetarse a la ley general que en dicha materia expida el Congreso de la Unión.”

Mexicanos por el cual las facultades no expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados, que ello no es óbice para reconocer que el Poder Reformador de la Constitución ha establecido la posibilidad de que el Congreso de la Unión fije un reparto de competencias denominado “facultades concurrentes”, entre la Federación, los Estados, los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal.

En esta línea, la concurrencia de facultades implica en nuestro texto constitucional, distintas posibilidades bajo un denominador común que consiste en que ellas corresponden simultáneamente a los distintos niveles de gobierno; por lo que se requiere, para su ejercicio, de la intervención del Poder Legislativo a fin de que asigne las competencias de cada orden de gobierno, a través de una ley general.

Así lo determinó el Tribunal Pleno al fallar la controversia constitucional 132/2006, en la que en lo conducente se dijo que a través de las leyes generales o leyes marco, se puede:

1.- Distribuir competencias entre la Federación y los Estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas; y

2.- Establecer el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate.

Por tanto, tratándose de facultades concurrentes, que implican un ejercicio simultáneo por diversos órdenes de gobierno en una misma materia, se ha reservado al Congreso de la Unión la atribución de fijar el reparto de competencias que permita que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios actúen en ese ámbito, correspondiendo al Congreso de la Unión determinar la forma y los términos de su participación.

De lo dicho anteriormente se puede sostener que la concurrencia y la coordinación de facultades no deben considerarse, necesariamente, excluyentes entre sí. Esta afirmación no desconoce el hecho de que en nuestro régimen constitucional, aunque la concurrencia supone la coordinación, ésta no siempre trae consigo la necesidad de una concurrencia formal²⁰. De tal manera que la conclusión a la que se arriba debe entenderse referida al caso concreto que se analiza.

Ahora bien, para dar contestación puntual a los conceptos de invalidez esgrimidos por la parte actora en la presente controversia constitucional, para sostener que el Congreso de la Unión carece de facultades para expedir una ley general en materia de turismo, a pesar del texto expreso de la fracción XXIX-K del artículo 73 constitucional, argumentando entre otras cuestiones que de los antecedentes legislativos se desprende lo contrario, resulta necesario acudir: I. A los antecedentes legislativos federales en materia de turismo; y II. A la fuente original de la adición constitucional, esto es, al proceso legislativo que dio origen a la fracción XXIX-K y del proceso legislativo ordinario del que surgió la Ley General de Turismo; para extraer de ellos una respuesta más cierta sobre cuál fue la voluntad del Poder Revisor de la Constitución al dotar expresamente al Congreso de la Unión de la facultad para legislar en esa materia.²¹

I. En relación al primer aspecto, relativo a la evolución legislativa federal en materia de turismo, es necesario tener presente que hasta antes de la adición de la fracción XXIX-K al artículo 73 fundamental, ese órgano legislativo no contaba expresamente con la atribución para legislar en esa materia.

La evolución normativa federal en materia de turismo tuvo su punto de partida en mil novecientos cuarenta y nueve con la primera Ley Federal de Fomento al Turismo, a partir de la cual se creó el Consejo Nacional de Turismo, cuyas funciones fueron: “el estudio del turismo en todos sus aspectos, así como promover la expedición de leyes y reglamentos, formular estudios sobre la situación de los servicios turísticos, otorgar al Estado la facultad de aprobación de tarifas y la apertura de los establecimientos de prestadores de servicios turísticos.”

²⁰ En este caso se encuentra, como se ha asentado antes, lo previsto en el artículo 116 en su fracción VII, Constitucional en cuanto dispone: “La Federación y los Estados en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras, y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior”.

Asimismo, el apartado “G” del 122, Constitucional, dispone que para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí y de estas con la Federación y el Distrito Federal, en la planeación, ejecución y acciones, etcétera, podrán celebrarse los convenios respectivos.

²¹ Apoya esta posición el criterio del Pleno, consignado en la tesis P. XII/2006 (Registro número 175,912) aprobada por este Pleno bajo el rubro y texto siguientes: “**INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA.** En virtud de que cada uno de los preceptos contenidos en la Norma Fundamental forma parte de un sistema constitucional, al interpretarlos debe partirse por reconocer, como principio general, que el sentido que se les atribuya debe ser congruente con lo establecido en las diversas disposiciones constitucionales que integran ese sistema, lo que se justifica por el hecho de que todos ellos se erigen en el parámetro de validez al tenor del cual se desarrolla el orden jurídico nacional, por lo que de aceptar interpretaciones constitucionales que pudieran dar lugar a contradecir frontalmente lo establecido en otras normas de la propia Constitución, se estaría atribuyendo a la voluntad soberana la intención de provocar grave incertidumbre entre los gobernados al registrarse por una Norma Fundamental que es fuente de contradicciones; sin dejar de reconocer que en ésta pueden establecerse excepciones, las cuales deben preverse expresamente y no derivar de una interpretación que desatienda los fines del Constituyente.”

En mil novecientos setenta y cuatro se publicó la Ley Federal de Fomento al Turismo²²; en cuyo artículo 1o. se estableció su observancia general en toda la República y señaló como objeto el fomento al turismo, la protección de la actividad turística por el Ejecutivo Federal a través del Departamento de Turismo, el que entre otras facultades tenía la de promover en coordinación con las entidades federativas, las zonas de desarrollo turístico nacional²³.

En mil novecientos setenta y nueve, se expidió la Ley Federal de Turismo²⁴, la cual fue abrogada por la diversa de mil novecientos ochenta y cuatro²⁵ por la que se creó la Secretaría de Turismo. Este ordenamiento estuvo vigente hasta la emisión de la ley de mil novecientos noventa y dos.²⁶

Estos ordenamientos normativos fueron expedidos con fundamento en el artículo 73, fracción X, de la Carta Magna que establece: "*El Congreso tiene facultad: Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, **comercio**, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.*"

Lo anterior, en virtud de que ante la falta de disposición expresa, se interpretó entonces que el turismo se ubicaba en el rubro general de actos de comercio.

Posteriormente se invocaron como fundamento de dichas leyes federales de turismo, los artículos 25, 26 y 73, fracción XXIX-E, que establecen, respectivamente, las facultades de la Federación en materia de rectoría y desarrollo económico, del sistema de planeación nacional y las facultades para legislar en esos aspectos.

Este marco constitucional suscitó un debate sobre el alcance de la facultad legislativa prevista en la fracción X del artículo 73, en relación con el 124, ambos constitucionales, puesto que como se ha señalado reiteradamente en esta resolución, la facultad legislativa del Congreso de la Unión se rige por un sistema de atribuciones expresas, de tal manera que resultaba cuestionable que al no encontrarse conferida a la Federación facultad expresa alguna en materia de turismo, debía tenerse por reservada a los Estados, en los términos que previeran sus propias constituciones.²⁷

La falta de atribución expresa del Congreso de la Unión para legislar en materia de turismo provocó que las leyes federales en esa materia, de las que ya se ha dado cuenta, se hayan expedido bajo la tónica de la coordinación²⁸, de tal manera que aunque existía una ley federal de aplicación en todo el territorio nacional, ésta se concretaba a coordinar acciones a través de programas sectoriales así como en el marco para la celebración de convenios con las entidades federativas.

²² Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de enero de 1974, reformada mediante Decreto expedido el 3 de enero de 1975.

²³ Artículo 6°. El Departamento de Turismo, tendrá las siguientes atribuciones:...IV.- Promover en coordinación con las entidades federativas, las zonas de desarrollo turístico nacional en los términos de esta ley y sus reglamentos y formular la declaratoria respectiva.

²⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 15 de enero de 1980.

²⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1984.

²⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1992.

²⁷ En este sentido son ilustrativas las tesis P. CXXI/97 (Registro número 903, 498), P. XLII/90 (Registro número 903,496) P. XXIX/90 (Registro número 903, 494). El texto y rubro, respectivamente, de dichos criterios son del tenor literal siguiente:

"TURISMO. LAS LEYES EXPEDIDAS POR LOS CONGRESOS LOCALES EN ESTA MATERIA, NO INVADEN LA ESFERA FEDERAL. En ningún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que la materia de turismo esté reservada a las autoridades federales y, por ende, siendo facultades concurrentes, las leyes que en esta materia expidan los Congresos Locales no invaden la esfera competencial de la Federación."

"TURISMO. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE FACULTADES CONSTITUCIONALES PARA EXPEDIR LA LEY DE LA MATERIA, POR LO QUE SUS ARTICULOS 57 Y 60 NO SON INCONSTITUCIONALES AL REGIR LA ACTIVIDAD DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS.-El artículo 25 constitucional establece el principio de la rectoría del Estado en el desarrollo económico nacional, otorgándole las atribuciones que le permitan planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica, así como impulsar el movimiento empresarial de los sectores social y privado dentro del marco de libertades que otorga la Constitución; por su parte, la fracción XXIX-E, del artículo 73 constitucional, otorga al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes relacionadas con acciones de orden económico, especialmente las que tengan como fin la producción de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios; en consecuencia, como el turismo es una actividad cuya promoción conviene el desarrollo nacional por ser de sustancial importancia económica, dado que es notable como fuente de divisas y como creadora de empleos, ha de concluirse que su regulación compete al Congreso de la Unión. Por ello, los artículos 57 y 60 de la Ley Federal de Turismo, que imponen a los prestadores de servicios turísticos diversas obligaciones mediante las cuales quedan sujetos al control administrativo de la secretaría del ramo, no son inconstitucionales, puesto que la Federación tiene facultades, tanto para legislar sobre la materia, como para vigilar la actividad económica a que se dedican."

"TURISMO. EL ARTICULO 61 DE LA LEY RELATIVA, QUE OBLIGA A LOS PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS A RESPETAR LOS PRECIOS Y TARIFAS AUTORIZADOS POR LA SECRETARÍA DEL RAMO, NO VIOLA EL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL. El artículo 61 mencionado, que confiere a la Secretaría de Turismo la facultad de autorizar precios y tarifas de servicios turísticos y que obliga a los prestadores de tales servicios a respetarlos, no viola el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en primer lugar, porque dicha facultad encuentra su fundamento en los artículos 25 y 73, fracción XXIX-E de la Constitución, que atribuyen al Estado la rectoría del desarrollo económico y que ejerce, entre otras formas, mediante la regulación y fomento del turismo, actividad que no se contempla en el artículo 28 de la Constitución, que encomienda al legislador ordinario la tarea de evitar el alza de precios de artículos de consumo necesario y fijar las bases para determinar precios máximos a los artículos de consumo popular o de productos o materias necesarias para la economía nacional. En segundo lugar, porque no es necesario que la Ley Federal de Turismo señale con minuciosidad los elementos y pasos que deben seguirse para fijar dichos precios y tarifas, ni las particulares circunstancias que deben tomarse en cuenta para su estimación, ya que tal pormenorización es propia de la facultad reglamentaria."

²⁸ Tal como lo disponía el artículo 6° de la Ley Federal de Turismo de mil novecientos setenta y cuatro, al otorgarle sus facultades al Departamento de Turismo; y el artículo 12 de la Ley Federal de Turismo de 1980, el 2° de la Ley Federal de Turismo de mil novecientos ochenta y dos, y los artículos 7, 8 y 9 de la Ley Federal de Turismo de mil novecientos ochenta y cuatro, en relación con la Secretaría de Turismo.

La coexistencia de ordenamientos federales con disposiciones de coordinación y los ordenamientos locales, emitidos en sus ámbitos de competencia, por los distintos niveles de gobierno, prevaleció hasta antes de la reforma constitucional que culminó con la emisión de la Ley General de Turismo²⁹.

II. En relación al segundo aspecto, vinculado con los motivos del Constituyente, durante el proceso legislativo que generó la adición a la fracción XXIX-K, del artículo 73 Constitucional y los del legislador ordinario para expedir la Ley General de Turismo, debe señalarse que se partió del reconocimiento del Constituyente de la gran relevancia que ha cobrado la materia de turismo, como una actividad prioritaria para el desarrollo económico, en particular para México; y, consecuentemente, la necesidad de que la Federación tuviera facultades expresas en esta materia para participar concurrentemente y de manera coordinada con los Estados, Municipios y Distrito Federal en su regulación y desarrollo, así como para impulsar la participación en este ámbito de los sectores privado y social.

Conforme al análisis de las constancias del proceso de reforma al artículo 73 constitucional aludido, se extrae de la exposición de motivos de la iniciativa presentada por diputados de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados, el veintiocho de noviembre de dos mil, en lo que interesa para la presente controversia, lo siguiente:

“[...]

Si bien es cierto que existen programas, objetivos estratégicos, consejos consultivos, convenios de coordinación, planes de promoción, de desarrollo y de servicios turísticos; diversas comisiones, grupos y convenciones; etcétera; no menos cierto es que el turismo requiere de una base que establezca los lineamientos generales para regular esta actividad con el fin último de que los resultados que genere sean para beneficio común.

A efecto de potencializar los esfuerzos de los diversos órdenes de gobierno en los que participen los sectores público, privado y social, y a fin de que los municipios y estados, ‘células básicas de la organización política’, sean los que definan el destino que se debe dar a aquellos bienes susceptibles de ser utilizados dentro de su territorio para el turismo.

Cabe hacer mención que como resultado del Acuerdo Nacional para el Turismo hacia el Tercer Milenio, realizado por los diputados de la Legislatura pasada de la Comisión de Turismo, se detectó que dada la diversidad de leyes, acuerdos y demás dispositivos en materia de turismo, podría provocar políticas encontradas, situación que motiva a la creación de bases legislativas que permitan concurrir a los diversos órdenes de gobierno y sector privado en materia de turismo.

Por todo lo anterior, la iniciativa en comento pretende que este H. Congreso entre al análisis y discusión y a fin de que se precise con claridad en materia de turismo, las bases legislativas para la participación concurrente entre la federación, las entidades federativas y los municipios.

Con esta precisión, de que la facultad del Congreso de la Unión es para legislar en materia turística pero bajo la tónica de la concurrencia, con lo que se pretende impulsar un auténtico federalismo, entendido éste como una organización estatal no sólo de división territorial, sino de una distribución de competencia del poder o atribuciones, recursos y responsabilidades.

[...]” (Las partes subrayadas no son del original)

Por otra parte, en el dictamen de diecisiete de octubre de dos mil dos, elaborado por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se señalaron entre otras cosas, las siguientes:

“[...]

Los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales consideramos oportuno reformar la Ley Suprema incorporando como facultad del Congreso de la Unión, legislar en materia de turismo, bajo la condicionante expresa de que tal legislación deberá incorporar las bases generales de coordinación de una facultad que será concurrente entre la federación, estados, municipios y el Distrito Federal; así como la manera que para tal efecto deberán participar los sectores social y privado.

[...]”

²⁹ Ley publicada en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación, el miércoles diecisiete de junio de dos mil nueve.

Por su parte, en el dictamen de diecinueve de noviembre de dos mil dos, presentado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Turismo, y de Estudios Legislativos en la Cámara de Senadores, en el apartado de consideraciones, se señaló lo siguiente:

“[...]

IV. Al examinarse en el seno de las Comisiones de esta H. Cámara de Senadores los fundamentos y motivos expuestos por los iniciadores; las elementos de juicio vertidos en el dictamen de la Colegisladora; así como los pronunciamientos sostenidos en el Pleno de la H. Cámara de Diputados, hemos llegado a las mismas conclusiones para considerar procedente una reforma constitucional que favorezca la concurrencia de los tres niveles de gobierno y la participación social, en materia turística.

V. [...]

[...]

Compartimos la propuesta de que la concurrencia de atribuciones de los tres órdenes de gobierno es un medio apropiado para distribuir funciones, descentralizar programas y compartir responsabilidades; y una gran oportunidad para que las legislaturas locales ahonden en la promoción de estrategias que articulen el papel que deben jugar los municipios como célula básica del desarrollo nacional.

Otros sectores han encontrado en este mecanismo una solución efectiva de coordinación; y por eso el Congreso de la Unión paulatinamente ha sido investido de poder para establecer concurrencias en materias tales como educación (artículo 3, fracción VIII); seguridad pública (artículo 73 fracción XXIII); asentamientos humanos (artículo 73, fracción XXIX-C); protección al ambiente y equilibrio ecológico (artículo 73 fracción XXIX-G); protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I); deporte (artículo 73, fracción XXIX-J). De forma simultánea al proceso de análisis de la Minuta objeto de este dictamen, el Senado de la República ha dictaminado otra reforma constitucional que abriría los asuntos pesqueros y acuícolas a la concurrencia.

[...]”

De esos documentos se desprende que los legisladores en ambas Cámaras del Congreso, como órganos originarios en el proceso de reforma constitucional, señalaron su clara voluntad de establecer facultades concurrentes de la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, en materia de turismo, así como otorgar al Congreso de la Unión la facultad para legislar a efecto de fijar las bases generales de coordinación para el ejercicio de esas facultades concurrentes.

Por su parte, los legisladores en el proceso de expedición de la ley plasmaron desde la Iniciativa de la Ley General de Turismo y posteriormente en los dictámenes de las respectivas Comisiones Legislativas de las Cámaras del Congreso de la Unión, como objetivo medular de la Ley General de Turismo, el de regular y precisar con claridad las bases generales de coordinación para la participación concurrente entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal en materia de turismo, así como la participación de los sectores privado y social.

Así, durante el proceso legislativo se precisó que además de la coordinación, es facultad del Congreso de la Unión legislar en materia turística, bajo la tónica de la concurrencia, con lo que se pretendió impulsar un auténtico federalismo, entendido este como una organización estatal, no sólo de división territorial, sino de una distribución de competencias, recursos y responsabilidades.

Al respecto, las bases generales de coordinación y concurrencia, de la exposición de motivos de la Ley General de Turismo presentada por legisladores de diversos Grupos Parlamentarios en la Cámara de Diputados, el diecisiete de febrero de dos mil nueve, se destaca lo siguiente:

“[...]

Analizando los antecedentes en materia de legislación turística se observa que el papel del estado en el desarrollo del turismo ha evolucionado, desde un rol fundamentalmente interventor y regulador, como se mostró en la Ley Federal de Turismo de 1984, pasando por una etapa de promotor, como actualmente lo marca la legislación vigente, por lo que se hace necesario avanzar y orientándose a las tendencias y realidades nacionales e internacionales, perfilándose cada vez más hacia un trabajo de coordinación y concurrencia.

[...]

Esta iniciativa de Ley General de Turismo que deroga la Ley Federal de Turismo, tiene como objetivo primordial, el cumplir la constitución, estableciendo las bases de coordinación y distribuyendo las obligaciones pero también las facultades de los tres órdenes de gobierno en materia de turismo, bajo los principios de legalidad, sustentabilidad y competitividad, con fin de hacer de México un país líder en la actividad turística.

[...]

El Segundo Título de esta iniciativa, denominado "De la Distribución de Competencias y Coordinación" es clave en este nuevo ordenamiento, ya que el desarrollo integral del sector turístico de México, requiere de la definición de políticas que permitan una auténtica descentralización y coordinación intersectorial e interregional.

Por ello la participación de los tres órdenes de gobierno adquiere singular relevancia, toda vez que las políticas y estrategias sectoriales se concretan en el ámbito local, lo que hace imprescindible fortalecer los instrumentos administrativos y legales del Estado para otorgar a las autoridades federales, locales y municipales mayores atribuciones y facultades.

[...]"

En el dictamen de las Comisiones Unidas de Turismo y de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados (de origen), de fecha, catorce de abril de dos mil nueve, en su apartado de Consideraciones de las Comisiones Unidas, se señaló:

"I. Las Comisiones desde el inicio de la LX Legislatura han asumido su responsabilidad de dotar de herramientas jurídicas necesarias para el crecimiento del turismo en nuestro país. En este contexto, el dictamen de la iniciativa de Ley general de Turismo es prioridad, ya que es necesario un nuevo ordenamiento en la materia, el cual establezca tanto las facultades como las obligaciones de cada orden de gobierno, con la finalidad de lograr que esta actividad sea un detonante de desarrollo económico y social, con un ambiente de respeto y uso racional de los recursos naturales, históricos y culturales con los que cuenta nuestra nación.

[...]

VIII. Los iniciantes aseguran que esta iniciativa de Ley General de Turismo, tiene como objetivo primordial, el cumplir la Constitución, estableciendo las bases de coordinación y distribuyendo las obligaciones pero también las facultades de los tres órdenes de gobierno en la materia, bajo los principios de legalidad, sustentabilidad y competitividad, con el fin de hacer de México un país líder en la actividad turística.

IX. Es por ello que las que dictaminan consideran que esta iniciativa significa un gran avance para nuestro país ya que hasta ahora gran parte de las decisiones de la actividad turística se encuentran concentradas en la Federación, y hacía falta coordinación con los otros órdenes de gobierno, lo que en la práctica, hacía poco funcional la toma de decisiones en los centros turísticos. El que las facultades se encuentren distribuidas en los tres órdenes de gobierno hará más eficiente tanto la prestación de servicios, como los procedimientos administrativos en la materia.

[...]"

También en el apartado de Consideraciones del dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Turismo y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores de fecha veintitrés de abril de dos mil nueve, se hizo alusión a la coordinación y concurrencia de facultades, en los siguientes términos:

(En el último párrafo del numeral 4 de las Consideraciones)

"[...]

Con esta reforma le daremos un carácter constitucional [al turismo], por lo que es de destacar que con ésta se propicia la actualización de nuestra legislación en materia turística para que pueda responder a las necesidades actuales de la industria turística nacional.

[...]

(En el numeral 10 de las Consideraciones)

10. A la luz de estas consideraciones, las Comisiones Unidas analizaron la Minuta con Proyecto de Decreto de la ley General de Turismo de la Coleisladora, encontrando que la misma atiende al mandato constitucional citado, al distribuir competencias en materia de turismo entre la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal; así como a la visión de la importancia y prioridad que tiene el sector turístico para el Ejecutivo, la sociedad civil y para esta Cámara.

[...]

(En los párrafos 3 y 11, respectivamente, del numeral 11 de las Consideraciones)

Se define un marco de atribuciones para que la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, desarrollen armónicamente en sus respectivos ámbitos la planeación de servicios turísticos.

Se prevé la coordinación de funciones en las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable, entre la Secretaría de Turismo, otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y el poder ejecutivo de los respectivos Estados, Municipios y el Distrito Federal.

[...]"

Conforme a los elementos hasta aquí vertidos puede afirmarse válidamente que el postulado contenido en la fracción XXIX-K, del artículo 73 Constitucional, en cuanto se faculta al Congreso para expedir leyes en materia de turismo, debe entenderse como la atribución de dicho órgano legislativo para que a través de ellas se regule la materia de turismo, estableciendo bases generales de coordinación bajo un esquema de facultades concurrentes.

Consecuentemente, aún cuando es cierto que hasta antes de la reforma no existía facultad expresa a favor del Congreso de la Unión para legislar en materia de turismo y que ello motivó la coexistencia de diversos ordenamientos locales y federales, a partir de ese cambio competencial se rediseñó el marco constitucional para que a través de leyes generales en esa materia, el órgano legislativo federal distribuya competencias y coordine el ejercicio de esas facultades concurrentes.

Por todo lo hasta aquí expuesto, resulta infundado el concepto de invalidez relativo a la incompetencia del Congreso de la Unión para emitir una Ley General de Turismo, porque como ya se ha visto, de la literalidad del texto de la fracción XXIX-K del artículo 73 de la Constitución y de los antecedentes del proceso legislativo respectivo (en todas sus etapas: iniciativa, dictámenes de ambas Cámaras y discusión y votación) se acredita que los legisladores decidieron reformar la Constitución Federal para distribuir las facultades en materia de turismo con la finalidad de que, de manera concurrente, participen los diversos niveles de gobierno y al mismo tiempo sentar las bases de coordinación de esas atribuciones para todos los niveles de gobierno y para la participación de los sectores social y privado en la actividad turística.

En mérito de lo expuesto, contrariamente a lo que aduce el promovente, la atribución del Congreso de la Unión derivada de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-K, no se concreta a la emisión de bases de coordinación, sino también se extiende a la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno.

Una vez precisado el alcance del artículo 73, fracción XXIX-K, se procede a constatar la regularidad constitucional de la Ley General de Turismo³⁰ con base en los planteamientos que se formulan en los conceptos de invalidez de la parte actora y únicamente respecto del entorno competencial del Distrito Federal, en tanto que tratándose de controversias constitucionales, los efectos derivados de sus resoluciones rigen únicamente entre las partes.

SÉPTIMO. Regularidad Constitucional atendiendo al ámbito competencial del Distrito Federal.

El propósito de este apartado es señalar en forma explícita, que el análisis de los conceptos de invalidez debe efectuarse conforme a lo expuesto en el considerando que antecede, entendiendo por una parte, la facultad de la que se encuentra investido el Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXIX-K para expedir una ley general en materia de turismo en las que se establezcan las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes, así como la participación de los sectores público y privado; y, por otra, reconociendo que en el ámbito del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa cuenta con atribuciones expresas en la materia que derivan de lo dispuesto en el artículo 122, Base primera, fracción V, inciso k), cuyo tenor es el siguiente:

"ARTÍCULO 122.

[...]

BASE PRIMERA. Respecto a la Asamblea Legislativa:

[...]

Fracción V.

[...]

k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;

[...]"

³⁰ Sobre datos de publicación ver pie de página número 46.

Atendiendo a la literalidad del precepto, se advierte que en la fracción e inciso que nos ocupan, se faculta a la Asamblea Legislativa para **legislar sobre los servicios que se indican**, entre ellos, los concernientes al turismo y a los de alojamiento.

Por tal motivo, debe definirse qué se entiende por servicios turísticos, pues de ello depende el alcance de la atribución que constitucionalmente se ha conferido a la Asamblea Legislativa.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, al referirse a los servicios turísticos, se concreta a reproducir el precepto constitucional en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 42.- La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

XV. Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;”

Por su parte, la Ley General de Turismo define los servicios turísticos en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

XVIII. Servicios Turísticos: Los dirigidos a atender las solicitudes de los turistas a cambio de una contraprestación, en apego con lo dispuesto por esta Ley y su Reglamento;”

En el mismo sentido, la Ley de Turismo del Distrito Federal, prevé:

“ARTÍCULO 3. Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

XXIII. Servicios Turísticos: los dirigidos a atender las solicitudes de los turistas a cambio de una contraprestación, en apego con lo dispuesto por esta Ley y su Reglamento;”

Por tanto, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene facultades para legislar sobre turismo y servicios de hospedaje entendidos éstos, como los dirigidos a atender las solicitudes de los turistas a cambio de una *contraprestación*.

Ahora, esa facultad expresa de la Asamblea Legislativa para normar en el ámbito local la materia de turismo y hospedaje debe ser interpretada como ya se dijo, en concordancia con la recién detallada adición al artículo 73, fracción XXIX-K, Constitucional.

Bajo las anteriores premisas, se procede al análisis de los argumentos hechos valer por el actor, respecto de diversos artículos de la Ley General de Turismo.

Al efecto, debe precisarse que sus argumentos sólo se analizarán respecto del ámbito del Distrito Federal, no así del ámbito competencial de los Estados y los Municipios, como lo pretende el actor en diversos conceptos de invalidez, pues, tratándose de controversias constitucionales como la presente, los efectos sólo pueden ser entre las partes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal.

1. El promovente aduce que los artículos 1o., párrafo segundo, 2o. y 3o., fracciones I, XVIII y XX, de la Ley General de Turismo, son inconstitucionales, porque la ley carece de un objeto definido, así como que existen vacíos legales al prever conceptos jurídicos “elásticos”.

Tales planteamientos son infundados, en virtud de que el objeto de la ley que se impugna se encuentra precisado en su artículo 2o., que no es otro que precisamente el establecido constitucionalmente en la fracción XXIX-K, del artículo 73, de la Ley Fundamental.

El referido precepto prevé:

“Artículo 2. Esta Ley tiene por objeto:

I. Establecer las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre el Ejecutivo Federal, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado;

II. Establecer las bases para la política, planeación y programación en todo el territorio nacional de la actividad turística, bajo criterios de beneficio social, sustentabilidad, competitividad y desarrollo equilibrado de los Estados, Municipios y el Distrito Federal, a corto, mediano y largo plazo;

III. Determinar los mecanismos para la conservación, mejoramiento, protección, promoción, y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, preservando el patrimonio natural, cultural, y el equilibrio ecológico con base en los criterios determinados por las leyes en la materia, así como contribuir a la creación o desarrollo de nuevos atractivos turísticos, en apego al marco jurídico vigente;

IV. Formular las reglas y procedimientos para establecer, el ordenamiento turístico del territorio nacional;

V. Promover y vigilar el desarrollo del turismo social, propiciando el acceso de todos los mexicanos al descanso y recreación mediante esta actividad;

VI. Facilitar a las personas con discapacidad las oportunidades necesarias para el uso y disfrute de las instalaciones destinadas a la actividad turística, así como su participación dentro de los programas de turismo accesible;

VII. Salvaguardar la igualdad de género en la instrumentación y aplicación de políticas de apoyo y fomento al turismo;

VIII. Establecer las reglas y procedimientos para la creación de las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable, su operación y las facultades concurrentes que, de manera coordinada, ejercerán el Ejecutivo Federal, los Estados y Municipios, y en su caso el Distrito Federal en dicha Zonas;

IX. Optimizar la calidad y competitividad de los servicios turísticos;

X. Impulsar la modernización de la actividad turística;

XI. Fomentar la inversión pública, privada y social en la industria turística;

XII. Establecer las bases para la emisión de las disposiciones jurídicas tendientes a regular la actividad de los prestadores de servicios turísticos;

XIII. Determinar las normas para la integración y operación del Registro Nacional de Turismo;

XIV. Establecer las bases para la orientación y asistencia a los turistas nacionales y extranjeros, definiendo sus derechos y obligaciones, y

XV. Fomentar y desarrollar acciones para diversificar la actividad turística, todas las modalidades turísticas se considerarán como un factor de desarrollo local integrado, apoyando el aprovechamiento de las actividades propias de las comunidades."

De la lectura del artículo 2o. de la Ley General de Turismo, se desprende que en su fracción I, reitera el objetivo material que emana del contenido del artículo 73, fracción XXIX-K, constitucional consistente en establecer las bases generales de coordinación y las facultades concurrentes de los distintos niveles de gobierno.

En efecto, las "bases de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios" deben entenderse como el marco normativo bajo el cual se llevará a cabo dicha concertación, a través de los mecanismos previstos en la ley.

Efectivamente, tratándose del establecimiento de las bases de coordinación entre la Federación, las Entidades Federativas, los Municipios y el Distrito Federal, por parte del Congreso de la Unión, es preciso tomar como punto de partida las competencias que a cada uno de los entes que se están organizando, le son otorgadas por la propia ley.

Por ello, el argumento que se plantea debe declararse infundado porque además de que el objeto previsto en la fracción I del artículo 2o. de la ley, se ciñe al marco constitucional, en sus diversas fracciones se desglosa ese propósito.

Cabe destacar que si bien es cierto que dicho numeral es enunciativo, también lo es que de ello no se sigue la carencia de objeto de la ley, en virtud de que el ordenamiento normativo debe ser apreciado en su integridad y de su capitulado se advierte que sí se desarrollan esos conceptos.

Por ello, no basta con señalar que se trata de conceptos elásticos, porque al tratarse el turismo de una actividad multisectorial que se desarrolla a través de diversas modalidades, se despliega en un amplio ámbito lo cual impide definiciones precisas en todos los casos.

Esta consideración fue puesta de manifiesto en la exposición de motivos de la Ley General de Turismo³¹, en la que en lo conducente se dijo:

"[...] En su Título Primero se establecerían las "Disposiciones Generales" y el objeto de la Ley, el cual evoluciona con respecto al texto vigente, concretando las necesidades actuales del sector, asimismo se contiene la descripción de los principales conceptos a que refiere este nuevo ordenamiento, como son: Ley, Reglamento, Secretaría, turista, prestador de servicios turísticos, Turismo

³¹ Exposición de motivos de fecha 17 de febrero de 2009, iniciativa de Diputados de diversos grupos parlamentarios.

Sustentable, Turismo a corto, mediano y largo plazo, competitividad, Ordenamiento Turístico del Territorio, Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable, etcétera, sin demérito de otros conceptos los cuales se especificarán en el reglamento de esta Ley.

Con toda intención se evitó definir, tanto las modalidades del turismo, como cada uno de los servicios que se consideran turísticos, en virtud de que tal convencionalismo limitaría los alcances de la Ley. [...]

Conforme a los artículos 1o., párrafo segundo, y 3o., fracción I, de la Ley General de Turismo, el sujeto activo en la materia de turismo es la persona que viaja y tiene una estadía temporal en un lugar distinto al de su entorno habitual, con fines de ocio y otros motivos, mientras que el sujeto pasivo es el prestador de servicios turísticos, considerado como aquel que ofrece, proporciona o contrata con el turista la prestación de los servicios

Por otro lado, se advierte que conforme a los artículos 1o. y 3o. de la ley, se define qué debe entenderse por algunos conceptos turísticos.

El contenido de los artículos 1o., párrafo segundo y 3o., fracciones I, XVIII y XX, de la Ley General de Turismo son del tenor literal siguiente:

“Artículo 1.

[...]

La materia turística comprende los procesos que se derivan de las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias temporales en lugares distintos al de su entorno habitual, con fines de ocio y otros motivos.

[...].”

Artículo 3o. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Actividades Turísticas: Las que realizan las personas durante sus viajes y estancias temporales en lugares distintos al de su entorno habitual, con fines de ocio y otros motivos;

II. Atlas Turístico de México: El registro sistemático de carácter público de todos los bienes, recursos naturales y culturales que puedan constituirse en atractivos turísticos nacionales, sitios de interés y en general todas aquellas zonas y áreas territoriales del desarrollo del turismo;

III. Comisión: La Comisión Ejecutiva de Turismo;

IV. Consejo: El Consejo Consultivo de Turismo;

V. Consejo de Promoción: El Consejo de Promoción Turística de México;

VI. Consejo Local: Los Consejos Consultivos Locales de Turismo;

VII Consejo Municipal: Los Consejos Municipales de Turismo;

VIII. Fondo: Fondo Nacional de Fomento al Turismo;

IX. Ley: Ley General de Turismo;

X. Ordenamiento Turístico del Territorio: Instrumento de la política turística bajo el enfoque social, ambiental y territorial, cuya finalidad es conocer e inducir el uso de suelo y las actividades productivas con el propósito de lograr el aprovechamiento ordenado y sustentable de los recursos turísticos, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de medio ambiente y asentamientos humanos;

XI. Prestadores de Servicios Turísticos: Las personas físicas o morales que ofrezcan, proporcionen, o contraten con el turista, la prestación de los servicios a que se refiere esta Ley;

XII. Programa: Programa Sectorial de Turismo;

XIII. Recursos Turísticos: Son todos los elementos naturales o artificiales de un lugar o región que constituyen un atractivo para la actividad turística;

XIV. Región Turística: Es un espacio homogéneo que puede abarcar el territorio de dos o más Estados y en el que, por la cercana distancia de los atractivos y servicios, se complementan;

XV. Reglamento: El de la Ley General de Turismo;

XVI. Ruta Turística: *Es un circuito temático o geográfico que se basa en un patrimonio natural o cultural de una zona y se marca sobre el terreno o aparece en los mapas;*

XVII. Secretaría: *La Secretaría de Turismo de la Administración Pública Federal;*

XVIII. Servicios Turísticos: *Los dirigidos a atender las solicitudes de los turistas a cambio de una contraprestación, en apego con lo dispuesto por esta Ley y su Reglamento;*

XIX. Turismo Sustentable: *Aquel que cumple con las siguientes directrices:*

a) Dar un uso óptimo a los recursos naturales aptos para el desarrollo turístico, ayudando a conservarlos con apego a las leyes en la materia;

b) Respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades anfitrionas, conservando sus atractivos culturales, sus valores tradicionales y arquitectónicos, y

c) Asegurar el desarrollo de las actividades económicas viables, que reporten beneficios socioeconómicos, entre los que se cuenten oportunidades de empleo y obtención de ingresos y servicios sociales para las comunidades anfitrionas, que contribuyan a mejorar las condiciones de vida.

XX. Turistas: *Las personas que viajan temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual y que utilicen alguno de los servicios turísticos a que se refiere esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para efectos migratorios por la Ley General de Población, y*

XXI. Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable: *Aquellas fracciones del territorio nacional, claramente ubicadas y delimitadas geográficamente, que, por sus características naturales o culturales, constituyen un atractivo turístico. Se establecerán mediante declaratoria específica que emitirá el Presidente de la República, a solicitud de la Secretaría”.*

De la lectura de los artículos transcritos se advierte que, contrariamente a lo aducido por el actor, la Ley General de Turismo sí precisa su objeto, pues, el artículo 2o. de la referida ley lo fija y desarrolla, a través de sus quince fracciones, al establecer, entre otros, las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes; las bases para la política, planeación y programación en todo el territorio nacional de la actividad turística; las reglas y procedimientos para la creación de las zonas de desarrollo turístico sustentable, su operación y las facultades concurrentes; así como, las bases para la emisión de las disposiciones jurídicas tendientes a regular la actividad de los prestadores de servicios turísticos, para la orientación y asistencia a los turistas nacionales y extranjeros, definiendo sus derechos y obligaciones.

Con lo anterior, se cumple con lo ordenado en el artículo 73, fracción XXIX-K, constitucional, en tanto se trata de aspectos generales de esta actividad, como es la propia definición del turismo, de quiénes son considerados turistas o bien, prestadores de servicios turísticos, que necesariamente requieren ser definidos, a fin de que todos los niveles de gobierno encaminen sus acciones en una misma línea, por lo que no hay incertidumbre para los destinatarios de la norma en cuanto al objeto,

Asimismo, puede afirmarse que tampoco se trasgrede el ámbito competencial del Distrito Federal, ya que no impide en modo alguno que expida su propia legislación turística, partiendo de aquellas definiciones.

Por otra parte, también es **infundado** el argumento relativo a que existen vacíos legales, en tanto que, según afirma el actor, la ley impugnada no determina claramente qué se entiende por “procesos”, “actividad turística”, “prestadores de servicios turísticos”, “servicios turísticos”, “turistas”, “región turística”, ni “zona de desarrollo turístico sustentable”. Ello es así, pues esos conceptos sí se encuentran desarrollados en los artículos 1o. y 3o. de la Ley General de Turismo impugnada, como se advierte de la transcripción efectuada³².

³² A lo anterior se aúna el hecho de que en caso de duda puede recurrirse al marco conceptual internacional que las naciones han consensado con la Organización Mundial de Turismo, dependiente de las Naciones Unidas, la que ha establecido un marco de recomendaciones conceptuales concentrados en una cuenta satélite de turismo, la cual se basa en un marco común elaborado por un grupo de trabajo creado por la División de Estadística de las Naciones Unidas, con la participación de la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y la Organización Mundial del Turismo.

Estas recomendaciones fueron aprobadas por la Comisión de Estadística en su trigésimo primer período de sesiones, en el dos mil. De esta cuenta satélite de la OMT, derivan cuentas satélite nacionales, que al igual que la enunciada en primer término contienen un glosario de términos que **pueden servir como parámetros orientadores**.

En este sentido, se destaca que la Organización Mundial de Turismo ha descrito al turismo como las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un período de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio, por negocios y otros motivos, no relacionados con el ejercicio de una actividad remunerada en el lugar visitado.

Por otro lado, se ha entendido como entorno habitual, a los límites geográficos dentro de los cuales un individuo se desplaza en su vida cotidiana. En los alrededores de su hogar y de su lugar de trabajo o centro de estudios y otros lugares visitados frecuentemente.

De la misma forma, en la Cuenta Satélite de Turismo de México se establecen las siguientes definiciones:

Entorno habitual. Este concepto comprende los límites geográficos dentro de los cuales un individuo se desplaza en su rutina normal de vida. La utilización de este concepto evita que se incluyan como visitantes a personas que realizan frecuentes desplazamientos entre su domicilio y su centro de trabajo, estudio u otros lugares, ya que esas acciones refieren la movilización de un lugar de ambiente habitual a otro, lo cual representa viajar pero no hacer turismo”.

En abono a lo hasta aquí expuesto, debe reiterarse que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que la inconstitucionalidad de una ley no puede derivar de la falta de vocablos, definiciones o locuciones en la misma, toda vez que el legislador no tiene la obligación de definir todos y cada uno de los términos utilizados en las leyes, pues ello haría imposible la función legislativa, por lo que basta que la ley sea clara. Máxime que de la propia Constitución, en los artículos 72, inciso f), y 94, se advierte la existencia de diversos métodos de interpretación para establecer el sentido y alcance de las normas³³.

Por otra parte, debe desestimarse el argumento que se plantea en este mismo concepto de invalidez, en el sentido de que “ninguno” de los preceptos de la Ley General de Turismo se refiere a las bases generales de coordinación, lo que pone en evidencia que el Congreso incumplió con la obligación que le impuso el Constituyente en ese sentido y en cambio, se buscó suprimir las atribuciones de los órganos del gobierno local.

Lo anterior, en virtud de que contrariamente a lo que aduce el actor, del contenido integral de la Ley General de Turismo se observa que en ella sí se contienen las bases generales de coordinación, así como las facultades que corresponden a la Federación, Estados y Municipios.

En concreto, en el Título Segundo de la Ley se prevé lo concerniente a la concurrencia y coordinación de las autoridades, especificando en los artículos 4^o³⁴ y 5^o³⁵, las facultades que competen al Poder Ejecutivo

Actividades turísticas. Como la que corresponde a los procesos de producción que realizan los establecimientos homogéneos o empresas que están estrechamente relacionadas con el turismo.

Servicios. Tienen la característica de ser consumidos en el momento en que se producen.

Turismo. Se refiere a las acciones que realizan los visitantes. Engloba todas las actividades económicas que se dedican a satisfacer la demanda del turista. Así, el turismo no puede ser definido independientemente de los visitantes (turistas) y las acciones realizadas por éstos, durante sus viajes. El turismo, visto como una acción efectuada por turistas, representa una función de consumo que está relacionada con la producción de bienes y servicios que satisfacen las necesidades del visitante.

Turista. Comúnmente se ha entendido por turista a la persona que viaja por distracción, paseo o vacaciones. Sin embargo, desde la óptica de la CSTM, turista es toda persona que se desplaza a un sitio diferente de su entorno habitual, con una duración del viaje inferior a 12 meses y cuyo propósito no sea desarrollar una actividad que le sea remunerada en el lugar visitado, cambiar de residencia, buscar trabajo, etcétera.

³³ En este sentido es ilustrativa la tesis 1a. LXXXVII/2002, con registro: 921206, sustentada por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que dice: LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES AHÍ UTILIZADOS, EN QUE EL LEGISLADOR PUEDA INCURRIR.-Es cierto que la claridad de las leyes constituye uno de los imperativos apremiantes y necesarios para evitar o disminuir su vaguedad, ambigüedad, confusión y contradicción; sin embargo, de un análisis integral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se llega a la conclusión de que ninguno de los artículos que la componen establece, como requisito para el legislador ordinario, el que en cada uno de los ordenamientos secundarios - considerando también a los de la materia penal- defina los vocablos o locuciones ahí utilizados. Lo anterior es así, porque las leyes no son diccionarios y la exigencia de un requisito así, tomaría imposible la función legislativa, pues la redacción de las leyes en general se traduciría en una labor interminable y nada práctica, teniendo como consecuencia que no se cumpliera, de manera oportuna, con la finalidad que se persigue con dicha función. De ahí, que resulte incorrecto y por tanto, inoperante, el argumento que afirme que una norma se aparta del texto de la Ley Fundamental, porque no defina los vocablos o locuciones ahí utilizados, pues la contravención a ésta se debe basar en aspectos objetivos que generalmente son los principios consagrados en ella, ya sea prohibiendo una determinada acción de la autoridad en contra de los particulares gobernados u ordenando la forma en que deben conducirse en su función de gobierno. Además, del análisis de lo dispuesto por los artículos 94, párrafo séptimo y 72, inciso f), de la Carta Magna, se advierte el reconocimiento, por parte de nuestro sistema jurídico, de la necesidad de que existan métodos de interpretación jurídica que, con motivo de las imprecisiones y oscuridades que puedan afectar a las disposiciones legales, establezcan su sentido y alcance, pero no condiciona su validez al hecho de que sean claras en los términos que emplean.

³⁴ Artículo 4. Son atribuciones del Poder Ejecutivo Federal, que se ejercerán a través de la Secretaría:

- I. Formular y conducir la política turística nacional;
- II. Promover, a través del Consejo de Promoción, la actividad turística, nacional e internacional;
- III. Coordinar las acciones que lleven a cabo el Ejecutivo Federal, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, en su caso; en el ámbito de sus respectivas competencias, para el desarrollo turístico del país, mismas que estarán sujetas a la disponibilidad de los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación;
- IV. Atender los asuntos relacionados con la actividad turística del país;
- V. Regular las acciones para la planeación, programación, fomento y desarrollo de la actividad turística en el país;
- VI. Coadyuvar a la aplicación de los instrumentos de política ambiental en materia de turismo;
- VII. Formular las bases de coordinación entre los ámbitos de gobierno, para el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable;
- VIII. Promover la infraestructura y equipamiento, que contribuyan al fomento y desarrollo de la actividad turística, en coordinación con los Estados, Municipios y el Distrito Federal, y con la participación de los sectores social y privado, mismas que estarán sujetas a la disponibilidad de los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación;
- IX. Promover acuerdos de cooperación y coordinación con el sector privado y social para el impulso, fomento y desarrollo de la actividad turística;
- X. Participar en programas de prevención y atención de emergencias y desastres, así como en acciones para la gestión integral de los riesgos conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;
- XI. Promover, realizar y difundir estudios, investigaciones e indicadores en materia turística;
- XII. Establecer la regulación para la clasificación de establecimientos hoteleros y de hospedaje, de cumplimiento obligatorio en toda la República;

Para el ejercicio de esta atribución el Ejecutivo Federal podrá signar convenios de colaboración con los Estados y el Distrito Federal en materia de registro de clasificación, verificación del cumplimiento de la regulación a que se refiere la fracción anterior, y la imposición de las sanciones a que haya lugar;

XIII. Promover y vigilar el cumplimiento de esta Ley y los demás ordenamientos y Normas Oficiales Mexicanas que de ella deriven, en el ámbito de su competencia;

XIV. Fijar e imponer, de acuerdo a esta Ley y los reglamentos correspondientes, el tipo y monto y de las sanciones por el incumplimiento y violación de las disposiciones en materia turística, y

XV. Las demás previstas en éste y otros ordenamientos.

³⁵ Artículo 5. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con el objeto de que los Estados, los Municipios, y el Distrito Federal, colaboren en el ejercicio de las siguientes atribuciones:

Federal, destacando la concerniente a la celebración de convenios o acuerdos de coordinación con los Estados, los Municipios, y el Distrito Federal, en los términos que ahí se precisan.

Por otra parte, los artículos 6^{o36}, 7^{o37} y 8^{o38}, establecen que en aquellos casos en que para la debida atención de un asunto, por razón de la materia y de conformidad con las disposiciones legales aplicables, se requiera de la intervención de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Turismo ejercerá sus atribuciones en coordinación con las mismas las cuales se encuentran acotadas en los términos de esos numerales.

Por otra parte, los artículos 9^{o39} y 10⁴⁰ establecen las atribuciones que competen a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios, de tal manera que el argumento que se formula es infundado.

I. Administrar y supervisar las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable, conforme a lo establecido por esta Ley y los programas de ordenamiento turístico del territorio;

II. Elaborar y ejecutar programas de desarrollo de la actividad turística, y

III. Realizar acciones operativas que complementen los fines previstos en este ordenamiento.

En los convenios o acuerdos de coordinación a que se refiere este artículo se podrán establecer las políticas y acciones que habrán de instrumentar los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, y del Distrito Federal para fomentar las inversiones y propiciar el desarrollo integral y sustentable en beneficio de los habitantes de la Zona; así como los compromisos que asumen dichos órdenes de gobierno para coordinar sus acciones dentro de éstas.

Corresponde a la Secretaría evaluar el cumplimiento de los compromisos que se asuman en los convenios o acuerdos de coordinación a que se refiere este artículo.

Para los efectos de lo antes dispuesto, los convenios o acuerdos de coordinación que celebre el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, con los gobiernos de los Estados o del Distrito Federal, con la participación, en su caso, de sus Municipios, deberán sujetarse a las bases previstas en el reglamento de esta Ley.

³⁶ Artículo 6. En aquellos casos en que para la debida atención de un asunto, por razón de la materia y de conformidad con las disposiciones legales aplicables, se requiera de la intervención de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, la Secretaría ejercerá sus atribuciones en coordinación con las mismas.

La Secretaría y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que ejerzan atribuciones derivadas de otros ordenamientos jurídicos cuyos preceptos se relacionen con el objeto de la presente Ley o sus disposiciones complementarias, formularán los criterios para preservar como Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable las áreas geográficas en las que comparten competencia.

³⁷ Artículo 7. Para el cumplimiento de la presente Ley, corresponde a la Secretaría:

I. Emitir opinión en las cuestiones relacionadas con la política migratoria que tengan un impacto sobre el turismo;

II. Participar con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en la determinación de las necesidades de transporte terrestre, rutas aéreas y marítimas que garanticen el acceso y la conexión de los sitios turísticos que determine la propia Secretaría;

III. Participar con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la celebración de convenios bilaterales para la prestación de servicios aéreos internacionales, en el caso de los destinos turísticos que determine la propia Secretaría;

IV. Colaborar con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la identificación de las necesidades de señalización en las vías federales de acceso a las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable;

V. Coordinar con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, la instrumentación de los programas y medidas para la preservación de los recursos naturales, prevención de la contaminación, para la ordenación y limpieza de las playas, para promover el turismo de naturaleza y el de bajo impacto, así como para el mejoramiento ambiental de las actividades e instalaciones turísticas;

VI. Promover y fomentar, en coordinación con la Secretaría de Economía y demás dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal, la inversión de capitales nacionales y extranjeros en proyectos de desarrollo turístico y para el establecimiento de servicios turísticos;

VII. Coadyuvar con la Secretaría de Economía en las acciones tendientes a fortalecer y promover las micro, pequeñas y medianas empresas turísticas;

VIII. Impulsar en coordinación con la Secretaría de Economía, ante las autoridades Federales, de los Estados, de los Municipios y del Distrito Federal, competentes, la instrumentación de mecanismos y programas tendientes a facilitar los trámites y gestión de los inversionistas y demás integrantes del sector turístico, que permitan la expedita creación y apertura de negocios y empresas en los destinos turísticos;

IX. Analizar y coadyuvar con la Secretaría de Seguridad Pública, en los casos en que se determine que sea necesaria la protección de la integridad física de los turistas;

X. Promover y fomentar con la Secretaría de Educación Pública la investigación, educación y la cultura turística;

XI. Colaborar con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el desarrollo de programas de fomento al empleo turístico, así como de capacitación y profesionalización de la actividad turística, incorporando a las personas con discapacidad;

XII. Coadyuvar con los comités locales de seguridad aeroportuaria y marítima de los destinos turísticos, que determine la propia Secretaría;

XIII. Promover con el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, y el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el patrimonio histórico, artístico, arqueológico y cultural del país, de acuerdo con el marco jurídico vigente;

XIV. Instrumentar, en coordinación con la Procuraduría Federal del Consumidor, normas de procedimientos tendientes a garantizar la protección de los derechos de los usuarios de los servicios turísticos, tales como métodos alternativos que resuelvan conflictos ante incumplimientos por parte de prestadores de servicios turísticos;

XV. Promover junto con el Banco Nacional de Obras y Servicios y Nacional Financiera, el otorgamiento de créditos para las entidades públicas y los prestadores de servicios turísticos;

XVI. Coadyuvar con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para impulsar a proyectos productivos y de inversión turística, que cumplan con las disposiciones legales y normativas aplicables;

XVII. Promover en coordinación con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; el desarrollo de la pesca deportivo-recreativa, conforme lo dispuesto en esta Ley, su reglamento y en la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable, y

XVIII. Las demás previstas en éste y otros ordenamientos.

³⁸ Artículo 8. La Secretaría se coordinará con las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal para la realización de las acciones conducentes cuando la actividad turística de alguna región del país haya resultado considerablemente afectada, o esté en peligro de serlo, por fenómenos naturales.

³⁹ Artículo 9. Corresponde a los Estados y al Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en materia turística, las siguientes atribuciones:

I. Formular, conducir y evaluar la política turística local;

II. Celebrar convenios en materia turística conforme a lo previsto en la presente Ley;

III. Aplicar los instrumentos de política turística previstos en las leyes locales en la materia, así como la planeación, programación, fomento y desarrollo de la actividad turística que se realice en bienes y áreas de competencia local;

En vía de consecuencia, se declara infundado el planteamiento que se formula en el sentido de que la carencia de objeto bien definido tiene como consecuencia que la Ley General de Turismo “irrumpe” en el ámbito de competencias y atribuciones de las autoridades locales, citando como ejemplo los servicios que prestan las empresas dedicadas al transporte turístico, en tanto que sobre tal tópico, la actora se concreta a señalar que esta materia se encuentra reservada a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sin precisar en qué parte de la Ley, la Federación se arroga una atribución que no le corresponde.

Por el contrario, respecto a ese punto, la Ley General de Turismo únicamente establece en su artículo 7o.,⁴¹ que la Secretaría de Turismo se coordinará con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la determinación de las necesidades de transporte terrestre, rutas aéreas y marítimas que garanticen el acceso y la conexión de los sitios turísticos, sin que con ello se advierta la emisión de normas dirigidas al ámbito local del Distrito Federal.

2. El actor señala la inconstitucionalidad de los artículos 3o., fracción XXI, 4o., fracción VII, 5o., fracción I y penúltimo y último párrafos, 9o., fracción VIII, última parte y 66 de la Ley General de Turismo, por estimar que con estos se violan las facultades del Distrito Federal para determinar cuáles serán las zonas de desarrollo turístico sustentable, así como para efectuar sus programas de ordenamiento turístico del territorio.

IV. Formular, ejecutar y evaluar el Programa Local de Turismo, las directrices previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Turismo;

V. Establecer el Consejo Consultivo Local de Turismo;

VI. Concertar con los sectores privado y social, las acciones tendientes a detonar programas a favor de la actividad turística;

VII. Formular, evaluar y ejecutar los programas locales de ordenamiento turístico del territorio, con la participación que corresponda a los Municipios respectivos;

VIII. Participar en la regulación, administración y vigilancia de las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable en los Municipios de los Estados, conforme a los convenios que al efecto se suscriban;

IX. Instrumentar las acciones de promoción de las actividades y destinos turísticos con que cuenta;

X. Conducir la política local de información y difusión en materia turística;

XI. Proyectar y promover el desarrollo de la infraestructura turística;

XII. Impulsar a las micro, pequeñas y medianas empresas turísticas que operen en los Estados y en el Distrito Federal;

XIII. Diseñar, instrumentar, ejecutar y evaluar, los programas de investigación para el desarrollo turístico local;

XIV. Participar en programas de prevención y atención de emergencias y desastres, así como en acciones para la gestión integral de los riesgos conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

XV. Brindar orientación y asistencia al turista y canalizar las quejas de éstos ante la autoridad competente;

XVI. Atender los asuntos que afecten el desarrollo de la actividad turística de dos o más Municipios;

XVII. Coadyuvar con el Ejecutivo Federal en materia de clasificación de establecimientos hoteleros y de hospedaje, en los términos de la regulación correspondiente;

XVIII. Vigilar el cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones reglamentarias que de ella deriven, en lo que se refiere a los requisitos de operación de los prestadores de servicios turísticos;

XIX. Coordinar con las autoridades federales, por medio de los convenios que se suscriban, la imposición de sanciones por violaciones a esta Ley y a las disposiciones reglamentarias;

XX. Emitir opiniones a la Secretaría en la materia, y

XXI. Las demás previstas en éste y otros ordenamientos.

⁴⁰

Artículo 10. Corresponde a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes atribuciones:

I. Formular, conducir y evaluar la política turística municipal;

II. Celebrar convenios en materia turística conforme a lo previsto en la presente Ley;

III. Aplicar los instrumentos de política turística que les sean atribuidos por las leyes locales, así como la planeación, programación, fomento y desarrollo de la actividad turística en bienes y áreas de competencia municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas al Ejecutivo Federal, Estados o el Distrito Federal;

IV. Formular, ejecutar y evaluar el Programa Municipal de Turismo, el cual considerará las directrices previstas en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Turismo y el Programa Local;

V. Establecer el Consejo Consultivo Municipal de Turismo; que tendrá por objeto coordinar, proponer y formular las estrategias y acciones de la Administración Pública Municipal, con el fin de lograr un desarrollo integral de la actividad turística en el Municipio. Será presidido por el titular del Ayuntamiento, y estará integrado por los funcionarios que éste determine, conforme a lo que establezcan las disposiciones reglamentarias. Podrán ser invitadas las instituciones y entidades públicas, privadas y sociales, que se determinen, y demás personas relacionadas con el turismo en el Municipio, las cuales participarán únicamente con derecho a voz;

VI. Concertar con los sectores privado y social, las acciones tendientes a detonar programas a favor de la actividad turística;

VII. Participar en los programas locales de ordenamiento turístico del territorio;

VIII. Participar en el diseño, instrumentación, ejecución y evaluación de los programas locales de investigación para el desarrollo turístico;

IX. Formular y conducir la política municipal de información y difusión en materia turística;

X. Coadyuvar en la instrumentación de las acciones de promoción de las actividades y destinos turísticos con que cuenta;

XI. Promover el impulso de las micro, pequeñas y medianas empresas turísticas;

XII. Participar en los programas de prevención y atención de emergencias y desastres, así como en acciones para la gestión integral de los riesgos, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

XIII. Operar módulos de información y orientación al turista;

XIV. Recibir y canalizar las quejas de los turistas, para su atención ante la autoridad competente;

XV. Atender los demás asuntos que en materia de planeación, programación, fomento y desarrollo de la actividad turística les conceda esta Ley u otros ordenamientos legales en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente al Ejecutivo Federal, Estados o el Distrito Federal;

XVI. Emitir opinión ante la Secretaría, en aquellos casos en que la inversión concurra en proyectos de desarrollo turístico o en el establecimiento de servicios turísticos, dentro de su territorio, y

XVII. Las demás previstas en éste y otros ordenamientos.

⁴¹

El texto de este artículo es el siguiente:

“Artículo 7. Para el cumplimiento de la presente Ley, corresponde a la Secretaría:

I. Emitir opinión en las cuestiones relacionadas con la política migratoria que tengan un impacto sobre el turismo;

II. Participar con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en la determinación de las necesidades de transporte terrestre, rutas aéreas y marítimas que garanticen el acceso y la conexión de los sitios turísticos que determine la propia Secretaría;

[...]

Los artículos tildados de inconstitucionales literalmente establecen lo que a continuación se indica:

“Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

[...]

XXI. Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable: Aquellas fracciones del territorio nacional, claramente ubicadas y delimitadas geográficamente, que, por sus características naturales o culturales, constituyen un atractivo turístico. Se establecerán mediante declaratoria específica que emitirá el Presidente de la República, a solicitud de la Secretaría”.

[...]

Artículo 4. Son atribuciones del Poder Ejecutivo Federal, que se ejercerán a través de la Secretaría:

[...]

VII. Formular las bases de coordinación entre los ámbitos de gobierno, para el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable;

[...]”.

“Artículo 5. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con el objeto de que los Estados, los Municipios, y el Distrito Federal, colaboren en el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I. Administrar y supervisar las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable, conforme a lo establecido por esta Ley y los programas de ordenamiento turístico del territorio;

[...]

Corresponde a la Secretaría evaluar el cumplimiento de los compromisos que se asuman en los convenios o acuerdos de coordinación a que se refiere este artículo.

Para los efectos de lo antes dispuesto, los convenios o acuerdos de coordinación que celebre el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, con los gobiernos de los Estados o del Distrito Federal, con la participación, en su caso, de sus Municipios, deberán sujetarse a las bases previstas en el reglamento de esta Ley”.

[...]

Artículo 9. Corresponde a los Estados y al Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en materia turística, las siguientes atribuciones:

I. Formular, conducir y evaluar la política turística local;

II. Celebrar convenios en materia turística conforme a lo previsto en la presente Ley;

III. Aplicar los instrumentos de política turística previstos en las leyes locales de la materia, así como la planeación, programación, fomento y desarrollo de la actividad turística que se realice en bienes y áreas de competencia local;

IV. Formular, ejecutar y evaluar el Programa Local de Turismo, las directrices previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Turismo;

V. Establecer el Consejo Consultivo Local de Turismo;

VI. Concertar con los sectores privado y social, las acciones tendientes a detonar programas a favor de la actividad turística;

VII. Formular, evaluar y ejecutar los programas locales de ordenamiento turístico del territorio, con la participación que corresponda a los Municipios respectivos;

VIII. Participar en la regulación, administración y vigilancia de las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable en los Municipios de los Estados, conforme a los convenios que al efecto se suscriban;

IX. Instrumentar las acciones de promoción de las actividades y destinos turísticos con que cuenta;

X. Conducir la política local de información y difusión en materia turística;

XI. Proyectar y promover el desarrollo de la infraestructura turística;

XII. Impulsar a las micro, pequeñas y medianas empresas turísticas que operen en los Estados y en el Distrito Federal;

XIII. Diseñar, instrumentar, ejecutar y evaluar, los programas de investigación para el desarrollo turístico local;

XIV. Participar en programas de prevención y atención de emergencias y desastres, así como en acciones para la gestión integral de los riesgos conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

XV. Brindar orientación y asistencia al turista y canalizar las quejas de éstos ante la autoridad competente;

XVI. Atender los asuntos que afecten el desarrollo de la actividad turística de dos o más Municipios;

XVII. Coadyuvar con el Ejecutivo Federal en materia de clasificación de establecimientos hoteleros y de hospedaje, en los términos de la regulación correspondiente;

XVIII. Vigilar el cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones reglamentarias que de ella deriven, en lo que se refiere a los requisitos de operación de los prestadores de servicios turísticos;

XIX. Coordinar con las autoridades federales, por medio de los convenios que se suscriban, la imposición de sanciones por violaciones a esta Ley y a las disposiciones reglamentarias;

XX. Emitir opiniones a la Secretaría en la materia; y

XXI. Las demás previsiones en éste y otros ordenamientos.”

[...]

Artículo 66. Corresponde a la Secretaría verificar el cumplimiento de esta Ley, su reglamento y las Normas Oficiales Mexicanas en materia de Turismo. La Secretaría por sí o a través de los gobiernos locales y municipales, en términos de los acuerdos de coordinación que se establezcan, ejecutará las órdenes de verificación a que haya lugar.

Las visitas de verificación que efectúe la Secretaría, se regirán por esta Ley, su reglamento, así como por lo previsto en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Las autoridades de turismo de los Estados, Municipios y del Distrito Federal, deberán brindar apoyo a la Secretaría para que ejerza sus facultades de verificación en las demarcaciones territoriales que les correspondan

[...]”.

Los numerales transcritos establecen, qué debe entenderse por zona de desarrollo turístico sustentable; que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo, tiene la atribución de formular las bases de coordinación entre los ámbitos de gobierno, para el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las zonas de desarrollo turístico sustentable; y podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con el objeto de que los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, colaboren en la administración y supervisión de las zonas referidas, conforme a la ley, los programas de ordenamiento turístico del territorio y las bases previstas en el reglamento de la ley; correspondiéndole a la citada Secretaría evaluar el cumplimiento de los compromisos que se asuman en los convenios referidos así como su regulación, administración y vigilancia. Establecen además, las atribuciones de los Estados y del Distrito Federal en materia turísticas.

De igual manera, se señala que la Secretaría de Turismo será la encargada de verificar el cumplimiento de la ley, su reglamento y las Normas Oficiales Mexicanas en materia de Turismo; que dicha Secretaría, por sí o a través de los gobiernos locales y municipales, ejecutará las órdenes de verificación correspondientes a que haya lugar, y que las autoridades de turismo de los Estados, Municipios y el Distrito Federal deberán brindar apoyo a la Secretaría para que ejerza sus facultades de verificación.

Ahora, por cuanto hace al artículo 3o., fracción XXI, de la Ley General de Turismo, es claro que, en éste, únicamente se da una definición de lo que son las “zonas de desarrollo turístico sustentable”, entendidas como las fracciones del territorio nacional, ubicadas y delimitadas geográficamente que, por sus características naturales o culturales, constituyen un atractivo turístico, lo que encuadra dentro de aquellos lineamientos esenciales que debe contener la ley, a fin de unificar y coordinar una política nacional en materia de turismo.

De ahí que, la atribución que se otorga al Presidente de la República, a solicitud de la Secretaría, para establecer tales zonas, mediante declaratoria específica, no es inconstitucional, pues corresponden a la finalidad de contar con una política homogénea en las áreas a las que se dará tal carácter, para su desarrollo, protección e, inclusive, la coordinación para el apoyo de recursos económicos para las mismas.

Por tanto, se estima que el artículo 3o. impugnado no excede la atribución constitucional conferida al Congreso de la Unión.

En otro aspecto, en cuanto al artículo 4o., fracción VII, de la Ley General de Turismo⁴², se desprende que en este se otorgaron facultades al Ejecutivo Federal para formular las bases de coordinación entre los distintos ámbitos de gobierno para llevar a cabo la regulación, administración y vigilancia de las zonas de Desarrollo Turístico Sustentable.

Cabe destacar que aun cuando es cierto que corresponde al Congreso de la Unión expedir la ley que establezca aquellas bases a que se sujetará la coordinación de las facultades concurrentes, a fin de que, siguiendo estas, la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, se coordinen en materia de turismo, en los términos de los convenios previamente celebrados, y conforme a los lineamientos básicos que establezca la propia ley; también es cierto que el hecho de que tal atribución se haya confiado al Ejecutivo Federal, no implica la inconstitucionalidad del precepto, en virtud de que el Congreso de la Unión confiere en el numeral de que se trata, una cláusula habilitante al Ejecutivo Federal para que actúe en ese sentido.

El artículo 73, fracción XXIX-K, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que es facultad del Congreso de la Unión legislar en materia de turismo estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios; así como la participación de los sectores social y privado.

Por otro lado, el artículo 4o., fracción VII, de la ley impugnada, otorga facultades al Ejecutivo Federal para formular bases de coordinación para el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las zonas de desarrollo turístico sustentable.

En ese sentido, este último artículo en comento de la ley impugnada no contraviene la Constitución, pues no es cierto que el Congreso de la Unión haya delegado en el Ejecutivo Federal las facultades que tiene conforme al artículo 73, fracción XXIX-K, Constitucional, toda vez que es claro que la facultad del Congreso de la Unión consiste en establecer bases de coordinación respecto de las facultades concurrentes de los distintos niveles de gobierno, mientras que el Presidente de la República, tiene la facultad de formular bases de coordinación únicamente en lo relativo a las zonas de desarrollo sustentable.

Lo anterior implica que no son las mismas facultades las concedidas el Congreso de la Unión a nivel constitucional, que las otorgadas al Ejecutivo Federal en la Ley General de Turismo, por lo cual no le asiste la razón al actor al afirmar que el Congreso de la Unión delegó sus facultades al Presidente de la República a través de la ley impugnada.

Aunado a lo anterior, la atribución para formular las bases de coordinación entre los ámbitos de gobierno, para el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable, no se ejerce libremente sino que se encuentra sujeta a los parámetros que ha previsto el propio Congreso, en la Ley General de la materia.

Lo anterior, en virtud de que las zonas de desarrollo turístico sustentable se integrarán a los planes del ordenamiento turístico del desarrollo, los cuales deben sujetarse a los parámetros previstos en los artículos 23 a 36 de la Ley, de entre los que destacan su sujeción a lo dispuesto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Asentamientos Humanos y la participación de los distintos niveles de gobierno en su aprobación.

El tenor de dichos numerales es como sigue:

"CAPÍTULO VII

Del Ordenamiento Turístico del Territorio

Artículo 23. En la formulación del ordenamiento turístico del territorio deberán considerarse los siguientes criterios:

I. La naturaleza y características de los recursos turísticos existentes en el territorio nacional, así como los riesgos de desastre;

II. La vocación de cada zona o región, en función de sus recursos turísticos, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes;

⁴² Artículo 4. Son atribuciones del Poder Ejecutivo Federal, que se ejercerán a través de la Secretaría:

VII. Formular las bases de coordinación entre los ámbitos de gobierno, para el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable;

III. Los ecológicos de conformidad con la ley en la materia;

IV. La combinación deseable que debe existir entre el desarrollo urbano, las condiciones ambientales y los recursos turísticos;

V. El impacto turístico de nuevos desarrollos urbanos, asentamientos humanos, obras de infraestructura y demás actividades;

VI. Las modalidades que, de conformidad con la presente Ley, establezcan los decretos por los que se constituyan las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable; las previstas en las Declaratorias de áreas naturales protegidas así como las demás disposiciones previstas en los programas de manejo respectivo, en su caso;

VII. Las medidas de protección y conservación establecidas en las Declaratorias Presidenciales de Zonas de Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos de interés nacional, así como las Declaratorias de Monumentos históricos y artísticos, y en las demás disposiciones legales aplicables en los sitios en que existan o se presuma la existencia de elementos arqueológicos propiedad de la Nación, y

VIII. Las provisiones contenidas en los programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio tanto regionales como locales, así como en las declaratorias de áreas naturales protegidas y demás disposiciones jurídicas aplicables en materia ambiental.

El ordenamiento turístico del territorio nacional se llevará a cabo a través de programas de orden General, Regional y Local.

Artículo 24. El Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio, será formulado por la Secretaría, con la intervención de las dependencias federales y de las autoridades locales y municipales en el ámbito de sus atribuciones y tendrá por objeto:

I. Determinar la regionalización turística del territorio nacional, a partir del diagnóstico de las características, disponibilidad y demanda de los recursos turísticos;

II. Conocer y proponer la zonificación en los planes de desarrollo urbano, así como el uso del suelo, con el propósito de preservar los recursos naturales y aprovechar de manera ordenada y sustentable los recursos turísticos;

III. Establecer los lineamientos y estrategias turísticas para la preservación y el aprovechamiento ordenado y sustentable de los recursos turísticos, y

IV. Establecer de manera coordinada los lineamientos o directrices que permitan el uso turístico adecuado y sustentable de los bienes ubicados en las zonas declaradas de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.

Artículo 25. La integración, expedición, ejecución y evaluación del ordenamiento turístico general del territorio se llevará a cabo de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y su Reglamento, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Asentamientos Humanos y demás disposiciones legales aplicables.

Los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, deberán participar en la formulación del Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables. Asimismo, la Secretaría deberá promover la participación de grupos y organizaciones sociales y empresariales, instituciones académicas y de investigación, y demás personas interesadas.

Artículo 26. Cuando una región turística se ubique en el territorio de dos o más Estados o en el de éstos y el Distrito Federal, el Ejecutivo Federal, en coordinación con las autoridades locales y/o municipales comprendidas en el respectivo territorio y en el ámbito de su competencia, podrán formular un Programa de Ordenamiento Turístico Regional. Para tal efecto, el gobierno federal celebrará los acuerdos o convenios de coordinación procedentes con los órdenes de gobierno involucrados.

Artículo 27. Los programas de ordenamiento turístico regional tendrán por objeto:

I. Determinar el área que comprende la región a ordenar, describiendo sus recursos turísticos;

II. Proponer los criterios para la determinación de los planes o programas de desarrollo urbano, con el propósito de preservar los recursos naturales y aprovechar de manera ordenada y sustentable los recursos turísticos respectivos, y

III. Definir los lineamientos para su ejecución, seguimiento, evaluación y modificación.

Artículo 28. Los programas de ordenamiento turístico local serán expedidos por las autoridades de los Estados y del Distrito Federal con la participación de los Municipios y tendrán por objeto:

I. Determinar el área a ordenar, describiendo sus recursos turísticos; incluyendo un análisis de riesgos de las mismas;

II. Proponer los criterios para la determinación de los planes o programas de desarrollo urbano, así como del uso del suelo, con el propósito de preservar los recursos naturales y aprovechar de manera ordenada y sustentable los recursos turísticos respectivos, y

III. Definir los lineamientos para su ejecución, seguimiento, evaluación y modificación.

Artículo 29. Los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados los programas de ordenamiento turístico local, serán determinados por las leyes de los Estados y del Distrito Federal en la materia, conforme a las siguientes bases:

I. Serán concordantes con los programas de ordenamiento turístico general y regional del territorio;

II. Las autoridades locales harán compatibles sus ordenamientos turísticos del territorio, con los ordenamientos ecológicos del territorio, y sus planes o programas de desarrollo urbano y uso del suelo.

Asimismo, los programas de ordenamiento turístico local preverán las disposiciones necesarias para la coordinación, entre las distintas autoridades involucradas, en la formulación y ejecución de los programas;

III. Cuando un programa de ordenamiento turístico local incluya una Zona de Desarrollo Turístico Sustentable, el programa será elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría y el gobierno de los Estados o el del Distrito Federal de que se trate, y

IV. Las leyes locales en la materia, establecerán las formas y los procedimientos para que los particulares participen en la elaboración, ejecución, vigilancia y evaluación de los programas de ordenamiento turístico a que se refiere este precepto.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, participarán en la consulta a que se refiere la fracción anterior, y podrán emitir las recomendaciones que estimen convenientes.

Artículo 30. La Secretaría podrá respaldar técnicamente la formulación y ejecución de los programas de ordenamiento turístico regional y local, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.

CAPÍTULO VIII

De las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable

Artículo 31. Las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable podrán ser declaradas como tales por su desarrollo actual o potencial.

El Ejecutivo Federal, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán intervenir para impulsar la actividad turística en la Zona, fomentando la inversión, el empleo y el ordenamiento territorial, conservando sus recursos naturales en beneficio de la población.

Los Estados, Municipios y el Distrito Federal, podrán presentar ante la Secretaría, proyectos de declaratoria de Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable.

Los requisitos y el procedimiento para la emisión de la Declaratoria de Zona de Desarrollo Turístico Sustentable, así como la clasificación de las mismas, deberán establecerse en el reglamento respectivo.

Artículo 32. Las áreas naturales protegidas no podrán formar parte de las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable.

Artículo 33. La Secretaría acompañará a la solicitud de declaratoria de Zona de Desarrollo Turístico Sustentable, el estudio de viabilidad, de acuerdo a los requerimientos establecidos en el Reglamento respectivo.

Artículo 34. El Decreto para la Declaratoria de Zona de Desarrollo Turístico Sustentable deberá contener la delimitación geográfica precisa de la Zona, los motivos que justifican la Declaratoria y los demás establecidos en el reglamento respectivo.

Artículo 35. El Decreto con la declaratoria de Zona de Desarrollo Turístico Sustentable que emita el Ejecutivo Federal será publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 36. La Secretaría, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con el poder ejecutivo de los respectivos Estados, Municipios y el Distrito Federal, formularán los programas de manejo correspondientes para cada Zona."

Como se advierte, tratándose de las zonas de desarrollo turístico sustentable, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, podrán presentar ante la Secretaría, proyectos de declaratoria de Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con el Poder Ejecutivo de los respectivos niveles de gobierno.

Esta autorización del Legislativo para que el Ejecutivo sea el encargado de elaborar las bases de coordinación, tratándose de zonas de desarrollo turístico sustentable, además de encontrarse sujeta a los principios rectores establecidos expresamente en la ley, **obedece al marco jurídico integral que opera en materia de desarrollo sustentable.**

Para tal efecto debe destacarse que el artículo 4o., párrafo quinto⁴³ Constitucional, establece que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Por otra parte, de los artículos 25 y 26 de la propia norma fundamental⁴⁴, se desprende la rectoría del Estado en el desarrollo nacional y el sistema de planeación, para lo cual se le otorgan atribuciones que le permiten planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional; y aún más, la asignación por parte del Constituyente Permanente al Estado de la función de fomento y regulación de las actividades que demanda el interés general (áreas prioritarias), así como la de que, bajo criterios de equidad social y productividad, apoye e impulse a las empresas surgidas de los sectores social y privado, vinculadas con la economía, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público.

Así, en el marco de la Política Internacional el concepto de "Desarrollo Sustentable"⁴⁵, fue introducido por el Poder Reformador de la Constitución al incorporar el término en el artículo 25 constitucional con motivo de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de junio de mil novecientos noventa y nueve.

El concepto "Desarrollo Sustentable" fue formalizado en el documento denominado "Nuestro Futuro Común" ("Our Common Future") o "Informe Brundtland", de once de diciembre de mil novecientos ochenta y siete.

En este informe se definió al "Desarrollo Sustentable" como "*aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones*", en lo que representó la primera mención de este nuevo concepto, el que también importaba un cambio importante en la idea de sustentabilidad, asignándole un valor principalmente ecológico.

La idea central del concepto de Desarrollo Sostenible consiste en empatar el crecimiento económico con la protección del medio ambiente, considerando a ambos aspectos como factores indispensables para la vida social y humana, de tal manera que cuando el desarrollo económico comprometa al factor ambiental debe favorecerse la protección del medio como condición para la vida humana.

Posteriormente, entre los días tres al catorce de junio de mil novecientos noventa y dos, se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, también conocida como "Segunda Cumbre de la Tierra" y que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil (la primera fue celebrada el dieciséis de junio de mil novecientos setenta y dos, en Estocolmo, Suecia).

⁴³ Artículo 4o.

[...]

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

[...]

⁴⁴ Los artículos 25 y 26 de la Constitución Federal se encuentran transcritos en pie de página 44.

⁴⁵ Informe socio-económico elaborado por distintas naciones en 1987 para la ONU, por una comisión encabezada por la doctora Gro Harlem Brundtland. Originalmente, se llamó Nuestro Futuro Común. En este informe, se utilizó por primera vez el término desarrollo sostenible (o desarrollo sustentable), definido como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones. Implica un cambio muy importante en cuanto a la idea de sustentabilidad, principalmente ecológica, y a un marco que da también énfasis al contexto económico y social del desarrollo.

Dicho reporte fue auspiciado por la Organización de las Naciones Unidas, en el seno de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas, la cual fue creada en la Asamblea General de la ONU mediante la resolución 38/161 del diecinueve de diciembre de mil novecientos ochenta y tres.

De dicha reunión surgieron dos documentos diversos, uno denominado “Agenda 21” o “Programa 21” que es el instrumento internacional por medio del cual la Organización de las Naciones Unidas promueve el “Desarrollo Sostenible” y la “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo” compuesto por veintisiete principios⁴⁶ que aclaran y especifican el multicitado concepto de “Desarrollo Sustentable” o “Sostenible” en los términos que ya se han explicado.

⁴⁶ El contenido de la Declaración y sus 27 principios es el siguiente: — “La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Habiéndose reunido en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992, Reafirmando la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972a, y tratando de basarse en ella, Con el objetivo de establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas, Procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial, Reconociendo la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra, nuestro hogar, Proclama que: — PRINCIPIO 1. Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. — PRINCIPIO 2. De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional. — PRINCIPIO 3. El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras. — PRINCIPIO 4. A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada. — PRINCIPIO 5. Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo. — PRINCIPIO 6. Se deberá dar especial prioridad a la situación y las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los más vulnerables desde el punto de vista ambiental. En las medidas internacionales que se adopten con respecto al medio ambiente y al desarrollo también se deberán tener en cuenta los intereses y las necesidades de todos los países. — PRINCIPIO 7. Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen. — PRINCIPIO 8. Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas. — PRINCIPIO 9. Los Estados deberían cooperar en el fortalecimiento de su propia capacidad de lograr el desarrollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre estas, tecnologías nuevas e innovadoras. — PRINCIPIO 10. El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes. — PRINCIPIO 11. Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo. — PRINCIPIO 12. Los Estados deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional. Se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional. — PRINCIPIO 13. Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y mas decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción. — PRINCIPIO 14. Los Estados deberían cooperar efectivamente para desalentar o evitar la reubicación y la transferencia a otros Estados de cualesquiera actividades y sustancias que causen degradación ambiental grave o se consideren nocivas para la salud humana. — PRINCIPIO 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente. — PRINCIPIO 16. Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en PRINCIPIO, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales. — PRINCIPIO 17. Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que este sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente. — PRINCIPIO 18. Los Estados deberán notificar inmediatamente a otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de esos Estados. La comunidad internacional deberá hacer todo lo posible por ayudar a los Estados que resulten afectados. — PRINCIPIO 19. Los Estados deberán proporcionar la información pertinente y notificar previamente y en forma oportuna a los Estados que posiblemente resulten afectados por actividades que puedan tener considerables efectos ambientales transfronterizos adversos, y deberán celebrar consultas con esos Estados en una fecha temprana y de buena fe. — PRINCIPIO 20. Las mujeres desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo. Es, por tanto, imprescindible contar con su plena participación para lograr el desarrollo sostenible. — PRINCIPIO 21. Debería movilizarse la creatividad, los ideales y el valor de los jóvenes del mundo para forjar una alianza mundial orientada a lograr el desarrollo sostenible y asegurar un mejor futuro para todos. — PRINCIPIO 22. Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible. — PRINCIPIO 23. Deben protegerse el medio ambiente y los recursos naturales de los pueblos sometidos a opresión, dominación y ocupación. — PRINCIPIO 24. La guerra es, por definición, enemiga del desarrollo sostenible. En consecuencia, los Estados deberán respetar las disposiciones de derecho internacional que protegen al medio ambiente en épocas de conflicto armado, y cooperar en su ulterior desarrollo, según sea necesario. — PRINCIPIO 25. La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables. — PRINCIPIO 26. Los Estados deberán resolver pacíficamente todas sus controversias sobre el medio ambiente por medios que corresponda con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas. — PRINCIPIO 27. Los Estados y las personas deberán cooperar de buena fe y con espíritu de solidaridad en la aplicación de los principios consagrados en esta Declaración y en el ulterior desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible.”

Con base en estos principios constitucionales, en México además del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012⁴⁷, han sido expedidas varias leyes que promueven la sustentabilidad⁴⁸.

⁴⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, prevé acciones específicas para la industria turística, enfocadas a generar mayor sustentabilidad, diversificación y competitividad en dicho sector. La segunda es una política de turismo, que se rige de un gran objetivo nacional general y de objetivos sectoriales.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: Turismo

"El sector turismo tiene varias características que lo convierten en una prioridad nacional dada su importancia como factor de desarrollo y motor de crecimiento. Destacan, en primer lugar, su elevada productividad y empleo bien remunerado; y en segundo, que en muchas ocasiones se desenvuelve en regiones de menor desarrollo económico. Cabe notar que la riqueza cultural y natural de México implica que existen amplias oportunidades de actividades turísticas que no se han desarrollado cabalmente.

La mayor integración mundial, aunada a la riqueza cultural y natural de nuestro país, implica que México hoy en día se encuentra en una situación de enorme potencial para que el desarrollo exitoso del sector turismo se convierta en uno de los ejes de desarrollo del país. El desarrollo acelerado a nivel mundial implica que la demanda por servicios turísticos se incrementará de forma importante en los años venideros. Finalmente, el incremento en la población pensionada en los países industrializados implica una proporción cada vez mayor de individuos de elevados recursos socioeconómicos con interés por realizar largos viajes a destinos atractivos.

Sin embargo, al igual que en otros ámbitos, el mismo fenómeno de globalización lleva a que el viajero, tanto nacional como extranjero, tenga mayores opciones. Así como la tecnología de la información facilita adquirir información y realizar la planeación de un viaje en nuestro país, lo hace también para otros destinos. Los menores costos de transportación aérea permiten a nuestros visitantes tradicionales tener acceso a destinos más alejados. Ello implica que, al igual que en otros ámbitos de la actividad económica, las oportunidades y retos que representa la integración mundial debe resolverse mediante políticas públicas decididas.

El sector debe ser reconocido como una pieza clave en el desarrollo económico del país.

Asimismo, se debe garantizar que el crecimiento del sector respete los entornos naturales, culturales y sociales. Es justamente la riqueza de México en términos de cultura, enorme diversidad climática, belleza orográfica, fauna y flora endémicas, y su sociedad vibrante y abierta, lo que atrae y diferencia a nuestro país de otras naciones del mundo.

El papel del sector como detonante del desarrollo local implica que el desarrollo de infraestructura y de servicios debe incluir aquellos orientados a dotar de capacidades a la población local. Sólo de esa forma puede consolidarse una mejoría en el bienestar de las poblaciones locales que les permita ser partícipes plenos del proceso de desarrollo.

Objetivo 12.- Hacer de México un país líder en la actividad turística a través de la diversificación de sus mercados, productos y destinos, así como del fomento a la competitividad de las empresas del sector de forma que brinden un servicio de calidad internacional.

Para convertir a México en un país líder en el sector turismo y aumentar, para 2012, en un 35% el número de turistas internacionales es necesario poner en marcha las siguientes estrategias:

Estrategia 12.1 Hacer del turismo una prioridad nacional para generar inversiones, empleos y combatir la pobreza, en las zonas con atractivos turísticos competitivos. Crear condiciones de certeza jurídica para las nuevas inversiones en los destinos turísticos del país, así como acciones para consolidar las existentes. La política turística considerará programas de desarrollo de una amplia gama de servicios turísticos, incluyendo turismo de naturaleza, turismo rural y turismo de aventura, con la participación de las secretarías y organismos del gobierno federal que apoyan proyectos de desarrollo turístico en las zonas rurales e indígenas.

En este proceso se deberá hacer converger programas como el financiamiento y capacitación a MIPyMEs.

Estrategia 12.2 Mejorar sustancialmente la competitividad y diversificación de la oferta turística nacional, garantizando un desarrollo turístico sustentable y el ordenamiento territorial integral.

Orientar los esfuerzos de la política turística y de las actividades de las entidades públicas del gobierno federal que incidan directa o indirectamente en el desarrollo del turismo hacia la competitividad nacional e internacional de las empresas, productos, y atractivos turísticos del país, en un marco de sustentabilidad económica y social y coordinación con el sector privado.

Estrategia 12.3 Desarrollar programas para promover la calidad de los servicios turísticos y la satisfacción y seguridad del turista. Desarrollar programas de promoción en los mercados y segmentos turísticos de mayor rentabilidad fortaleciendo los programas de información, asistencia y seguridad al turista.

Estrategia 12.4 Actualizar y fortalecer el marco normativo del sector turismo. Promover junto con el Poder Legislativo, las comunidades y las empresas del sector, la actualización del marco legal para el desarrollo sustentable del sector e impulsar normas que garanticen la prestación de servicios turísticos competitivos.

Estrategia 12.5 Fortalecer los mercados existentes y desarrollar nuevos mercados. La política turística nacional promoverá acciones de desarrollo y apoyo a la comercialización de productos competitivos para los diferentes segmentos de los mercados actuales y potenciales, nacionales y extranjeros. Se diseñarán programas de mercadotecnia puntuales para cada segmento, consolidando los productos actuales e impulsando nuevos productos de calidad, accesibles y competitivos para nuevos segmentos y nichos del mercado.

Estrategia 12.6 Asegurar un desarrollo turístico integral. El sector turístico requiere de estrategias que permitan aprovechar todo el potencial de crecimiento. Para ello, es necesario que el desarrollo del sector sea incluyente en lo referente a las condiciones de vida de las poblaciones locales donde se ubique la actividad".

Programa Sectorial de Turismo 2007-2012

El Programa Sectorial de Turismo 2007-2012, presentado por la Secretaría de Turismo establece como objetivo nacional: "Hacer de México un país líder en la actividad turística a través de la diversificación de sus mercados, productos y destinos, así como del fomento a la competitividad de las empresas del sector de forma que brinden un servicio de calidad internacional"

Asimismo el programa sectorial cuenta con 8 objetivos sectoriales que buscan dar solución al cumplimiento del objetivo y estrategia de la política turística nacional definida en el Plan Nacional de Desarrollo.

"Objetivo Sectorial 1.- De Concurrencia de políticas públicas

Impulsar ante las dependencias en concurrencia las acciones necesarias para fortalecer las condiciones de accesibilidad a los destinos turísticos del país; las condiciones de conectividad y las políticas de sustentabilidad ambiental, económica y social que permiten a la oferta turística lograr resultados más rentables y con mayor productividad.

Objetivo Sectorial 2.- De Desarrollo regional

Aprovechar de manera sustentable el potencial de los recursos culturales y naturales y su capacidad para transformarse en oferta turística productiva, creando servicios y destinos competitivos, dando opciones de desarrollo y bienestar para los individuos de las comunidades receptoras urbanas, rurales y costeras, así como para las empresas sociales y privadas.

Objetivo Sectorial 3.- De Concurrencia legal y normativa

Actualizar y fortalecer la gestión del marco legal y regulatorio del sector y las disposiciones concurrentes relacionadas con la regulación ambiental, laboral, de inversión pública y privada, educación, seguridad pública, salud e higiene, para contribuir al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y culturales, el fomento a la inversión privada y social, así como el bienestar de las poblaciones residentes en destinos turísticos.

Objetivo Sectorial 4.- De Oferta competitiva

Consolidar la oferta existente y los proyectos en proceso, así como la captación de nueva inversión en proyectos y desarrollos turísticos, apoyando con planes de financiamiento, asesoría técnica y planificación para regiones, estados, municipios y destinos.

Objetivo Sectorial 5.- De Empleo de calidad

Promover políticas públicas en el sector para crear las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos formales permanentes y mejor remunerados en el sector turismo con enfoque de igualdad de género.

Cabe destacar que la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente⁴⁹ es la Ley Marco por medio de la cual se establecen las bases para una política ambiental, teniendo como objeto principal el promover el aprovechamiento sustentable, la restauración y preservación del suelo, el agua y demás elementos naturales, de manera que sean compatibles con la obtención de beneficios económicos y la preservación de los ecosistemas.

La ley aludida prevé las facultades concurrentes en la materia y en forma expresa, que compete al Ejecutivo Federal, evaluar la política ambiental.

De dicho ordenamiento destacan los siguientes preceptos:

“ARTICULO 1o.- La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

[...]

VIII. El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX - G de la Constitución;

IX. El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y

En todo lo no previsto en la presente Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con las materias que regula este ordenamiento.

ARTICULO 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

[...] II. Áreas naturales protegidas: Las zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente Ley;

Objetivo Sectorial 6.- De Fomento productivo

Elevar la productividad y competitividad de los destinos turísticos y las empresas privadas y sociales para aumentar la atraktividad de la oferta tradicional y emergente de México, evaluando de manera permanente la gestión y resultados de las políticas públicas de fomento, así como fortaleciendo los sistemas de calidad, capacitación, información, tecnologías y planificación en regiones, estados, municipios, destinos y empresas del sector.

Objetivo Sectorial 7. De Promoción y comercialización integrada Promover y comercializar la oferta turística de México en los mercados nacionales e internacionales, desarrollando análisis de inteligencia para la consolidación de mercados y la apertura de nuevos segmentos especializados que fortalezcan la imagen de México en el extranjero, potencien los valores nacionales y la identidad regionales y las fortalezas de la Marca México.

Objetivo Sectorial 8. De Demanda turística doméstica e internacional Impulsar el crecimiento sostenido del consumo de la oferta turística nacional con una adecuada relación valor-precio para cada segmento y nicho de mercado, consolidando y diversificando los mercados internacionales, así como el crecimiento del turismo doméstico y su consumo incluyendo a todos los sectores de la población”

Por último el programa sectorial, cuenta con 5 estrategias de la política pública del sector turismo.

“Estrategia 1. Hacer del turismo una prioridad nacional para generar inversiones, empleos y combatir la pobreza en las zonas con atractivos turísticos competitivos. Crear condiciones de certeza jurídica para las nuevas inversiones en los destinos turísticos del país, así como acciones para consolidar las existentes. La política turística considerará programas de desarrollo de una amplia gama de servicios turísticos, incluyendo turismo de naturaleza, turismo rural y turismo de aventura, con la participación de las secretarías y organismos del gobierno federal que apoyan proyectos de desarrollo turístico en las zonas rurales e indígenas. En este proceso se deberá hacer converger programas con el financiamiento y capacitación a MIPyMES.

Estrategia 2. Mejorar sustancialmente la competitividad y diversificación de la oferta turística nacional, garantizando un desarrollo turístico sustentable y el ordenamiento territorial integral.

Orientar los esfuerzos de la política turística y de las actividades de las entidades públicas del gobierno federal que incidan directa o indirectamente en el desarrollo del turismo hacia la competitividad nacional e internacional de las empresas, productos y atractivos turísticos del país, en un marco de sustentabilidad económica y social y coordinación con el sector privado.

Estrategia 3. Desarrollar programas para promover la calidad de los servicios turísticos y la satisfacción y seguridad del turista. Desarrollar programas de promoción en los mercados y segmentos turísticos de mayor rentabilidad, fortaleciendo los programas de información, asistencia y seguridad al turista.

Estrategia 4. Actualizar y fortalecer el marco normativo del sector turismo. Promover junto con el Poder Legislativo, las comunidades y las empresas del sector, la actualización del marco legal para el desarrollo sustentable del sector e impulsar normas que garanticen la prestación de servicios turísticos competitivos.

Estrategia 5. Asegurar un desarrollo turístico integral. El sector turístico requiere de estrategias que permitan aprovechar todo el potencial de crecimiento. Para ello, es necesario que el desarrollo del sector sea incluyente en lo referente a las condiciones de vida de las poblaciones locales donde se ubique la actividad”

⁴⁸ La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). La Ley de Planeación. La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. La Ley General de Vida Silvestre. La Ley General de Desarrollo Rural Sustentable. La Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables. La Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. Ley de Aguas Nacionales. La Ley General de Desarrollo Social.

⁴⁹ Expedida con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-G, Constitucional.

III. Aprovechamiento sustentable: La utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos;

[...]

XI. Desarrollo Sustentable: El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras;

Distribución de Competencias y Coordinación

ARTICULO 4o.- La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta Ley y en otros ordenamientos legales.

La distribución de competencias en materia de regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de los recursos forestales y el suelo, estará determinada por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

ARTICULO 5o.- Son facultades de la Federación:

I. La formulación y conducción de la política ambiental nacional;

ARTICULO 6o.- Las atribuciones que esta Ley otorga a la Federación, serán ejercidas por el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría y, en su caso, podrán colaborar con ésta las Secretarías de Defensa Nacional y de Marina cuando por la naturaleza y gravedad del problema así lo determine, salvo las que directamente corresponden al Presidente de la República por disposición expresa de la Ley.

Cuando, por razón de la materia y de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal u otras disposiciones legales aplicables, se requiera de la intervención de otras dependencias, la Secretaría ejercerá sus atribuciones en coordinación con las mismas.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que ejerzan atribuciones que les confieren otros ordenamientos cuyas disposiciones se relacionen con el objeto de la presente Ley, ajustarán su ejercicio a los criterios para preservar el equilibrio ecológico, aprovechar sustentablemente los recursos naturales y proteger el ambiente en ella incluidos, así como a las disposiciones de los reglamentos, normas oficiales mexicanas, programas de ordenamiento ecológico y demás normatividad que de la misma se derive.”

Como deriva de lo que hasta aquí ha sido vertido, resulta que la norma que ahora se combate obedece a una política nacional integral en la que el sector turístico queda inmerso como instrumento de trascendencia económica para el desarrollo sustentable nacional y combatir la pobreza.

Consecuentemente, la facultad que se confiere al Ejecutivo Federal en el artículo 4o. de la Ley General de Turismo, para emitir las bases generales para la regulación de los desarrollos turísticos sustentables, es congruente con los principios de rectoría económica, planeación y desarrollo⁵⁰.

Tampoco asiste la razón al promovente en cuanto argumenta que el artículo 9o. impugnado, es inconstitucional por establecer las atribuciones que corresponden al Distrito Federal, de conformidad con la propia ley impugnada y las leyes locales en materia turística, pues tal argumento lo hace derivar del hecho de que en términos del artículo 73, fracción XXIX-K, constitucional, el Congreso no tiene facultades para expedir una ley general en materia de turismo por medio de la cual se distribuyan competencias; argumento que ya ha sido desestimado en la presente resolución.

⁵⁰ En este punto es oportuno mencionar que la Ley de Planeación tiene por objeto fijar las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo y las actividades de la administración pública federal; las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable, en este caso legislación turística-ambiental y las bases para promover y garantizar la participación democrática y orientar para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas. Esta ley precisa qué debe entenderse por planeación nacional, estableciendo que ésta debe entenderse como la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Finalmente, cabe destacar que esta ley establece en su artículo 90, que las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea integral y sustentable.

Por otra parte, en relación con la atribución otorgada a la Secretaría de Turismo para suscribir convenios o acuerdos de coordinación entre los Estados, los Municipios, y el Distrito Federal, a fin de que colaboren en la administración y supervisión de las referidas zonas, así como para evaluar, regular, administrar y vigilar el cumplimiento de los mismos, cabe señalar que dicha atribución se ajusta de la misma forma, a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-K de la Constitución, al establecer en la propia ley la existencia de una coordinación en dichos rubros, a través de tales convenios, por lo que no se subordina a los diversos niveles de gobierno al Ejecutivo Federal.

Respecto a la atribución de la Secretaría de Turismo de verificar el cumplimiento de la ley, su reglamento y las Normas Oficiales Mexicanas en materia de Turismo prevista en el artículo 66 impugnado; este Pleno estima que es constitucional, pues, en primer lugar, dichas verificaciones tienen por objeto vigilar el cumplimiento de la propia ley y de normas que expidan las autoridades federales, no locales; en segundo lugar, se realizan a los sectores privados, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 67⁵¹ de la propia Ley General, así como en su reglamento y en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y con el apoyo de las autoridades de los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, según sea el caso.

En efecto, el artículo 66 impugnado señala que a la Secretaría de Turismo corresponde verificar el cumplimiento de dicha ley, del reglamento y de las Normas Oficiales Mexicanas en materia de turismo, sea directamente, o bien, a través de los gobiernos locales y municipales, de conformidad con los acuerdos de coordinación suscritos, de tal manera que la atribución de vigilancia conferida a la Secretaría únicamente tiene como fin garantizar el debido cumplimiento de la ley sin que ello signifique que se erige como juez y parte pues la visita de verificación es un acto administrativo recurrible por quien resulta acreedor de una sanción a través del recurso de revisión previsto en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo⁵².

En este tenor, se declara la validez de los artículos 3o., fracción XXI, 5o., fracción I, penúltimo y último párrafos, y 66 de la Ley General de Turismo, en virtud de que no transgreden lo dispuesto en la Constitución Federal.

3. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal hace valer la inconstitucionalidad de los artículos 3o., fracción X, 24, primer párrafo, fracción II y 29, fracción I y último párrafo de la Ley General de Turismo, pues, según dice, el Congreso de la Unión invade facultades constitucionalmente reservadas al Distrito Federal y a los Municipios, en específico por lo que hace a la materia de uso de suelo, y pretende conferirselas a la Secretaría de Turismo, a propósito de la formulación del Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio.

Los artículos 3o., fracción X, 24, primer párrafo, fracción II, y 29, fracción I y último párrafo, de la Ley General de Turismo, impugnados, son del tenor literal siguiente:

“Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

[...]

X. Ordenamiento Turístico del Territorio: Instrumento de la política turística bajo el enfoque social, ambiental y territorial, cuya finalidad es conocer e inducir el uso de suelo y las actividades productivas con el propósito de lograr el aprovechamiento ordenado y sustentable de los recursos turísticos, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de medio ambiente y asentamientos humanos;

[...]

Artículo 24. El Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio, será formulado por la Secretaría, con la intervención de las dependencias federales y de las autoridades locales y municipales en el ámbito de sus atribuciones y tendrá por objeto:

[...]

⁵¹ Artículo 67. Las visitas de verificación se practicarán en días y horas hábiles, por personal autorizado que exhiba identificación vigente y la orden de verificación respectiva, la que deberá ser expedida por la autoridad competente y en la que claramente se especifiquen las disposiciones cuyo cumplimiento habrá de verificarse y la manera de hacerse. Sin embargo, podrán practicarse visitas en días y horas inhábiles, en aquellos casos en que el tipo y la naturaleza de los servicios turísticos así lo requieran, pero dentro del horario de funcionamiento autorizado para el establecimiento.

Las visitas de verificación se realizarán con el representante, apoderado legal o propietario del establecimiento en donde se presten, ofrezcan, contraten o publiciten los servicios turísticos. De no encontrarse ninguno de los anteriores, las visitas se llevarán a cabo con el responsable de la operación del establecimiento o quien atienda al verificador.

⁵² Artículo 73. Contra las resoluciones dictadas por la Secretaría, con fundamento en esta Ley se podrá interponer el recurso de revisión previsto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

[...]

II. Conocer y proponer la zonificación en los planes de desarrollo urbano, así como el uso del suelo, con el propósito de preservar los recursos naturales y aprovechar de manera ordenada y sustentable los recursos turísticos;

[...]

Artículo 29. Los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados los programas de ordenamiento turístico local, serán determinados por las leyes de los Estados y del Distrito Federal en la materia, conforme a las siguientes bases:

I. Serán concordantes con los programas de ordenamiento turístico general y regional del territorio;

II. Las autoridades locales harán compatibles sus ordenamientos turísticos del territorio, con los ordenamientos ecológicos del territorio, y sus planes o programas de desarrollo urbano y uso del suelo.

Asimismo, los programas de ordenamiento turístico local preverán las disposiciones necesarias para la coordinación, entre las distintas autoridades involucradas, en la formulación y ejecución de los programas;

III. Cuando un programa de ordenamiento turístico local incluya una Zona de Desarrollo Turístico Sustentable, el programa será elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría y el gobierno de los Estados o el del Distrito Federal de que se trate, y

IV. Las leyes locales en la materia, establecerán las formas y los procedimientos para que los particulares participen en la elaboración, ejecución, vigilancia y evaluación de los programas de ordenamiento turístico a que se refiere este precepto.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, participarán en la consulta a que se refiere la fracción anterior, y podrán emitir las recomendaciones que estimen convenientes”.

De los artículos transcritos se desprende que la Secretaría de Turismo, con la participación de las dependencias federales y las autoridades locales y municipales, será la encargada de formular el programa de **ordenamiento general turístico**, el cual es un instrumento de la política turística bajo el enfoque social, ambiental y territorial, cuya finalidad es conocer y proponer la zonificación en los planes de desarrollo urbano, así como el uso del suelo, para preservar los recursos naturales y aprovechar de manera ordenada y sustentable los recursos turísticos.

Asimismo, se señala que el procedimiento para la creación, evaluación y modificación de programas de **ordenamiento turístico local** será determinado por las leyes de los Estados y del Distrito Federal en la materia y deberán ser concordantes con los programas general y regional aplicables al territorio; pudiendo los particulares participar en la elaboración, ejecución, vigilancia y evaluación de este tipo de programas y tanto las dependencias como las entidades de la Administración Pública Federal, podrán intervenir en la elaboración y aprobación conjunta de los mismos, cuando incluyan una zona de desarrollo turístico sustentable.

Por tanto, no se invade el ámbito competencial del Distrito Federal, pues los artículos impugnados se adecuan a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-K, constitucional, al facultar a la Secretaría de Turismo para llevar a cabo un mecanismo de colaboración y coordinación entre los distintos niveles de gobierno, a fin de que, en conjunto, determinen la zonificación en los planes de desarrollo urbano, así como el uso de suelo, a través del programa general de ordenamiento turístico, con el objeto de preservar los recursos naturales y aprovechar en forma ordenada las zonas turísticas, protegiéndolas como parte de una actividad prioritaria.

Los programas de ordenamiento turístico local deberán expedirse conforme a las leyes estatales y del Distrito Federal, señalando las bases que permitan unificar el procedimiento de elaboración respectivo, y que en todo momento se vinculan con aspectos de compatibilidad con los programas de ordenamiento turístico general y regional del territorio, con los ordenamientos ecológicos y sus planes o programas de desarrollo urbano y uso del suelo.

De igual manera, debe preservarse la coordinación entre las autoridades federales y locales, y permitirse la participación de los particulares en su elaboración, ejecución, vigilancia y evaluación.

Esto es, tanto las autoridades federales como las locales y municipales participan en la elaboración de los programas citados, de acuerdo a sus ámbitos competenciales, con la finalidad de proteger los recursos naturales y por ende, la propia actividad y/o recursos turísticos del país.

Lo anterior se aúna al hecho de que, a partir de la reforma constitucional en materia turística que ahora se cuestiona, operó un cambio en el diseño constitucional y competencial para los tres niveles de gobierno y, a partir de la atribución expresa conferida al Congreso de la Unión, son las legislaturas locales y las del Distrito Federal, la que deben adecuar sus legislaciones en términos del artículo cuarto transitorio, segundo párrafo cuyo tenor es el siguiente:

“Cuarto. [...]”

Los Estados y el Distrito Federal deberán adecuar a la presente Ley, su legislación en la materia, dentro de un año contado a partir de entrada en vigor el presente Decreto.”

Consecuentemente, por imperativo Constitucional, la Asamblea Legislativa debe emitir una nueva legislación que se ciña a los parámetros que derivan del artículo 73, fracción XXIX-K de la Ley General de Turismo.

4. El promovente aduce la inconstitucionalidad del artículo 2o., fracción XII, de la Ley General de Turismo, por invadir la autonomía de los poderes locales, al establecer las bases para regular la actividad de los prestadores de servicios turísticos.

El artículo 2o., fracción XII, de la Ley General de Turismo dispone lo siguiente:

“Artículo 2. Esta Ley tiene por objeto:

[...]

XII. Establecer las bases para la emisión de las disposiciones jurídicas tendientes a regular la actividad de los prestadores de servicios turísticos;

[...]”

El referido artículo señala como objeto de la Ley General de Turismo, establecer las “bases” para la emisión de las disposiciones jurídicas tendientes a regular la actividad de los prestadores de servicios turísticos; lo que se corresponde con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-K, constitucional, en cuanto a que deben establecerse aquellos lineamientos generales que permitan actuar en una misma dirección en materia de turismo, y cómo participarán los sectores social y privado.

En efecto, como ya se precisó, la propia Asamblea tiene facultades para legislar sobre servicios de turismo y de alojamiento, según lo previsto en el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso k), constitucional, por lo que, dicho órgano legislativo puede legislar en materia de prestación de servicios turísticos dentro de su ámbito interno, es decir, delimitado por su territorio, y puede establecer derechos y obligaciones para los prestadores de servicios turísticos, como lo considere necesario, ciñéndose únicamente a las directrices elementales que en la ley establezca el Congreso de la Unión.

En este aspecto, es relevante recordar que el turismo es una actividad prioritaria para el desarrollo económico nacional, por ello, el Constituyente establece la forma como habrá de realizarse, esto es, de manera concurrente y bajo una coordinación que genere una mayor calidad en la prestación de servicios turísticos y por consiguiente, una mayor afluencia de turistas nacionales y extranjeros.

5. El actor aduce la inconstitucionalidad de los artículos 3o., fracción I, y 4o., fracciones III y VIII, de la Ley General de Turismo, por supeditar las acciones para el desarrollo turístico a la disponibilidad de los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los artículos 3o., fracción I, y 4o., fracciones III y VIII, de la Ley General de Turismo, son del tenor literal siguiente:

“Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Actividades Turísticas: Las que realizan las personas durante sus viajes y estancias temporales en lugares distintos al de su entorno habitual, con fines de ocio y otros motivos;

[...]”

“Artículo 4. Son atribuciones del Poder Ejecutivo Federal, que se ejercerán a través de la Secretaría:

[...]

III. Coordinar las acciones que lleven a cabo el Ejecutivo Federal, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, en su caso; en el ámbito de sus respectivas competencias, para el desarrollo turístico del país, mismas que estarán sujetas a la disponibilidad de los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación;

[...]”

VIII. Promover la infraestructura y equipamiento, que contribuyan al fomento y desarrollo de la actividad turística, en coordinación con los Estados, Municipios y el Distrito Federal, y con la participación de los sectores social y privado, mismas que estarán sujetas a la disponibilidad de los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación; [...]”.

Los numerales antes citados establecen, por un lado, qué se entiende por actividades turísticas, señalando que son aquellas que realizan las personas durante sus viajes y estancias temporales en lugares distintos al de su entorno habitual, con fines de ocio y otros motivos y, por otro, se confiere al Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Turismo, las atribuciones para coordinar las acciones que lleven a cabo el Ejecutivo Federal, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, así como para promover la infraestructura y equipamiento, que contribuyan al fomento y desarrollo de la actividad turística, con la participación de los sectores social y privado; las cuales se sujetarán a la disponibilidad de los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Lo dispuesto en el artículo 3o., fracción I, constituye una definición del concepto referido a las actividades turísticas, de tal manera que respecto de dicho numeral no se advierte vicio de inconstitucionalidad conforme al concepto de invalidez que se hizo valer.

Por otra parte, resulta también infundado el concepto de invalidez que se plantea en relación con el artículo 4o., fracciones III y VIII, de la Ley General de Turismo, en virtud de que el hecho de que se faculte al Ejecutivo Federal para coordinar las acciones que lleven a cabo el propio Ejecutivo, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias para el desarrollo turístico del país, obedece precisamente al nuevo marco constitucional que deriva de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-K, por medio del cual se facultó al Congreso precisamente, para emitir las bases generales de coordinación en la materia turística de las facultades concurrentes de los distintos niveles de gobierno.

Ahora, el hecho de que esas acciones queden sujetas a la disponibilidad de recursos aprobados por el Presupuesto de Egresos de la Federación obedece a los principios que rigen el gasto público y ello no se traduce en un menoscabo a la esfera de atribuciones de la parte actora, sino en una medida necesaria para implementar aquellas.

En efecto, la premisa de origen para la elaboración del Presupuesto de Egresos se encuentra en el ámbito federal, en el segundo párrafo del artículo 25 y en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen que queda a cargo del Estado la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional, llevando a cabo la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general.

La planeación y administración del gasto público se encuentra regulada a nivel Constitucional en los artículos 73, fracción VII, y 74 fracciones IV y VI⁵³. Esta etapa está definida en tiempo por la Constitución al indicar, en su artículo 74 fracción IV, que el Ejecutivo deberá presentar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día ocho del mes de septiembre y que la Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día quince del mes de noviembre.

⁵³ Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

Art. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV.- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

(DEROGADO QUINTO PARRAFO, D.O.F. 7 DE MAYO DE 2008)

(DEROGADO SEXTO PARRAFO, D.O.F. 7 DE MAYO DE 2008)

(DEROGADO SEPTIMO PARRAFO, D.O.F. 7 DE MAYO DE 2008)

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

VI.- Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.

Por otro lado, el artículo 75 de la propia Ley Fundamental⁵⁴, prevé que la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

La misma obligación se establece a cargo de los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como de los organismos autónomos, en cuanto prevén que deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos.

A nivel local, el artículo 116 Constitucional⁵⁵, prevé que corresponde a las legislaturas de los Estados la aprobación anual del Presupuesto de Egresos.

Por otro lado, el artículo 126 de la propia Constitución⁵⁶, establece que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior.

Lo dispuesto en los artículos impugnados obedece al sistema presupuestario que rige a nivel federal sin que ello implique que las medidas que los Estados, Municipios y Distrito Federal determinen en el respectivo ámbito de sus competencias deban sujetarse al Presupuesto de Egresos Federal.

Por tanto, lo que está sujeto a la disponibilidad de los recursos aprobados en el presupuesto, son las acciones de los tres niveles de gobierno referidas al proyecto turístico nacional en la medida en que comprenda a esos tres niveles a que aluden las fracciones III y VIII, del artículo 4o. analizado, pero dejando a salvo los órdenes estatal y municipal respecto de sus propios programas, los cuales deberán ejercerse en los términos de sus presupuestos.

6. El Jefe de Gobierno señaló la inconstitucionalidad de los artículos 53 y 54, en relación con el artículo 2o., fracción XII, todos de la Ley General de Turismo por contravenir el principio de certeza jurídica, al no establecer las bases para la emisión de disposiciones jurídicas que regulen la actividad de los prestadores de servicios turísticos, lo cual es violatorio de la fracción XXIX-K del artículo 73 de la Constitución Federal.

Los artículos impugnados en este apartado establecen lo siguiente:

“Artículo 53. Las relaciones entre los prestadores de servicios turísticos y el turista se regirán por lo que las partes convengan, observándose la presente Ley, la Ley Federal de Protección al Consumidor y las demás leyes aplicables”.

⁵⁴ Art. 75.- La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo. En todo caso, dicho señalamiento deberá respetar las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Congreso General.

Los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos, prevé el artículo 74 fracción IV de esta Constitución y demás disposiciones legales aplicables.

⁵⁵ Artículo 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

II.- ...

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.

Corresponde a las legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

Los poderes estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en sus constituciones locales, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación de los presupuestos de egresos de los Estados, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

⁵⁶ Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.

“Artículo 54. Para operar, los prestadores de servicios turísticos, deberán cumplir con los elementos y requisitos que determinen la Secretaría mediante las disposiciones reglamentarias correspondientes, y las Normas Oficiales Mexicanas, sin perjuicio de las obligaciones que les sean impuestas por otras autoridades”.

“Artículo 2. Esta Ley tiene por objeto:

[...]

XII. Establecer las bases para la emisión de las disposiciones jurídicas tendientes a regular la actividad de los prestadores de servicios turísticos;

[...].”

De la transcripción anterior, se advierte que la Ley General de Turismo dispuso que las relaciones entre los prestadores de servicios turísticos y el turista se rijan por la autonomía de la voluntad, debiendo respetar la propia Ley, la Ley Federal de Protección al Consumidor, así como las demás leyes aplicables.

De igual manera, dispone que los prestadores de servicios turísticos deberán cumplir con los requisitos que determine la Secretaría de Turismo, a través de las disposiciones reglamentarias, y las Normas Oficiales Mexicanas, sin perjuicio de las obligaciones que les sean impuestas por otras autoridades.

Lo anterior no implica incertidumbre sobre las bases que deben observarse para el desarrollo de la prestación de los servicios turísticos, en tanto que en la ley reclamada sí se establecen los parámetros mínimos a seguir para la adecuada prestación de los mismos.

Tal conclusión se evidencia a través de lo dispuesto en los artículos 57 a 60⁵⁷, que prevén los derechos y obligaciones de los prestadores de servicios turísticos; 61 y 62⁵⁸, que fijan los derechos y deberes de los

⁵⁷ Artículo 57. Los prestadores de servicios turísticos tendrán los siguientes derechos:

- I. Participar en los Consejos Consultivos de Turismo de conformidad con las reglas de organización de los mismos;
- II. Aparecer en el Registro Nacional de Turismo;
- III. Participar en los programas de profesionalización del sector turismo, que promueva o lleve a cabo la Secretaría;
- IV. Obtener la clasificación que se otorgue en los términos de esta Ley;
- V. Solicitar al personal encargado de las visitas de inspección y demás procedimientos de verificación, se identifiquen y presenten la documentación que autoriza su actuación;
- VI. Recibir los beneficios que se les otorgue, por inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, y
- VII. Los demás que establezca la legislación aplicable en la materia.

Artículo 58. Son obligaciones de los prestadores de servicios turísticos:

- I. Anunciar visiblemente en los lugares de acceso al establecimiento la dirección, teléfono o correo electrónico, tanto del responsable del establecimiento, como de la autoridad competente, ante la que puede presentar sus quejas;
- II. Informar al turista los precios, tarifas, condiciones, características y costo total, de los servicios y productos que éste requiera;
- III. Implementar los procedimientos alternativos que determine la Secretaría, para la atención de quejas;
- IV. Participar en el manejo responsable de los recursos naturales, arqueológicos, históricos y culturales, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- V. Inscribirse en el Registro Nacional de Turismo y actualizar los datos oportunamente;
- VI. Cumplir con los servicios, precios, tarifas y promociones, en los términos anunciados, ofrecidos o pactados;
- VII. Expedir, aún sin solicitud del turista, factura detallada, nota de consumo o documento fiscal que ampare los cobros realizados por la prestación del servicio turístico proporcionado;
- VIII. Profesionalizar a sus trabajadores y empleados, en los términos de las leyes respectivas, en coordinación con la Secretaría;
- IX. Disponer de lo necesario para que los inmuebles, edificaciones y servicios turísticos incluyan las especificaciones que permitan la accesibilidad a toda persona de cualquier condición;
- X. Cumplir con las características y requisitos exigidos, de acuerdo a su clasificación en los términos de la presente Ley;
- XI. Prestar sus servicios en español como primera lengua, lo que no impide que se puedan prestar los servicios en otros idiomas o lenguas, y
- XII. Las demás que establezca la legislación aplicable en la materia.

Artículo 59. En la prestación y uso de los servicios turísticos no habrá discriminación de ninguna naturaleza en contra de persona alguna, en los términos del orden jurídico nacional.

Artículo 60. En caso de que el prestador del servicio turístico incumpla con uno de los servicios ofrecidos o pactados o con la totalidad de los mismos, tendrá la obligación de rembolsar, bonificar o compensar la suma correspondiente por el pago del servicio incumplido, o bien podrá prestar otro servicio de las mismas características o equivalencia al que hubiere incumplido, a elección del turista.

⁵⁸ Artículo 61. Los turistas, con independencia de los derechos que les asisten como consumidores, tendrán en los términos previstos en esta Ley, los siguientes derechos:

- I. Recibir información útil, precisa, veraz y detallada, con carácter previo, sobre todas y cada una de las condiciones de prestación de los servicios turísticos;
- II. Obtener los bienes y servicios turísticos en las condiciones contratadas;
- III. Obtener los documentos que acrediten los términos de su contratación, y en cualquier caso, las correspondientes facturas o comprobantes fiscales legalmente emitidas;
- IV. Recibir del prestador de servicios turísticos, los bienes y servicios de calidad, acordes con la naturaleza y cantidad de la categoría que ostente el establecimiento elegido;
- V. Recibir los servicios sin ser discriminados en los términos del artículo 59 de esta Ley;
- VI. Disfrutar el libre acceso y goce de todo el patrimonio turístico, así como su permanencia en las instalaciones de dichos servicios, sin más limitaciones que las derivadas de los reglamentos específicos de cada actividad, y
- VII. Contar con las condiciones de higiene y seguridad de sus personas y bienes en las instalaciones y servicios turísticos, en los términos establecidos en la legislación correspondiente.

Artículo 62. Son deberes del turista:

- I. Observar las normas usuales de convivencia en los establecimientos turísticos;
- II. Respetar el entorno natural y patrimonio cultural de los sitios en los que realice una actividad turística;
- III. Acatar las prescripciones particulares de establecimientos mercantiles y empresas cuyos servicios turísticos disfruten o contraten y, particularmente las normas y reglamentos mercantiles de uso o de régimen interior, y
- IV. Pagar el precio de los servicios utilizados en el momento de la presentación de la factura o del documento que ampare el pago en el plazo pactado.

turistas y, finalmente, los artículos 63 a 65⁵⁹, que regulan lo relativo a la competitividad y profesionalización de la actividad turística.

De esta forma, contrariamente a lo argumentado por la promovente, resulta claro que a través de los artículos 53 y 54, en relación con el diverso 2o., fracción XII, de la Ley General de Turismo, el Congreso de la Unión no se apartó del objeto de la Ley, en tanto que de los preceptos invocados deriva que en ellos sí se previeron las bases a las que se encuentran sujetos los prestadores de servicios turísticos.

No es óbice para la anterior conclusión el hecho de que el artículo 53 establezca que las relaciones entre los prestadores de servicios turísticos y el turista se regirán por lo que las partes convengan, en tanto que tal determinación no se traduce en una inseguridad sobre la normatividad que deberán observar los prestadores en relación con las obligaciones que impone la ley de la materia, sino que se refiere únicamente a la posibilidad de que los particulares contraten libremente con ellos.

Por tal motivo, también carece de razón la parte actora al señalar que la Ley Federal de Protección al Consumidor a la que remite el dispositivo legal, no resulta aplicable, en virtud de que el vínculo que surge entre el turista y los prestadores de servicios turísticos es el mismo que regula dicha ley pues el consumidor⁶⁰ es el turista y el proveedor el comerciante, siendo dicho ordenamiento normativo el aplicable por regular las relaciones de consumo y establecer los principios rectores de dichas relaciones⁶¹.

Lo anterior evidencia que sí es conducente la remisión que se hace en el numeral que se analiza, a la Ley Federal de Protección al Consumidor porque además de las razones ya expresadas, al Congreso de la Unión compete legislar en materia de comercio; así como la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, entre ellas, las de abasto y las que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios, tutelando la rectoría económica del Estado.

En el mismo sentido es oportuno señalar que la diversa remisión que hace el precepto que se analiza a *“las demás leyes aplicables”*, obedece a que en la materia de prestación de servicios turísticos convergen diversos sectores, resultando tan amplia que en cada caso habrá que atender al servicio que se preste.

Por otra parte, debe decirse que el hecho de que se confiera a la Secretaría de Turismo la facultad de expedir Normas Oficiales Mexicanas en la materia, no trastoca los principios de división funcional ni la facultad reglamentaria que prevé el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal como se demostrará al dar respuesta al noveno concepto de invalidez.

7. El actor argumenta que los artículos 37 y 39 de la Ley General de Turismo, y por extensión los diversos 40 y 41, fracción IV, última parte, de la misma ley, vulneran la autonomía de los Estados en materia turística.

⁵⁹ Artículo 63. Corresponde a la Secretaría promover la competitividad de la actividad turística, y en coordinación con las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal, fomentar:

I. La formulación de políticas públicas, modelos y acciones que incrementen la calidad y competitividad en la materia;

II. La profesionalización de quienes laboran en empresas turísticas o prestan servicios en la actividad;

III. La modernización de las empresas turísticas;

IV. El otorgamiento de incentivos, distintivos, certificados o reconocimientos a los prestadores de servicios turísticos, de acuerdo con los lineamientos que establezca la propia Secretaría;

V. El diseño y ejecución de acciones de coordinación entre dependencias y entidades de los diversos órdenes de gobierno para la promoción y establecimiento de empresas turísticas, y

VI. La realización de acciones para favorecer las inversiones y proyectos turísticos de alto impacto en el sector, así como agilizar los mecanismos y procedimientos administrativos que faciliten su desarrollo y conclusión.

Artículo 64. La Secretaría realizará estudios e investigaciones en materia turística, y llevará a cabo acciones para mejorar y complementar la enseñanza turística a nivel superior y de postgrado, dirigida al personal de instituciones públicas, privadas y sociales vinculadas y con objeto social relativo al turismo.

Artículo 65. La Secretaría participará en la elaboración de programas de profesionalización turística y promoverá, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, gobiernos de los Estados, Municipios y el Distrito Federal, organismos públicos, privados y sociales, nacionales e internacionales, el establecimiento de escuelas y centros de educación y capacitación para la formación de profesionales y técnicos en ramas de la actividad turística. Asimismo establecerá lineamientos, contenidos y alcances a fin de promover y facilitar la certificación de competencias laborales.

En los citados programas se deberá considerar la profesionalización respecto a la atención de las personas con discapacidad.

⁶⁰ La Ley Federal de Protección al Consumidor define al “consumidor” en los siguientes términos:

Artículo 2o.- Para los efectos de esta ley, se entiende por:

I. Consumidor: la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios. Se entiende también por consumidor a la persona física o moral que adquiriera, almacenara, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros, únicamente para los casos a que se refieren los artículos 99 y 117 de esta ley.

[...]

⁶¹ ARTICULO 1o.- La presente ley es de orden público e interés social y de observancia en toda la República. Sus disposiciones son irrenunciables y contra su observancia no podrán alegarse costumbres, usos, prácticas, convenios o estipulaciones en contrario.

El objeto de esta ley es promover y proteger los derechos y cultura del consumidor y procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

Son principios básicos en las relaciones de consumo:[...]

De la lectura integral de la demanda se advierte que en concreto, el promovente argumenta lo siguiente:

a). Que los artículos 37 y 39 de la Ley General de Turismo vulneran la autonomía de las entidades federativas y específicamente la del Distrito Federal porque impiden que pueda desarrollar las campañas de promoción turística tanto en el territorio nacional como en el extranjero.

b). Que en los términos dispuestos por el Congreso de la Unión, la promoción turística del Distrito Federal se paralizaría si no cuenta con la aprobación de la Secretaría de Turismo, quien ni siquiera lo hará en forma directa, sino a través de una empresa de participación estatal, lo que se traduce en una injerencia en la competencia del Distrito Federal.

c). Que no es óbice para lo anterior, el hecho de que el Consejo de Promoción Turística se integre con veintinueve miembros entre los que se encontrarían ocho rotatorios por cada tres años de las entidades federativas, lo que constituye una medida discriminatoria que podría propiciar que en algún momento se tomaran medidas contrarias a los intereses de las entidades que en ese período no integren la Junta de Gobierno.

d). Que bajo el sistema planteado por el Congreso de la Unión, las entidades federativas podrán formar parte de la Junta de Gobierno cada doce años.

A efecto de dilucidar lo relativo al planteamiento de la parte actora debe considerarse lo siguiente:

Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶², establecen la suplencia de la deficiencia de los conceptos de invalidez para resolver la cuestión efectivamente planteada.

De esos numerales se advierte que en ellos se impone a este Alto Tribunal la obligación de suplir en todos los casos, la deficiencia de la queja de manera amplia, debiéndose examinar en su conjunto la demanda de controversia constitucional y no sólo limitarse a corregir los errores de los preceptos invocados, sino también de algunos datos que puedan desprenderse de la misma demanda o de las pruebas ofrecidas por las partes, ya que, por la propia naturaleza del juicio de que trata, se pretende que se examine la constitucionalidad de los actos impugnados a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

Con base en esta obligación se analizan los planteamientos de la promovente.

Los artículos 37 y 39 de la Ley General de Turismo establecen lo siguiente:

“Artículo 37. Los Estados, los Municipios y el Distrito Federal deberán coordinarse con la Secretaría para el desarrollo de las campañas de promoción turística en territorio nacional y el extranjero”.

“Artículo 39. El Consejo de Promoción se integrará por representantes de los sectores público y privado, teniendo por objeto diseñar y realizar, las estrategias de promoción turística a nivel nacional e internacional, en coordinación con la Secretaría.

El Consejo de Promoción tendrá una Junta de Gobierno que se integra por veintinueve miembros; quince designados por el gobierno federal, uno de la Secretaría, uno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno del Fondo, ocho rotatorios por cada tres años de las entidades federativas y cuatro rotatorios por tres años de los municipios turísticos. Los catorce restantes provendrán de los representantes de las organizaciones de prestadores de servicios turísticos”.

De los artículos transcritos se desprende que los Estados, Municipios y el Distrito Federal deberán coordinarse con la Secretaría de Turismo para la planeación y desarrollo de las campañas de promoción turística y que el Consejo de Promoción, integrado por los representantes de los sectores público y privado, diseñará e implementará las estrategias a nivel nacional e internacional para el fomento del turismo.

La anterior determinación no se traduce en un impedimento para que el Distrito Federal ejerza a su vez las atribuciones de promoción de campañas turísticas en el ámbito que le corresponden.

Esto es así porque el artículo 37 se refiere a la **coordinación** de las Entidades Federativas, Distrito Federal y Municipios con la Secretaría, en materia de promoción turística nacional e internacional, lo que no implica una subordinación sino la posibilidad de celebrar convenios para hacer homogéneas las políticas nacionales y extranjeras, quedando intactas las atribuciones que la propia ley distribuye entre cada uno de los niveles de gobierno.

⁶² Artículo 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

Artículo 40. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

En el caso del Distrito Federal las que prevé el artículo 9o. de la Ley General de Turismo⁶³, en forma expresa establecen que corresponde a los Estados y al Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en esa Ley y las leyes locales en materia turística, formular, conducir y evaluar la política turística local; celebrar convenios en materia turística conforme a lo previsto en la presente Ley; aplicar los instrumentos de política turística previstos en las leyes locales en la materia, así como la planeación, programación, fomento y desarrollo de la actividad turística que se realice en bienes y áreas de competencia local; formular, ejecutar y evaluar el Programa Local de Turismo, las directrices previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Turismo.

Consecuentemente, resulta infundado el anterior planteamiento.

Por otra parte, este Tribunal Pleno advierte que el argumento que formula la parte actora es en el sentido de que la integración del Consejo de Promoción Turística transgrede el principio de igualdad.

En efecto, el Consejo de Promoción Turística es una entidad paraestatal cuyo objeto responde a la necesidad de atender las áreas prioritarias previstas por los artículos 25 y 28 de la Constitución Federal y al hecho de que la Administración Pública Federal requiere incluir, en su actuación, a los sectores público y privado.

En términos del artículo 39 impugnado, el referido Consejo cuenta con una Junta de Gobierno que se integrará por **veintinueve miembros** conformados de la siguiente manera:

- Quince miembros designados por el Gobierno Federal:
 - Uno de la Secretaría de Turismo,
 - Uno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
 - Uno del Fondo;
 - Ocho rotatorios, por cada tres años, de las entidades federativas; y
 - Cuatro rotatorios, por tres años, de los municipios turísticos.
- Catorce restantes serán representantes de las organizaciones de prestadores de servicios turísticos.

Ahora bien, contrariamente lo que se argumenta, dicho numeral no transgrede el principio de igualdad sino por el contrario, a través de la disposición que se analiza se pretendió una participación activa de todos los actores en la materia de turismo; **sin embargo, oficiosamente se advierte que el artículo 39 de la Ley General de Turismo limita la representación de las entidades federativas en el aludido Consejo, restringiendo a ocho el número de entidades federativas, las que únicamente podrán acceder a la Junta de Gobierno por designación directa del gobierno federal, lo que impide que dichas entidades tengan certeza sobre los lineamientos que deberán observarse para garantizar una representación adecuada.**

Lo anterior, conduce a declarar la invalidez de la norma hasta en tanto se legisle sobre esos parámetros que normen objetivamente el mecanismo de acceso al Consejo. Esta declaratoria se constriñe únicamente al Distrito Federal y consistirá únicamente en que se garantice para la ahora actora, una representación permanente hasta en tanto se prevea legislativamente otro sistema que respete el marco constitucional.

En esta línea argumentativa, esto es, tomando en cuenta que conforme a la declaratoria de invalidez, el actor tendrá la debida representación en el citado Consejo, ese vicio ya no trasciende a los artículos 40 y 41 de la Ley General de Turismo, que disponen, respectivamente, que:

Artículo 40. El Consejo de Promoción, previo acuerdo con la Secretaría, podrá tener representantes en el extranjero para el cumplimiento de su objeto.

Artículo 41. El Consejo de Promoción tendrá el patrimonio, atribuciones, estructura orgánica, órganos de dirección e integrantes de los mismos que se establezcan en su Estatuto Orgánico y se regirá por esta Ley, así como por la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

El Consejo estará sectorizado, en el ámbito de la Secretaría. El titular del Consejo de Promoción será nombrado por el Presidente de la República.

Consecuentemente, al no contener vicio de constitucionalidad propio, debe reconocerse la validez de estos últimos preceptos.

⁶³ Artículo 9. Corresponde a los Estados y al Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en materia turística, las siguientes atribuciones:

I. Formular, conducir y evaluar la política turística local;

II. Celebrar convenios en materia turística conforme a lo previsto en la presente Ley;

III. Aplicar los instrumentos de política turística previstos en las leyes locales en la materia, así como la planeación, programación, fomento y desarrollo de la actividad turística que se realice en bienes y áreas de competencia local;

IV. Formular, ejecutar y evaluar el Programa Local de Turismo, las directrices previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Turismo; [...]

8. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal aduce la inconstitucionalidad del artículo 1o., párrafo primero, última parte, de la Ley General de Turismo, por considerar que transgrede la autonomía e independencia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el principio de división funcional de competencias, en cuanto faculta al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo, para que lleve a cabo la interpretación de dicha ley en el ámbito administrativo, asimismo plantea la inconstitucionalidad de los artículos 47, 51, 54 y Cuarto transitorio de la Ley General de Turismo, al autorizar la intromisión del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo, en la organización administrativa de los Estados, los Municipios y Distrito Federal.

El artículo 1, párrafo primero, última parte de la Ley General de turismo a que se refiere la agraviada prevé:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social, de observancia general en toda la República en materia turística, correspondiendo su aplicación en forma concurrente al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Turismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como a los Estados, Municipios y el Distrito Federal. La interpretación en el ámbito administrativo, corresponderá al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo.

Del contenido de dicho numeral deriva que los argumentos que plantea la parte actora son infundados en porque el hecho de que el artículo 1o., primer párrafo, última parte, de la Ley General de Turismo, otorgue facultades a la Secretaría de Turismo para que a nombre del Ejecutivo Federal, realice la interpretación en el ámbito administrativo de la Ley impugnada no transgrede ni la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I de la Constitución Federal ni la autonomía e independencia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.⁶⁴

Lo anterior, en virtud de que por una parte, como ya se ha puesto de manifiesto a través de esta resolución, la competencia del Distrito Federal para legislar en materia de servicios turísticos y alojamiento, en los términos que prevé el artículo 122, Constitucional, no impide que a través de la Ley General expedida por el Congreso de la Unión se distribuyan competencias y se fijen las bases de coordinación que deberán

⁶⁴ Esta facultad interpretativa también se encuentra prevista en los artículos 7 y 8 de la Ley General de Turismo que establecen:

Artículo 7. Para el cumplimiento de la presente Ley, corresponde a la Secretaría:

I.-Emitir opinión en las cuestiones relacionadas con la política migratoria que tengan un impacto sobre el turismo;
II. Participar con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en la determinación de las necesidades de transporte terrestre, rutas aéreas y marítimas que garanticen el acceso y la conexión de los sitios turísticos que determine la propia Secretaría;
III. Participar con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la celebración de convenios bilaterales para la prestación de servicios aéreos internacionales, en el caso de los destinos turísticos que determine la propia Secretaría;
IV. Colaborar con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la identificación de las necesidades de señalización en las vías federales de acceso a las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable;
V. Coordinar con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, la instrumentación de los programas y medidas para la preservación de los recursos naturales, prevención de la contaminación, para la ordenación y limpieza de las playas, para promover el turismo de naturaleza y el de bajo impacto, así como para el mejoramiento ambiental de las actividades e instalaciones turísticas;
VI. Promover y fomentar, en coordinación con la Secretaría de Economía y demás dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal, la inversión de capitales nacionales y extranjeros en proyectos de desarrollo turístico y para el establecimiento de servicios turísticos;
VII. Coadyuvar con la Secretaría de Economía en las acciones tendientes a fortalecer y promover las micro, pequeñas y medianas empresas turísticas;
VIII. Impulsar en coordinación con la Secretaría de Economía, ante las autoridades Federales, de los Estados, de los Municipios y del Distrito Federal, competentes, la instrumentación de mecanismos y programas tendientes a facilitar los trámites y gestión de los inversionistas y demás integrantes del sector turístico, que permitan la expedita creación y apertura de negocios y empresas en los destinos turísticos;
IX. Analizar y coadyuvar con la Secretaría de Seguridad Pública, en los casos en que se determine que sea necesaria la protección de la integridad física de los turistas;
X. Promover y fomentar con la Secretaría de Educación Pública la investigación, educación y la cultura turística;
XI. Colaborar con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el desarrollo de programas de fomento al empleo turístico, así como de capacitación y profesionalización de la actividad turística, incorporando a las personas con discapacidad;
XII. Coadyuvar con los comités locales de seguridad aeroportuaria y marítima de los destinos turísticos, que determine la propia Secretaría;
XIII. Promover con el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, y el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el patrimonio histórico, artístico, arqueológico y cultural del país, de acuerdo con el marco jurídico vigente;
XIV. Instrumentar, en coordinación con la Procuraduría Federal del Consumidor, normas de procedimientos tendientes a garantizar la protección de los derechos de los usuarios de los servicios turísticos, tales como métodos alternativos que resuelvan conflictos ante incumplimientos por parte de prestadores de servicios turísticos;
XV. Promover junto con el Banco Nacional de Obras y Servicios y Nacional Financiera, el otorgamiento de créditos para las entidades públicas y los prestadores de servicios turísticos;
XVI. Coadyuvar con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para impulsar a proyectos productivos y de inversión turística, que cumplan con las disposiciones legales y normativas aplicables;
XVII. Promover en coordinación con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; el desarrollo de la pesca deportivo-recreativa, conforme lo dispuesto en esta Ley, su reglamento y en la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable, y
XVIII. Las demás previstas en éste y otros ordenamientos.

Artículo 8. La Secretaría se coordinará con las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal para la realización de las acciones conducentes cuando la actividad turística de alguna región del país haya resultado considerablemente afectada, o esté en peligro de serlo, por fenómenos naturales.

observar los distintos niveles de gobierno, por lo que ello no implica la vulneración al principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de la Constitución Federal porque a través de la interpretación administrativa de la ley únicamente se da operatividad a ese esquema derivado de la ley que se reclama.

Por otra parte, tampoco se transgrede la facultad reglamentaria que en términos del artículo 89, fracción I de la Constitución Federal compete al titular del Poder Ejecutivo, porque dicha potestad se refiere no a la interpretación de la norma, sino a la expedición de disposiciones por medio de las cuales se provea en la esfera administrativa a su exacta observancia de la ley, cuestión diversa a la interpretación que tiende a esclarecer el sentido de alguna disposición con el propósito de darle operatividad al sistema.

En otro aspecto, son infundados los conceptos de invalidez que se formulan en torno a los artículos 47 y 51 de la Ley General de Turismo que disponen:

“Artículo 47. Corresponde a la Secretaría regular y coordinar la operación del Registro Nacional de Turismo, el cual será operado por los Estados, los Municipios y el Distrito Federal”.

“Artículo 51. La base de datos del Registro Nacional de Turismo quedará bajo la guarda de la Secretaría, siendo responsabilidad de las autoridades de los Estados, Municipios y el Distrito Federal, constatar la veracidad de la información que proporcionen los prestadores de servicios turísticos”.

De estos numerales se desprende que corresponde a la Secretaría de Turismo, regular y coordinar la operación del Registro Nacional de Turismo y que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios lo operarán. Asimismo, se establece que la base de datos del referido registro está bajo resguardo de la Secretaría de Turismo, lo que no implica una intromisión del Ejecutivo Federal, pues se trata de un registro de carácter nacional; además, el propio numeral 47 dispone que será operado por los Estados, por el Distrito Federal y por los Municipios.

Asimismo, es de destacar que dicho registro se creó para contar con la información de quienes prestan servicios turísticos y hacerlo llegar al público en general. Además, dicho registro se integrará con toda la información que proporcionen los órganos de los diferentes niveles de gobierno, en sus respectivos ámbitos, como se advierte de los artículos 46, 48, 49 y 50 de la propia ley impugnada.

Cabe señalar que la creación de este registro nacional tuvo por objeto dotar de una mayor certidumbre jurídica al sujeto primordial del turismo, como una herramienta obligatoria para el control y planeación de la actividad turística, otorgando derechos y obligaciones tanto a prestadores de servicios turísticos como a los turistas; además, se consideró necesario implementar de manera obligada el citado registro, como el catálogo público de prestadores de servicios turísticos en el país con el objeto de mejorar la oferta de estos servicios y garantizar que los servicios turísticos se presten por quienes están autorizados para ello, a fin de asegurar la calidad de los servicios que se prestan.

El establecimiento de registros nacionales es una herramienta a la que recurre con frecuencia el legislador para el caso de materias concurrentes, en la medida en que constituye un mecanismo útil para concentrar información proveniente de los diferentes niveles de gobierno; por ello, el legislador ha facultado a la Federación para mantener y coordinar el Registro Nacional de Turismo, y a las Entidades Federativas para su operación, lo que se traduce en un esquema de concurrencia y coordinación.

Lo anterior no implica que la Federación pueda inmiscuirse en la organización administrativa de los demás niveles de gobierno, resultando evidente que, en esta materia, como en otras concurrentes, se requiere, por definición, de instrumentos de coordinación para lograr un fin común, cuya dirección deberá ser asignada a una autoridad en específico, en este caso, la federal, al tratarse de un registro de carácter nacional, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a las Entidades Federativas y los Municipios.

En otro aspecto, también son infundados los argumentos que se proponen en el sentido de que la Secretaría de Turismo no tiene facultades para emitir **Normas Oficiales Mexicanas**.

En efecto, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización⁶⁵ establece que ésta regirá en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social, su aplicación y vigilancia corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de las dependencias de la administración pública federal que tengan competencia en las materias reguladas en ese ordenamiento, y prevé que por Norma Oficial Mexicana, debe entenderse la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, de acuerdo a las reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como

⁶⁵ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, el miércoles 1 de julio de 1992.

aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación⁶⁶. De donde se sigue que se trata de cláusulas habilitantes que tienen como propósito establecer y desarrollar cuestiones técnicas en materia de metrología.

Las reglas generales administrativas son emitidas por autoridades administrativas diversas al titular del Ejecutivo Federal, con base en una disposición de observancia general formalmente legislativa o reglamentaria que, a su vez, se sustenta en los artículos 73, fracción XXX, 89, fracción I, y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, las disposiciones de observancia general que una específica autoridad puede emitir encuentran su origen en una habilitación legal mediante la cual el Congreso de la Unión, en términos de lo previsto en los artículos 73, fracción XXX, y 90 de la Constitución General de la República -en ejercicio de sus atribuciones para expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas sus facultades, entre otras la de establecer contribuciones, así como distribuir los negocios del orden administrativo entre los órganos que integran la administración pública federal centralizada-, faculta a una autoridad administrativa para emitir disposiciones de observancia general, con la finalidad de pormenorizar y precisar la regulación establecida en las leyes y reglamentos con el fin de lograr su eficaz aplicación, para lo cual están sujetos a una serie de principios derivados del diverso de seguridad jurídica, entre otros, los de reserva de ley, reserva reglamentaria, primacía de la ley y preferencia reglamentaria, por lo que no deben incidir en el ámbito reservado a la ley o al reglamento, ni ir en contra de lo dispuesto en actos de esta naturaleza, es decir, deben ceñirse a lo previsto en el contexto formal y materialmente legislativo o reglamentario que habilita y condiciona su emisión.

Consecuentemente, la atribución de la Secretaría para emitir Normas Oficiales Mexicanas no resulta contraria a los principios de legalidad, reserva de la ley y de subordinación previstos en los artículos 16, 49 y 73 constitucionales, ni constituye una indebida delegación de facultades legislativas en favor de una autoridad administrativa⁶⁷.

En cambio, se estima fundada la inconstitucionalidad que se plantea en torno del artículo Cuarto transitorio de la Ley General de Turismo en cuanto prevé:

“Cuarto. La Secretaría deberá, emitir el Reglamento de la presente Ley, dentro de los ciento ochenta días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el cual incluirá su reestructuración administrativa en los términos de la presente Ley.

Los Estados y el Distrito Federal deberán adecuar a la presente Ley, su legislación en la materia, dentro de un año contado a partir de entrada en vigor el presente Decreto”.

⁶⁶ Artículo 1o. La presente Ley regirá en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social. Su aplicación y vigilancia corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de las dependencias de la administración pública federal que tengan competencia en las materias reguladas en este ordenamiento.

Siempre que en esta Ley se haga mención a la Secretaría, se entenderá hecha a la Secretaría de Economía.

Artículo 2o. Esta Ley tiene por objeto:

I. En materia de Metrología:

[...]

b) Precisar los conceptos fundamentales sobre metrología;

Artículo 3o. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

[...]

XI. Norma oficial mexicana: la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación;

[...]

⁶⁷ En este sentido resulta ilustrativa la tesis 2a. V/99, con número de registro 902644 cuyo texto es el siguiente: “NORMAS OFICIALES MEXICANAS. LA ATRIBUCIÓN CONCEDIDA AL DIRECTOR GENERAL DE NORMAS DE LA SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL, PARA EXPEDIRLAS, CONTENIDA EN EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA DEPENDENCIA, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS CONSAGRADOS EN LOS ARTÍCULOS 16, 49 Y 73, FRACCIÓN X, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.-Los artículos 17, fracción I, del anterior reglamento interior de la secretaría mencionada y 24, fracción I, del mismo ordenamiento reglamentario en vigor (este último publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de octubre de mil novecientos noventa y cinco), confieren a la Dirección General de Normas la atribución para formular, revisar, aprobar, expedir y difundir las Normas Oficiales Mexicanas en el ámbito competencial de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; esta facultad no resulta contraria a los principios de legalidad, reserva de la ley y de subordinación que prevén los artículos 16, 49 y 73, fracción X, constitucionales, ni constituye una indebida delegación de facultades legislativas en favor de una autoridad administrativa, tomando en cuenta que en los numerales 1o., 2o., 3o., 39, fracción V y 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, en vigor a la fecha de expedición de tales reglamentos, el propio órgano legislativo federal otorgó a la secretaría señalada la facultad de expedir las Normas Oficiales Mexicanas de carácter obligatorio en el ámbito de su competencia; por tanto, al establecerse en los citados reglamentos la autoridad específica en quien recae esa atribución, ello no implica más que la debida pormenorización y desarrollo de las citadas disposiciones legales, que en ejercicio de la facultad reglamentaria otorgada por el artículo 89, fracción I, constitucional, debe realizar el jefe del Ejecutivo Federal, mediante la expedición de las normas relativas al establecimiento de los órganos necesarios para la realización de las funciones previstas en la ley a cargo de una secretaría de Estado y en acatamiento, además, a lo señalado en los artículos 14 y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que prevén que los titulares de las dependencias de la administración pública federal, para el despacho de los asuntos de su competencia, podrán auxiliarse de los funcionarios que determine el reglamento interior respectivo, en el que también deben precisarse sus atribuciones”.

En esencia, el actor señala que el dispositivo antes transcrito es contrario al artículo 89, fracción I, de la Constitución, al facultar a la Secretaría de Turismo para expedir el Reglamento de la Ley General de Turismo, siendo ésta una facultad exclusiva e indelegable del Titular del Ejecutivo Federal.

A efecto de estar en aptitud de resolver sobre la cuestión planteada, resulta necesario tener en cuenta lo dispuesto por los artículos 80, 89, fracción I, y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que disponen:

“Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.’

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

[...]

“Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”.

De la lectura de los artículos transcritos, se advierte que se otorga al Presidente de la República la titularidad del Poder Ejecutivo Federal y la Administración Pública Federal, cuyo funcionamiento y desarrollo, en virtud de su complejidad, requiere del auxilio de órganos secundarios y diversas dependencias, tal como lo prevé el artículo 90 constitucional.

El artículo 89, fracción I, de la Norma Fundamental otorga al Presidente de la República la facultad expresa de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, esto es, para emitir las normas reglamentarias que desarrollan el contenido de las leyes emanadas del Poder Legislativo.

Así, el Presidente de la República en uso de dicha facultad, podrá expedir '*reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes*', que a su turno deberán ser refrendados por los secretarios de Estado a que el asunto corresponda, de tal suerte que se trata de normas subordinadas, ya que provienen de un órgano que al emitirlos no expresa la voluntad general, sino únicamente complementa las normas que expide el órgano legislativo.

Resulta aplicable a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 101/2001 (Registro número 188,774), emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, septiembre de dos mil uno, página 103, cuyo rubro dice: ***“PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. LA FACULTAD PARA PROVEER EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA A LA EXACTA OBSERVANCIA DE LAS LEYES, COMPRENDE, ADEMÁS DE LA EXPEDICIÓN DE REGLAMENTOS, LA EMISIÓN DE ACUERDOS Y DECRETOS, ASÍ COMO LA REALIZACIÓN DE TODOS AQUELLOS ACTOS QUE SEAN NECESARIOS PARA ESE FIN”***⁶⁸.

En este tenor, conforme a lo dispuesto en el artículo 89, fracción I, es el Presidente de la República quien tiene facultad exclusiva e indelegable de expedir las normas reglamentarias necesarias y, por ende, el otorgamiento de atribuciones por la Constitución no puede extenderse analógicamente a otros supuestos que los expresamente previstos en la Norma Fundamental.

Por consiguiente, si, como se ha mencionado, el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, faculta exclusivamente al Titular del Poder Ejecutivo Federal para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Poder Legislativo, con el objeto de proveer a la exacta observancia y ejecución de la ley, para desarrollar y completar en detalle sus normas, es evidente que el primer párrafo del artículo cuarto transitorio de la Ley General de Turismo, al otorgar la atribución de expedir el Reglamento de dicha Ley a la Secretaría de Turismo y no al Titular del Poder Ejecutivo Federal, resulta inconstitucional, por contravenir lo establecido en el artículo 89, fracción I, de la Norma Fundamental, por lo que debe declararse su invalidez.

⁶⁸ Novena Época. Registro: 188774. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XIV, Septiembre de 2001. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 101/2001. Página: 1103. El texto de la tesis es el siguiente: "La facultad que el artículo 89, fracción I, constitucional establece en favor del presidente de la República de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, puede válidamente ejercerse, tanto mediante la expedición de un conjunto de normas constitutivas de un ordenamiento en el que se desarrollan las disposiciones de la ley, como por medio del dictado de una norma particular requerida por una situación determinada para la mejor realización de los fines del cuerpo legal, es decir, que esa facultad comprende la atribución de expedir reglamentos, así como la emisión de decretos, acuerdos y todos aquellos actos que sean necesarios para la exacta observancia de las leyes en materia administrativa, sin que estos últimos deban confundirse con reglamentos, ya que no tienen por objeto desarrollar y detallar, mediante reglas generales, impersonales y abstractas, las normas contenidas en la ley para hacer posible y práctica su aplicación, que es la característica que distingue a los reglamentos".

Por los mismos motivos, este Pleno advierte que procede decretar la invalidez de los artículos 48 y 54 de la ley impugnada.

El artículo 48 establece:

Artículo 48. La inscripción al Registro Nacional de Turismo será obligatoria para los prestadores de servicios turísticos, quienes deberán proveer a las autoridades competentes la información que determine la Secretaría, a través del Reglamento correspondiente.

Los prestadores de servicios turísticos, a partir de que inicien operaciones, contarán con un plazo de treinta días naturales para inscribirse al Registro Nacional de Turismo.

La invalidez respecto de este artículo debe decretarse por las razones que ya han sido apuntadas, por cuanto se faculta a la Secretaría para determinar a través del Reglamento, la información que deberán proveer a las autoridades competentes, los prestadores de servicios turísticos.

Por otro lado, el artículo 54 dispone:

“Artículo 54. Para operar, los prestadores de servicios turísticos, deberán cumplir con los elementos y requisitos que determinen la Secretaría mediante las disposiciones reglamentarias correspondientes, y las Normas Oficiales Mexicanas, sin perjuicio de las obligaciones que les sean impuestas por otras autoridades”.

De lo que se advierte que dicho precepto sujeta a los prestadores de servicios a cumplir los elementos y requisitos que determine la Secretaría de Turismo mediante las disposiciones reglamentarias correspondientes, distinguiendo éstas de las Normas Oficiales Mexicanas que también toca emitir a dicha dependencia, siendo que, como ya dejamos sentado, a quien compete expedir el Reglamento, es al Titular del Ejecutivo Federal, no así a la citada Secretaría, por lo que debe declararse la invalidez de la porción normativa que dice “la Secretaría mediante”, en tanto considera a esta autoridad como emisora de disposiciones reglamentarias.

Por lo que, en todo caso los aludidos artículos deberán quedar en los siguientes términos:

Artículo 48. La inscripción al Registro Nacional de Turismo será obligatoria para los prestadores de servicios turísticos, quienes deberán proveer a las autoridades competentes la información que determine el Reglamento correspondiente.

“Artículo 54. Para operar, los prestadores de servicios turísticos, deberán cumplir con los elementos y requisitos que determinen las disposiciones reglamentarias correspondientes, y las Normas Oficiales Mexicanas, sin perjuicio de las obligaciones que les sean impuestas por otras autoridades”.

No obstante la declaración de invalidez anterior, no es factible, como solicita el actor, que en vía de consecuencia deba también declararse la invalidez de los artículos 3o., fracción XVIII, 4o., fracción XIV, 5o., 7o., fracción XVII, 12, 13, 25, 31, 33, 34, 41, fracción IV, 46, 47, 49, 56, 64, 66, 68 y 73 de la ley impugnada, en los que se hace alusión al Reglamento de dicha ley, en virtud de que la razón por la que se ha declarado la invalidez del primer párrafo del artículo cuarto transitorio de la Ley General de Turismo, es por ser violatorio de la facultad reglamentaria que en exclusiva compete al Titular del Ejecutivo Federal, en cuanto autoriza su expedición por una autoridad diversa, mientras que, los artículos referidos únicamente hacen remisión al Reglamento de dicha ley, por lo que su eficacia en todo caso estará condicionada a la expedición del Reglamento por la autoridad facultada constitucionalmente para ello.

OCTAVO. Efectos de la declaratoria de invalidez.

La controversia constitucional tiene alcances y efectos jurídicos relevantes en su función de mecanismo de control de la Constitución Mexicana. Basta con observar cuáles son las partes legitimadas que la hacen procedente para identificar su naturaleza procesal⁶⁹.

⁶⁹ Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

IV. El Procurador General de la República.

Las normas que constituyen la esencia de este tipo de conflictos constitucionales, son generales y de interés público en razón de que derivan del ejercicio de la competencia y facultades de distintos órganos que representan y materializan el ejercicio del poder del Estado.

En este medio de control constitucional la declaratoria de invalidez decretada debe tener efectos sólo entre las partes en la controversia, por virtud de lo siguiente:

El artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Federal, señala:

"ARTÍCULO 105.- ...

"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la "controversia."

Por otra parte, el artículo 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del propio Artículo 105, en la parte que interesa, prevé:

"ARTÍCULO 42.- Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo "menos ocho votos.

[...]

En todos los demás casos las resoluciones "tendrán efectos únicamente respecto de las partes "en la controversia."

De estos numerales destaca que los efectos de las sentencias dictadas en controversia constitucional, consistirá en declarar la invalidez de la norma con efectos generales cuando se trate de disposiciones generales emitidas por los Estados o los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados o bien, entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, así como que en los demás casos sólo tendrán efectos entre las partes.

Sobre este aspecto, el Tribunal Pleno sustentó el criterio jurisprudencial número P./J. 9/99, visible en la página 281, del Tomo IX, Abril de 1999, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que a la letra dice:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA. De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su Ley Reglamentaria, en la invalidez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegue a declarar, al menos por mayoría de ocho votos, respecto de normas generales impugnadas en una controversia constitucional, el alcance de sus efectos variarán según la relación de categorías que haya entre el actor y el demandado, que es el creador de la norma general impugnada. Así, los efectos serán generales hasta el punto de invalidar de forma total el ordenamiento normativo o la norma correspondiente, si la Federación demanda y obtiene la declaración de "inconstitucionalidad de normas generales" expedidas por un Estado, por el Distrito Federal o por un Municipio; asimismo, si un Estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedida por un Municipio. De no darse alguno de los presupuestos antes señalados, dichos efectos, aunque generales, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de la demandada de respetar esa situación, esto sucede cuando un Municipio obtiene la declaración de invalidez de disposiciones expedidas por la Federación o por un Estado; o cuando un Estado o el Distrito Federal obtienen la "invalidez de una norma federal."

De acuerdo con el criterio jurisprudencial citado, este Tribunal Pleno ha establecido que los efectos de la declaratoria de invalidez que se llegue a decretar en una controversia constitucional depende de las categorías de la parte actora y demandada.

En la especie no se está en el supuesto de normas generales emitidas por las Entidades Federativas ni por el Distrito Federal, de tal manera que los efectos de la declaratoria de invalidez de los preceptos de la Ley General de Turismo se constriñen únicamente al Distrito Federal.

Ahora bien, cuando se ha constatado la irregularidad constitucional de una norma de observancia general, debe buscarse la operatividad de esa declaratoria en acatamiento a lo previsto en el artículo 41 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional que faculta a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para fijar los alcances y los efectos de las sentencias de controversia constitucional que emita con el propósito de garantizar su eficacia.

Conforme a dicho numeral existe una facultad amplia que permite que esta Suprema Corte determine los efectos en controversias constitucionales.

En esta línea, procede establecer el alcance de la declaratoria de invalidez decretada respecto del artículo 39 de la Ley General de Turismo la cual deriva del hecho de que la forma en que se encuentra prevista su integración, resulta violatoria del principio de igualdad, en razón de que las Entidades Federativas no encontrarán la representación adecuada.

Así, este Alto Tribunal estima que si la razón de inconstitucionalidad deriva de la incertidumbre sobre la representatividad de las Entidades Federativas y del Distrito Federal en el Consejo de Promoción Turística, entonces el efecto de la invalidez debe traducirse en garantizar únicamente para la ahora actora, una representación permanente hasta en tanto se prevea legislativamente otro sistema que respete el marco constitucional que ha sido vulnerado.

Por otra parte, en relación con la invalidez del artículo 54, en la porción normativa que indica “*la Secretaría mediante*”, de la Ley General de Turismo, publicada el diecisiete de junio de dos mil nueve, en el Diario Oficial de la Federación, así como del primer párrafo del artículo Cuarto transitorio de la misma, el efecto consiste en su expulsión del orden jurídico respecto del propio Distrito Federal.

La presente sentencia producirá sus efectos a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41 y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 1o., 2o., 3o., fracciones I, X, XVIII, XX y XXI, 4o., fracciones III, VII, VIII y XII, 5o., fracción I, penúltimo y último párrafos, 9o., fracción VIII, y último párrafo, 24, primer párrafo y fracción II, 29, fracción I y último párrafo, 37, 40, 41, 47, 51, 53, 54, con la salvedad indicada en el punto resolutivo Cuarto, 56 y 66 de la Ley General de Turismo, publicada el diecisiete de junio de dos mil nueve, en el Diario Oficial de la Federación.

TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 39 de la Ley General de Turismo, publicada el diecisiete de junio de dos mil nueve, en el Diario Oficial de la Federación.

CUARTO. Se declara la invalidez del artículo 54, en la porción normativa que indica “*la Secretaría mediante*”, de la Ley General de Turismo, publicada el diecisiete de junio de dos mil nueve, en el Diario Oficial de la Federación, así como del primer párrafo del artículo cuarto transitorio de la misma; y en vía de consecuencia la del diverso 48 de la propia ley, en la porción normativa de su párrafo primero que indica “*la Secretaría a través del*”, en los términos y para los efectos precisados en esta resolución.

QUINTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el pronunciamiento de procedencia contenido en el punto resolutivo Primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

En relación con el punto resolutivo Segundo.

Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, se aprobaron las determinaciones consistentes en reconocer la validez de los artículos 1o., 2o., 3o., fracciones I, X, XVIII, XX y XXI, 4o., fracciones III, VIII y XII, 5o., fracción I, penúltimo y último párrafos, 9o., fracción VIII, y último párrafo, 24, primer párrafo y fracción II, 29, fracción I y último párrafo, 37, 40, 41, 47, 51, 53, 54, con la salvedad indicada en el punto resolutivo Cuarto, 56 y 66 de la Ley General de Turismo, publicada el diecisiete de junio de dos mil nueve, en el Diario Oficial de la Federación. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra.

Por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, se aprobó la propuesta consistente en reconocer la validez del artículo 4o., fracción VII, de la Ley General de Turismo. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo Tercero:

Por mayoría de ocho de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de las consideraciones; Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, se aprobó la propuesta consistente en declarar la invalidez del artículo 39 de la Ley General de Turismo. Los señores Ministros Luna Ramos, Valls Hernández y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo Cuarto:

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

En relación con el punto resolutivo Quinto:

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

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

La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos no asistió a la sesión celebrada el veintidós de enero de dos mil trece.

Firman los Ministros Presidente y Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

El Ministro Presidente: **Juan N. Silva Meza.**- Rúbrica.- El Ministro Ponente: **José Fernando Franco González Salas.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos: **Rafael Coello Cetina.**- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cincuenta y ocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del veinticuatro de enero de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 71/2009, promovida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a nueve de mayo de dos mil trece.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 71/2009.

Los días veintidós y veintitrés de enero de dos mil trece, el Tribunal en Pleno, resolvió la controversia constitucional 71/2009, que originalmente correspondió por razón de turno a mi ponencia, sin embargo, como el proyecto de sentencia que sometí a consideración del Pleno fue desechado el siete de mayo de dos mil doce, la controversia constitucional se retornó al señor Ministro Franco González Salas, para la elaboración de un nuevo proyecto.

En las referidas sesiones me pronuncié en contra de la propuesta del proyecto respecto del fondo del asunto, debido a que no comparto la premisa contenida en el considerando sexto, y, consecuentemente, tampoco el resto de las consideraciones.

Lo anterior, porque, como señalé en las sesiones plenarias, a mi juicio, como lo proponía en el proyecto que había presentado, la interpretación del artículo 73, fracción XXIX-K), de la Constitución, debe llevarse a cabo, en el sentido de que en materia de turismo, en la que constitucionalmente se ha fijado la concurrencia entre Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, lo que mandata el precepto es el establecimiento de un **marco normativo por parte del Congreso de la Unión en el que se fijen los lineamientos generales de la materia, y de coordinación, no así de distribución de competencias**, por lo que, desde mi punto de vista, sí tenía razón el actor acerca de que la facultad del Congreso Federal, se limita a establecer en una ley las bases de coordinación de las facultades concurrentes entre Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal, así como a regular la participación también de los sectores social y privado.

En esa medida, a mi parecer, la controversia en cuestión debió resolverse de la siguiente manera.

De los conceptos de invalidez hechos valer por el promovente en su escrito de demanda, se desprende un planteamiento de invalidez general de la ley impugnada, relativo a la competencia del Congreso de la Unión para emitir una Ley "General" de Turismo, confundiendo o mezclando su facultad para legislar en el ámbito federal respecto de dicha materia y para establecer las bases generales de coordinación para el ejercicio de las facultades concurrentes de los diversos órdenes de gobierno y la participación de los sectores social y privado, en términos del artículo 73, fracción XXIX-K, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como ya ha tenido oportunidad de verificar este Tribunal tratándose de las competencias legislativas en materias concurrentes entre la Federación, los Estados o los Municipios, la Constitución regula en forma diversa el modo en que operará el ejercicio de las facultades en las materias que ha asignado como concurrentes.

Esto porque de la lectura y análisis comparativo de distintas fracciones del artículo 73 constitucional, se advierte que existe una diversa construcción normativa respecto de unas facultades y de otras, según la materia de que se trate, de forma que, en algunos casos se dispone que en ley se establecerá la concurrencia entre la Federación, los Estados, los Municipios y en su caso el Distrito Federal y en otros, prevé que la ley fijará las bases de la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, o bien, las bases para la concurrencia entre aquéllos, lo que deberá analizarse en cada caso.

Así, este Tribunal ha sostenido en torno de algunas de las materias que constitucionalmente se han considerado como concurrentes, tales como educación (C.C. 29/2000), seguridad pública (C.C. 132/2006), salud (A.I. 119/2008) y asentamientos humanos (C.C. 94/2009, 99/2009 y 100/2009), que el concepto de "concurrencia" no puede tomarse como un concepto unívoco y general, sino que, debe analizarse, dependiendo de la naturaleza y la materia de que se trate, en tanto que cada una ha tenido su propia evolución, atendiendo a las necesidades, elementos y circunstancias que las rodea, de tal suerte que las materias concurrentes que ha ido incorporando la Constitución, no pueden ser consideradas todas de la misma forma.

Por cuanto al tema que nos ocupa, el artículo 73, fracción XXIX-K, de la Constitución Federal alude a las facultades concurrentes entre la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, en materia de turismo, estableciendo dicha concurrencia y fijando la atribución del Congreso de la Unión para legislar.

Al respecto, de la concurrencia, hay que tener en cuenta, que, desde el federalismo se ha mantenido como uno de los postulados fundamentales de nuestro constitucionalismo; entre sus características principales se encuentra la facultad de los Estados de darse su propia Constitución, lo cual implica establecer un gobierno autónomo, con división de poderes y autoridades propias y el otorgamiento a estas últimas de facultades precisas y específicas, asimismo, la coexistencia de dos jurisdicciones, pues los gobernados se encuentran sujetos a una doble autoridad, en donde cada una es ejercida dentro de los límites de su respectiva competencia. Además, el federalismo permite el desarrollo de las instituciones políticas y sociales locales.

Sin embargo, uno de los problemas fundamentales en el sistema federal es el de la distribución de competencias entre la Federación y los Estados, correspondiendo a la Constitución Federal resolverlo; al efecto, si bien, conforme al artículo 124 Constitucional, las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a la Federación, se entienden reservadas a los Estados, este mandato tiene algunos matices; de ese modo, se establece que las entidades federativas tienen diversas prohibiciones, las cuales se clasifican en absolutas (solamente corresponden a la Federación) y relativas (se sujeta a los Estados a obtener previamente el consentimiento del Congreso de la Unión, para actuar en los rubros que el propio numeral enuncia).

Por su parte, tratándose de las facultades expresamente conferidas a la Federación, del artículo 73 constitucional se advierte que expresamente se otorgan al Congreso de la Unión facultades para legislar en diversas materias, así también, en la fracción XXX de dicho precepto se dispone que el Congreso puede expedir todas las leyes que sean necesarias, con el objeto de hacer efectivas las facultades enumeradas en las fracciones restantes.

No obstante, lo dispuesto por el artículo 124 constitucional tiene una excepción, en las llamadas facultades concurrentes, puesto que éstas implican que, en determinadas materias, se otorgan tanto a las entidades federativas como a la Federación, pudiendo ejercerse simultáneamente por ambos niveles de gobierno –e, inclusive, por el Distrito Federal y los Municipios–, en materias que la Constitución considera de importancia e interés nacional, de acuerdo con la forma en que la propia Constitución fija tal concurrencia y, en esa medida, como se advierte a lo largo del texto del artículo 73 constitucional, se confiere al Congreso Federal la atribución de establecer en ley la distribución competencial entre los distintos niveles de gobierno a través de lo que se ha denominado “leyes marco” o “leyes generales”, o bien, la de establecer la forma en que se coordinarán en el ejercicio de sus facultades concurrentes.

Así, fue a partir, primero, de las reformas de trece de diciembre de mil novecientos treinta y cuatro, a los artículos 73, fracción XXV y 3o. de la Constitución Federal, que se confiere al Congreso de la Unión la facultad de **“dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa”** en ejercicio de dicha facultad, el Congreso federal expidió la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de julio de mil novecientos noventa y tres.

De manera similar, se actualizaron diversos cambios en la Norma Fundamental respecto de diferentes materias, de modo que, tratándose de turismo, se adicionó la fracción XXIX–K al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de que se fijara constitucionalmente la concurrencia en esta materia, otorgando al Congreso Federal la facultad de establecer en ley los lineamientos generales en la materia, que permitieran coordinar dichas facultades concurrentes entre la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, a efecto de dar unidad a la actividad del turismo, como una prioridad nacional, y evitar así la existencia de una diversidad de disposiciones, muchas veces opuestas entre sí.

Del procedimiento legislativo que dio origen a esta reforma, destaca el hecho de que las razones que la motivaron se fundaron en la necesidad de considerar al turismo no sólo como una actividad meramente comercial, sino como una actividad integral de prioridad nacional; por lo que se advirtió que si bien, existían programas, objetivos estratégicos, consejos consultivos, convenios de coordinación, planes de promoción, de desarrollo y servicios turísticos, así como comisiones y grupos dedicados a este rubro, **resultaba necesario contar con los lineamientos generales para regular esa actividad con el objetivo de que los resultados fueran en beneficio común.**

Asimismo, como resultado del Acuerdo Nacional para el Turismo hacia el Tercer Milenio, se advirtió que, dada la diversidad de leyes, acuerdos y demás disposiciones en materia de turismo, se generaban políticas encontradas, situación que motivaba **la creación de bases legislativas** que permitieran **concurrir** a los diversos órdenes de gobierno y a los sectores social y privado en la materia.

Es así, que resultaba indispensable la participación de los tres órdenes de gobierno, debido a que las políticas y estrategias sectoriales se concretaban en el ámbito local, por lo que resultaba imprescindible fortalecer los instrumentos administrativos y legales del Estado para dotar de mayores facultades a las autoridades federales, locales y municipales; de igual forma, que ello tenía por objeto establecer las facultades y atribuciones que corresponden al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo.

Además, la descentralización de funciones es un acto que responde al Pacto Federal por lo que la actividad turística debía ser comprendida bajo esa dinámica, para que, de esa manera, las entidades federativas supieran cuáles son sus facultades y obligaciones en materia de turismo y, en uso de ellas, emitieran la legislación correspondiente en cada jurisdicción, de acuerdo a las necesidades y características específicas de cada una de ellas. Asimismo, la actividad turística debía reconocerse como una actividad multisectorial, lo que remite a la concurrencia de diversos actores y elementos.

Así pues, con motivo de la referida adición de la fracción XXIX–K al artículo 73 constitucional, el Congreso expidió la Ley General de Turismo que ahora se impugna, a efecto de establecer las bases de coordinación y distribuir las obligaciones, pero también las facultades de los tres órdenes de gobierno con el objeto de posicionar al país como líder en esa materia.

No debe ignorarse que, además de todo lo anteriormente precisado, la situación específica del Distrito Federal, es distinta a la del resto de las entidades federativas en cuanto al reparto competencial, puesto que, si bien antes de mil novecientos noventa y tres, todo lo relativo al Distrito Federal era competencia del Congreso de la Unión, en funciones de órgano legislativo local, a partir de ese año, entre otros aspectos, la Constitución introdujo un órgano representativo propio, alterando el reparto de competencias hasta entonces vigente, mismo que fue reformado de manera sustancial en mil novecientos noventa y seis.

Derivado de ello, a diferencia del sistema de distribución de competencias que rige entre la Federación y los Estados, tratándose del Distrito Federal las facultades pertenecen a la Asamblea Legislativa y las residuales al Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 122, apartado A, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta forma, si bien se trata de una facultad expresa para la Asamblea Legislativa para legislar sobre turismo y servicios de alojamiento, necesariamente debe interpretarse dentro del marco constitucional antes referido.

En esa medida considero, que este Tribunal debía establecer si dicha facultad se encuentra sujeta a una legislación en materia de turismo, en la que se incorporen las bases generales de coordinación de estas facultades concurrentes entre la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, o bien, sólo se encuentra sujeta a las bases generales de coordinación en cuestión, a fin de responder los planteamientos del actor que hemos apuntado al inicio de este considerando.

En mi opinión, conforme lo he referido, del procedimiento de reforma correspondiente, se desprende que, mediante la adición de la fracción XXIX-K al artículo 73 Constitucional, el Constituyente Permanente facultó al Congreso **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**, esto es, para que se establezcan *en ley* los lineamientos generales para realizar esta actividad de manera coordinada, con el objeto de que se cuente con una política en la materia que se encamine a un fin común, y que comprenda la participación de los sectores social y privado.

Sin que, en modo alguno, ello se traduzca en una facultad del Congreso Federal para establecer la concurrencia en la materia, es decir, para “distribuir” competencias entre dichos órdenes de gobierno, como ocurre con otras materias concurrentes, sino exclusivamente establecer tales bases generales, **al tratarse de una actividad o sector relevante para la economía nacional, lo anterior, no sólo desde un aspecto meramente operativo, sino con la atribución de expedir sus propias legislaciones en la materia que atiendan a sus particularidades y necesidades (situación geográfica, recursos naturales y culturales, etcétera), pero siguiendo los lineamientos básicos que deberá contener la ley expedida por el Congreso Federal, que permitan precisamente que bajo esa línea de acción en común en materia turística, se coordinen.**

Así pues, la ley que establezca estas “bases generales” en materia de turismo, no puede tener por objeto hacer una “distribución” de competencias en esa materia entre los distintos niveles u órdenes de gobierno, como erróneamente se señala en la exposición de motivos de la Ley General impugnada, sino exclusivamente establecer los lineamientos generales bajo los cuales de manera **coordinada** ejercerán sus facultades en la materia los distintos niveles de gobierno, pues así se advierte del procedimiento de reforma constitucional antes referido.

Por tanto, tratándose, concretamente, del Distrito Federal, si bien la Asamblea Legislativa cuenta con facultades expresas para legislar en turismo y servicios de alojamiento, su ejercicio por disposición constitucional sí está sujeto a un marco normativo que establezca las bases generales de coordinación entre los distintos niveles de gobierno que intervienen, dentro de los que se incluye expresamente a dicha entidad.

Bajo esta línea argumentativa, considero que, en materia de turismo, lo que mandata el artículo 73, fracción XXIX-K, de la Constitución Federal es el establecimiento de un marco normativo por el Congreso de la Unión, en el que se fijen los lineamientos generales en la materia y de coordinación, no así de distribución de competencias, siendo la intención del Constituyente, fijar la concurrencia en la materia de turismo.

Por tanto, si bien es cierto que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene facultades para legislar sobre turismo y servicios de hospedaje, en todo caso esta atribución está sujeta a la “ley marco” emitida por el Congreso de la Unión, que contenga los lineamientos esenciales de la actividad turística en el ejercicio de facultades concurrentes en la materia, con el objeto de que se coordinen todos los niveles de gobierno.

En razón de lo apuntado, estimo que asistía la razón al actor en cuanto señalaba 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 a regular la participación de los sectores social y privado, en los términos precisados.

Conforme a esta premisa, a mi juicio, para verificar si al expedir la Ley General impugnada, el Congreso de la Unión se excedió o no en la facultad que constitucionalmente se le ha otorgado para fijar tales bases de coordinación y regular la participación de los sectores social y privado, más allá de la denominación que se hubiera dado a dicho marco normativo como “Ley General”, era necesario examinar el contenido de la ley, a la luz de los conceptos de invalidez formulados por el actor, respecto de los cuales, considero lo siguiente:

- En primer lugar, el promovente adujo que los artículos 1o., párrafo segundo, 2o. y 3o., fracciones I, XVIII y XX, de la Ley General de Turismo, eran inconstitucionales, debido a que la ley carece de un objeto definido, además de que existían vacíos legales al prever conceptos jurídicos “elásticos”.

Contrariamente a lo aducido por el actor, la Ley General de Turismo sí precisa su objeto, pues, el artículo 2o. de la referida ley lo fija y desarrolla, a través de sus quince fracciones, con lo cual cumple con lo ordenado en el artículo 73, fracción XXIX-K, constitucional. Asimismo, considero que el concepto de invalidez relativo a que existen vacíos legales, es también infundado, en tanto que esos conceptos sí se encuentran desarrollados en los artículos 1o. y 3o. de la Ley General de Turismo impugnada, sin olvidar, que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que la inconstitucionalidad de una ley no puede derivar de la falta de vocablos, definiciones o locuciones en la misma, toda vez que el legislador no tiene la obligación de definir todos y cada uno de los términos utilizados en las leyes, pues ello haría imposible la función legislativa, por lo que basta que la ley sea clara.

- En segundo lugar, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, manifestó que el artículo 1o., párrafo primero, última parte, de la Ley General de Turismo, era inconstitucional, por considerar que transgredía la autonomía e independencia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el principio de división funcional de competencias, en cuanto faculta al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo, para que lleve a cabo la interpretación de dicha ley en el ámbito administrativo.

Lo anterior es infundado, pues, como lo he señalado, la finalidad esencial de la reforma constitucional al artículo 73 Constitucional, en materia de turismo, fue establecer constitucionalmente la concurrencia en dicho rubro de todos los niveles de gobierno, y la coordinación entre ellos en el ejercicio de sus facultades concurrentes.

Al haberse establecido en la Ley General de Turismo, que su interpretación queda en manos del Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo, lo que se hace es homologar el criterio interpretativo respecto de la propia ley impugnada, en atención al principio de seguridad jurídica. Lo que no significa que, en caso de duda, respecto a la aplicación de la norma, sea la Secretaría de Turismo, la que deba dilucidarlo, pues, esto corresponderá hacerlo a cada uno de los integrantes de los distintos niveles de gobierno en el ámbito de su competencia.

Con base en lo anterior, dicha facultad no resulta en una intromisión ni en una dependencia o subordinación del ámbito competencial del Gobierno del Distrito Federal en materia turística, pues dicho Poder Federal no podrá inmiscuirse en las facultades normativas del resto de los niveles de gobierno, ni incidir en la toma de decisiones que determine cada entidad.

- El actor señaló la inconstitucionalidad de los artículos 3o., fracción XXI, 4o., fracción VII, 5o., fracción I y penúltimo y último párrafos, 9o., fracción VIII, última parte y 66 de la Ley General de Turismo, por estimar que vulneraban las facultades del Distrito Federal para determinar las zonas de desarrollo turístico sustentable, así como para efectuar sus programas de ordenamiento turístico del territorio.

Como indiqué anteriormente, corresponde al Congreso de la Unión expedir la ley que establezca aquellas bases a que se sujetará la coordinación de las facultades concurrentes, por tanto, en la ley General de Turismo, no puede delegarse dicha facultad al Ejecutivo Federal, aun cuando se trate de un aspecto o rubro en concreto, pues precisamente uno de los objetivos que se persiguió con la reforma Constitucional fue descentralizar la materia y, establecer en la ley las bases coordinación.

En este tenor, en mi opinión, los artículos 3o., fracción XXI, 5º, fracción I, penúltimo y último párrafos, y 66 de la Ley General de Turismo son constitucionales, en virtud de que, de ninguna forma, transgreden lo dispuesto en la Constitución Federal, ya que no subordinan a los gobiernos locales a la voluntad del Ejecutivo Federal, ni se les impone el ejercicio de atribuciones en materia turística.

Por el contrario, a mi juicio, los artículos 4o., fracción VII, y 9o. de la Ley General de Turismo, sí son inconstitucionales, toda vez que, es el Congreso de la Unión el que está obligado a establecer en ley, las bases de coordinación de las facultades concurrentes de los distintos órdenes de gobierno y no delegar dicha facultad al Ejecutivo Federal, pues con ello se rompe con el sistema de asignación y distribución de competencias que constitucionalmente se ha previsto, al haberlo autorizado para formular las bases de coordinación entre los ámbitos de gobierno, lo que comprende las relativas al establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las zonas de desarrollo turístico sustentable. Además, porque no compete a dicho Congreso establecer la concurrencia de los órdenes de gobierno, esto es, asignar concretamente las atribuciones que tiene en este caso, el Distrito Federal, en materia de turismo.

- En cuarto lugar, el promovente adujo la inconstitucionalidad del artículo 2o, fracción XII, de la Ley General de Turismo, al considerar que invadía la autonomía de los poderes locales, en cuanto establece las bases para regular la actividad de los prestadores de servicios turísticos. Lo que a mi parecer es infundado, ya que, el referido numeral señala como objeto de la Ley General de Turismo, establecer las “bases” para la emisión de las disposiciones jurídicas tendentes a regular la actividad de los prestadores de servicios turísticos; lo que se corresponde con lo dispuesto en el citado artículo 73, fracción XXIX-K, en cuanto deben establecerse aquellos lineamientos generales que permitan actuar en una misma dirección en materia de turismo, y la forma en que participarán los sectores social y privado, por lo que dicha facultad no vulnera la diversa conferida a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

No debe olvidarse, que la propia Asamblea Legislativa tiene facultades para legislar sobre turismo y servicios de alojamiento, según lo previsto en el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso k), constitucional, por lo que, dicho órgano legislativo puede regular en materia de prestación de servicios turísticos dentro de su ámbito interno, delimitado por su territorio, por lo que puede establecer derechos y obligaciones para los prestadores de servicios turísticos, como lo considere necesario, ciñéndose únicamente a las directrices elementales que en la ley que expida el Congreso de la Unión se establezcan.

- En quinto lugar, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal hizo valer la inconstitucionalidad de los artículos 3o., fracción X, 24, primer párrafo, fracción II y 29, fracción I y último párrafo de la Ley General de Turismo, en cuanto consideraba que el Congreso de la Unión invadía facultades constitucionalmente reservadas al Distrito Federal y a los Municipios, en específico, por lo que hace a la materia de uso de suelo, pretendiendo conferírselas a la Secretaría de Turismo, a propósito de la formulación del Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio.

En mi opinión, los artículos no invaden el ámbito competencial del Distrito Federal, en tanto se adecuan a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-K, constitucional, facultando a la Secretaría de Turismo para llevar a cabo un mecanismo de colaboración y coordinación entre los distintos niveles de gobierno, a fin de que, en conjunto, determinen la zonificación en los planes de desarrollo urbano, así como el uso de suelo, a través del programa general de ordenamiento turístico, con el objeto de preservar los recursos naturales y que se aprovechen en forma ordenada las zonas turísticas, protegiéndolas como parte de una actividad prioritaria.

Asimismo, en cuanto a los programas de ordenamiento turístico local, se respeta que deberán expedirse conforme a las leyes estatales y del Distrito Federal, señalando sólo las bases que permiten unificar el procedimiento de elaboración respectivo, y que en todo momento se vinculan con aspectos de compatibilidad con los programas de ordenamiento turístico general y regional del territorio, con los ordenamientos ecológicos y sus planes o programas de desarrollo urbano y uso del suelo. Además, se preserva la coordinación que debe existir entre las autoridades federales o locales, y la participación de los particulares en su elaboración, ejecución, vigilancia y evaluación.

Por lo que, estimo que no se transgrede el ámbito competencial del actor, ya que tanto las dependencias federales como las autoridades locales y municipales participan en la elaboración de los programas citados, de acuerdo a sus ámbitos competenciales.

- En sexto lugar el actor adujo la inconstitucionalidad de los artículos 3o., fracción I y 4o., fracciones III y VIII, de la Ley General de Turismo, por supeditar las acciones para el desarrollo turístico a la disponibilidad de los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Lo dispuesto en el artículo 3o., fracción I, impugnado está referido a las actividades turísticas de las personas, no así a la actividad turística o desarrollo turístico que realiza el Estado, que es a lo que alude el numeral 4o. también impugnado, por lo que, a mi juicio, el primero de estos artículos no es inconstitucional, pues, sólo establece lo que debe entenderse por actividades turísticas, a fin de unificar dicho concepto.

Por lo que hace al diverso artículo 4o., el establecimiento de la atribución al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo, para coordinar el desarrollo de la actividad turística entre los diferentes niveles de gobierno, a partir de la disponibilidad de los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, considero que no implica una invasión de esferas competenciales ni una centralización de la actividad turística por parte del Ejecutivo Federal, en detrimento de las facultades del Distrito Federal, pues, al contrario su contenido coincide con lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-K de la Constitución Federal.

Debe precisarse que el Estado a fin de lograr las funciones, objetivos, actividades, obras y servicios públicos, hace uso del dinero recaudado de los gobernados, a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual se aprueba, de manera exclusiva, por la Cámara de Diputados cada año fiscal. Por lo que, en todo caso lógicamente que ello está sujeto a la disponibilidad de tales recursos.

Bajo este esquema, los Estados de la Federación, el Distrito Federal y los Municipios cuentan con sus propios ingresos para ejecutar los programas que cada uno determine. Por tanto, estimo que no es acertada la aseveración del actor relativa a que el desarrollo turístico de cada nivel de gobierno quede supeditado a lo que disponga la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, pues, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 4o. de la Ley General de Turismo, lo que queda subordinado a dicho presupuesto son las acciones de coordinación y las obras de infraestructura y equipamiento turístico que realice el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo, en conjunto con los niveles de gobierno y la participación de los sectores social y privado, no así lo realizado en específico por cada Estado, Municipio o por el Distrito Federal, dentro de su ámbito competencial para impulsar el desarrollo turístico, en ejercicio de sus propios recursos, por lo que, contrario a lo que afirmó el actor en su demanda, no se restringen sus facultades.

- El promovente adujo la inconstitucionalidad de los artículos 53 y 54, en relación con el artículo 2o., fracción XII, todos de la Ley General de Turismo por contravenir el principio de certeza jurídica, al no establecer las bases para la emisión de disposiciones jurídicas que regulen la actividad de los prestadores de servicios turísticos.

Si se toma en cuenta lo dispuesto en los artículos 57 a 60, que prevén los derechos y obligaciones de los prestadores de servicios turísticos; los artículos 61 y 62, que fijan los derechos y deberes de los turistas y, finalmente, los artículos 63 a 65, que regulan lo relativo a la competitividad y profesionalización de la actividad turística, se observará, que la ley sí establece las bases sobre las cuales se va a desarrollar la prestación de los servicios turísticos, por lo que, resulta infundado que los artículos 53 y 54, en relación con el diverso 2o., fracción XII, de la Ley General de Turismo sean inconstitucionales.

- Respecto al argumento de invalidez a través del cual el actor alegó la inconstitucionalidad de los artículos 37 y 39 de la Ley General de Turismo, y por extensión la de los diversos 40 y 41, fracción IV, última parte, de la misma ley, al considerar que vulneran la autonomía de los Estados en materia turística, estimo que, por una parte, los artículos 37 y 39 no violan la norma fundamental, ya que lo que disponen es que la Secretaría de Turismo se encargará de fijar las políticas respectivas para la promoción turística, nacional e internacional, esto es, dentro del ámbito federal de su competencia, sin invadir las facultades de los demás niveles de gobierno, como el Distrito Federal, tratándose la promoción turística a nivel local, por lo que respeta su ámbito competencial.

El que el legislador ordene que la Secretaría de Turismo, en el ejercicio de sus atribuciones en materia de promoción turística nacional e internacional, establecerá las políticas que aplicará a través de la empresa de participación estatal mayoritaria denominada Consejo de Promoción Turística de México, el cual es una entidad paraestatal creada por una ley expedida por el Congreso de la Unión, que se rige por lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley General de Turismo y su propio Estatuto Orgánico, no afecta el ámbito competencial del actor.

El objeto de la creación de entidades paraestatales, como es el caso del Consejo de Promoción Turística, responde a la necesidad de atender las áreas prioritarias previstas por los artículos 25 y 28 de la Constitución Federal y al hecho de que la Administración Pública Federal requiere incluir, en su actuación, a los sectores público y privado.

Contrariamente a lo que alegaba el actor, la intención del legislativo federal fue fortalecer el Consejo de Promoción Turística, para que pueda promocionar todos los atractivos turísticos nacionales y que la existencia de éste no impide que el Distrito Federal pueda desarrollar campañas de promoción turística local en el territorio nacional y en el extranjero, sino que además, puede coordinarse con la Secretaría de Turismo para promover los atractivos turísticos de la entidad, como parte del turismo nacional, pues, precisamente, el objetivo es ese, coordinarse para diseñar e implementar campañas integrales para el fortalecimiento de esa actividad prioritaria para el país.

De ese modo, por cuanto hace a la promoción turística a nivel nacional e internacional, considero que tampoco se violenta la autonomía del Distrito Federal, en la medida en que si bien cada entidad federativa debe expedir su propia legislación en materia turística, ello opera sólo para su propio ámbito territorial, de conformidad con el artículo 121, fracción I, de la Constitución Federal. Luego, en razón de que coexisten diversas normas que regulan, en esencia, el mismo contenido, la coordinación entre ellos resulta obligada, al ser el objetivo esencial de la referida reforma constitucional en materia de turismo.

Así pues, cuando la ley determina que "los Estados, los Municipios y el Distrito Federal deberán coordinarse con la Secretaría para el desarrollo de las campañas de promoción turística en territorio nacional e internacional", no impone una relación jerárquica, ni presupone sumisión alguna, pues no limita, ni restringe, sino, por el contrario, autoriza un genuino ejercicio de coordinación que permite la realización de acciones por las distintas partes, de ahí que deba declararse infundado el concepto de invalidez en estudio.

Bajo estos razonamientos, a mi juicio, tampoco resultan inconstitucionales, en vía de consecuencia, los artículos 40 y 41 de la ley impugnada, como lo adujo la parte actora, pues, en éstos únicamente se establece que “el Consejo de Promoción, previo acuerdo con la Secretaría podrá tener representantes en el extranjero para el cumplimiento de su objeto” y “tendrá el patrimonio, atribuciones, estructura orgánica, órganos de dirección e integrantes de los mismos que se establezcan en su Estatuto Orgánico y se registrará por esta Ley, así como por la Ley Federal de Entidades Paraestatales.”

- También el Jefe de Gobierno del Distrito Federal solicitó la declaración de invalidez de los artículos 47, 51, 54 y cuarto transitorio de la Ley General de Turismo, en tanto consideró que autorizan la intromisión del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo, en la organización administrativa de los Estados, los Municipios y Distrito Federal.

En tales numerales, se prevé que corresponde a la Secretaría de Turismo, regular y coordinar la operación del Registro Nacional de Turismo y que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios lo operarán. Asimismo, se establece que la base de datos del referido registro está bajo resguardo de la Secretaría de Turismo, lo que no implica una intromisión del Ejecutivo Federal, pues se trata de un registro de carácter nacional; además, el propio numeral 47 dispone que será operado por los Estados, Distrito Federal y Municipios.

Es de destacar que el referido registro se creó para contar con la información de quienes prestan servicios turísticos y hacerlo llegar al público en general, integrándose con toda la información que proporcionen los órganos de los diferentes niveles de gobierno, en sus respectivos ámbitos, como se advierte de los artículos 46, 48, 49 y 50 de la propia ley impugnada.

El establecimiento de registros nacionales es una herramienta a la que recurre el legislador para el caso de materias concurrentes, en la medida en que constituye un mecanismo útil para concentrar información proveniente de los diferentes niveles de gobierno; por ello, el legislador ha otorgado a la Federación la facultad de mantener y coordinar el Registro Nacional de Turismo, facultando a las entidades federativas para su operación, lo que se traduce en un esquema de concurrencia y coordinación, sin que lo anterior implique que la Federación pueda inmiscuirse en la organización administrativa de los demás niveles de gobierno.

Por su parte, el promovente alegó que la Secretaría de Turismo no tiene facultades para emitir Normas Oficiales Mexicanas; lo que estimo infundado.

En efecto, el artículo 54 de la Ley General de Turismo impugnado, confiere a la Secretaría de Turismo la atribución para formular, revisar, aprobar, expedir y difundir las Normas Oficiales Mexicanas en el ámbito competencial turístico. Tal facultad no resulta contraria a los principios de legalidad, reserva de la ley y de subordinación previstos en los artículos 16, 49 y 73, constitucionales, ni constituye una indebida delegación de facultades legislativas en favor de una autoridad administrativa, tomando en cuenta que en los numerales 1o., 2o., 3o., 4o y 43 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, el propio órgano legislativo federal otorgó a las Secretarías de Estado, la facultad de expedir las Normas Oficiales Mexicanas de carácter obligatorio en el ámbito de su competencia; por tanto, al establecerse en la citada ley, la autoridad específica en quien recae esa atribución, ello sólo implica la debida pormenorización y desarrollo de las citadas disposiciones legales.

Luego, la atribución otorgada a la Secretaría de Turismo para expedir Normas Oficiales Mexicanas relacionadas con la prestación de los servicios turísticos no es violatoria de la Constitución Federal.

Contrario a lo anterior, considero que sí es fundado el argumento de invalidez a través del cual el promovente argumentó la inconstitucionalidad del artículo cuarto transitorio de la Ley General de Turismo, al considerar que transgrede la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, al facultar a la Secretaría de Turismo para expedir el Reglamento de la Ley General de Turismo, siendo ésta una facultad exclusiva e indelegable del Titular del Ejecutivo Federal.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 80, 89, fracción I y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República tiene la titularidad del Poder Ejecutivo Federal y la administración pública federal, cuyo funcionamiento y desarrollo, en virtud de su complejidad, requiere del auxilio de órganos secundarios y diversas dependencias.

Cabe señalar que dado el desarrollo de la actividad administrativa se han establecido las estructuras necesarias para ofrecer un eficaz y eficiente funcionamiento del sector público, tendiente a satisfacer las necesidades de la población, entre ellos, la expedición de leyes que confieren facultades normativas a los secretarios de Estado, encontrándonos en presencia de una normatividad de este tipo cuando a través de una ley o reglamento, el Congreso de la Unión o el Presidente de la República, según sea el caso, habilitan a un órgano de la administración para regular una materia concreta y específica, sea que ésta haya sido objeto de regulación con anterioridad o que no lo haya sido, de acuerdo con los principios y lineamientos convenidos en la legislación federal.

Por lo anterior, el Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad de legislar en las materias que enuncia el artículo 73 fracciones X, XXIX apartado E y XXX, en relación con el 90, todos de la Constitución Federal de la República, puede autorizar a las Secretarías de Estado para ese efecto, en virtud de que el Poder Legislativo no determina directamente todos los detalles técnico-operativos que surgen del funcionamiento de la administración pública, sino sólo las bases de su organización, por lo que resulta apropiado que los secretarios de Estado como integrantes de la administración pública federal, conforme a lo dispuesto por el artículo 90, cuenten con las atribuciones necesarias para dar agilidad, prontitud, firmeza y precisión a los actos de aplicación de la ley específica que expida el Congreso de la Unión.

De ahí que las autorizaciones conferidas a secretarios de Estado para dictar reglas técnico-operativas de observancia general en su ramo, no constituyen actos delegatorios de facultades del Congreso de la Unión, en virtud de que esas disposiciones no derivan de una facultad propia, sino que asigna directamente a un órgano de la administración pública federal una tarea operativa para facilitar la aplicación de una ley específica dentro de su campo de acción, como ocurren en el caso de las Normas Oficiales Mexicanas que vimos previamente.

Ahora, el artículo 89, fracción I, de la Norma Fundamental otorga al Presidente de la República la facultad expresa de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, esto es, para emitir las normas reglamentarias que desarrollan el contenido de las leyes emanadas del Poder Legislativo.

Así, el Presidente de la República en uso de dicha facultad, podrá expedir '*reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes*', que a su turno deberán ser refrendados por los secretarios de Estado o jefe de departamento administrativo a que el asunto corresponda, de tal suerte que se trata de normas subordinadas, ya que provienen de un órgano que al emitirlos no expresa la voluntad general, sino únicamente complementa las normas que expide el órgano legislativo. Siendo distintas las '*reglas generales administrativas*', emitidas por un Secretario de Estado que constituyen cuerpos normativos sobre detalles técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia obedece a los avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública.

En este tenor, conforme a lo dispuesto en el artículo 89, fracción I, es el Presidente de la República quien tiene facultad exclusiva de expedir las normas reglamentarias necesarias y, por ende, el otorgamiento de atribuciones por la Constitución no puede extenderse analógicamente a otros supuestos que los expresamente previstos en la Norma Fundamental, razón por la que resulta inconstitucional el primer párrafo del artículo cuarto transitorio de la Ley General de Turismo al otorgar la atribución de expedir el Reglamento de dicha ley a la Secretaría de Turismo y no al Titular del Poder Ejecutivo Federal.

No obstante lo anterior, en el proyecto que sometí a consideración del Pleno, señalé que ello no llevaba a que, en vía de consecuencia se declarase la invalidez de los artículos 3o., fracción XVIII, 4o., fracción XIV, 5o., 7o., fracción XVII, 12, 13, 25, 31, 33, 34, 41, fracción IV, 46, 47, 48, 49, 54, 56, 64, 66, 68 y 73 de la ley impugnada, en los que se hace alusión al Reglamento de dicha ley, en tanto los artículos referidos únicamente hacen remisión al Reglamento de dicha ley, por lo que su eficacia en todo caso estará condicionada a la expedición del Reglamento por la autoridad facultada constitucionalmente para ello.

En contraste, considero que sí debía hacerse extensiva la invalidez decretada, al artículo 54 de la ley impugnada, en tanto sujeta a los prestadores de servicios a cumplir los elementos y requisitos que determine la Secretaría de Turismo mediante las disposiciones reglamentarias correspondientes, distinguiendo éstas de las Normas Oficiales Mexicanas que también toca emitir a dicha dependencia, siendo que, como ya dejamos sentado, a quien compete expedir el Reglamento es al Titular del Ejecutivo Federal, no así a la citada Secretaría, por lo que debe declararse la invalidez de la porción normativa que dice "la Secretaría mediante", en tanto alude a esta autoridad, como emisora de disposiciones reglamentarias.

Son estas razones las que, en su momento sustentaron el proyecto de sentencia que sometí, como ponente, sometí a consideración del tribunal en Pleno, y que, por ende, reiteraré para fijar mi posicionamiento en contra del nuevo proyecto que aprobó la mayoría del Pleno.

El Ministro **Sergio A. Valls Hernández**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de doce fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto particular formulado por el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández, en la sentencia del veinticuatro de enero de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 71/2009, promovida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a nueve de mayo de dos mil trece.- Rúbrica.

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 67/2011, promovida por el Municipio de Zamora, Estado de Michoacán, así como el Voto Particular formulado por el Ministro José Fernando Franco González Salas.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 67/2011

ACTOR: MUNICIPIO DE ZAMORA, ESTADO DE MICHOACÁN.

MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES.

SECRETARIO: ALEJANDRO MANUEL GONZALEZ GARCÍA.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veintiuno de febrero dos mil trece.**

VISTOS; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.- Presentación de la demanda, autoridades demandadas y actos impugnados. Por escrito recibido el tres de junio de dos mil once, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Alfonso Martínez Vázquez, María Guadalupe Zuno Pérez y Juan Carlos Garibay Amezcua, ostentándose con el carácter de Presidente, Síndico y Secretario del Municipio de Zamora, Estado de Michoacán, respectivamente, promovieron controversia constitucional en la que demandaron la invalidez de los actos que más adelante se precisan, imputados a las autoridades que a continuación se señalan:

1.- Autoridades demandadas: **a)** Poder Legislativo del Estado de Michoacán. **b)** Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán. **c)** Secretario de Gobierno del Estado de Michoacán. **d)** Director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán.

2.- Norma cuya invalidez se demanda: El artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, relativo al Decreto número 330, emitido por el Congreso de ese Estado, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinticuatro de mayo de dos mil once.

SEGUNDO.- Antecedentes. Después de esbozar algunos antecedentes legislativos vinculados con el tema de la regulación local de los bienes inmuebles integrantes del patrimonio municipal, en relación con el artículo 115 de la Constitución Federal, el actor destaca que el nuevo texto del artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, correspondiente al Decreto aludido, que establece una prohibición para que el municipio lleve a cabo cualquier acto de enajenación sobre los inmuebles adquiridos por donación de desarrollos habitacionales, o por transferencia o enajenación de áreas de donación estatal de desarrollos habitacionales, es contrario al referido dispositivo constitucional en sus fracciones II, III y IV.

TERCERO.- Conceptos de invalidez. El Municipio actor sostiene su reclamo sobre la base de los siguientes argumentos:

A. La prohibición que contiene el artículo 136 impugnado (*para vender, permutar, donar, ceder, comodatar o realizar cualquier acto de enajenación de los inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales; y transferencia o enajenación de áreas de donación estatal de desarrollos habitacionales*), así como la condición para la realización de proyectos de construcción de obras de equipamiento urbano en áreas de donaciones estatales o municipales (*contar con la aprobación mayoritaria de los vecinos del desarrollo que generó el área de donación*) irrumpe de modo negativo en el plano constitucional, en tanto su establecimiento por parte del Congreso Local constituye un exceso legislativo de las facultades que dentro de ese ámbito le confiere el artículo 115, fracciones II y III, constitucional, lo que, en consecuencia, también provoca la inobservancia del artículo 133 de la propia norma constitucional.

B. La referida prohibición, al limitar la disposición de ciertos bienes municipales, conlleva la transgresión del principio de libertad hacendaria que se extrae del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.

C. Frente a la inconstitucionalidad del precepto combatido, también resulta inválida la orden y el acto propio de su publicación.

D. Con la promulgación, publicación y refrendo del Decreto 330, que contiene la reforma del artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, se dejó de tomar en cuenta la obligación de guardar y hacer guardar la constitución, en términos de los artículos 128 y 133 constitucionales, porque a pesar de que el texto de aquél precepto resulta contrario al orden constitucional, no se expusieron observaciones u objeciones al respecto por parte de las demandadas.

CUARTO.- Artículos constitucionales que se aducen violados. Los preceptos son el 115, fracción II, III y IV, 120, 128 y 133 constitucionales.

QUINTO.- Admisión y Trámite. Por acuerdo de seis de junio de dos mil once, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que le correspondió el número 67/2011 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales para que instruyera el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.

Mediante proveído de siete de junio siguiente, el Ministro instructor tuvo por presentada la demanda únicamente al Síndico del Municipio de Zamora, Estado de Michoacán, y la admitió a trámite señalando como autoridades demandadas sólo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California Sur, así como al Secretario General de Gobierno de esa Entidad, a quienes ordenó emplazar para que formularan su respectiva contestación. Igualmente mandó dar vista a la Procuradora General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.- Contestación del Poder Ejecutivo Local. Al dar contestación a la demanda, el Secretario de Gobierno del Estado de Michoacán, en representación del Titular del Poder Ejecutivo de la Entidad, precisó que, en contra de lo referido por el actor, la promulgación del Decreto relativo al artículo combatido se había realizado con apego a las facultades derivadas de la Constitución Local, siguiendo las formalidades del procedimiento legislativo correspondiente, sin que el ejercicio del veto fuera legalmente exigible en todos los casos.

SÉPTIMO. Contestación del Secretario de Gobierno Local. En su contestación, el funcionario de mérito evocó similares consideraciones a las reseñadas en el resultando que antecede, pero referidas al refrendo del Decreto en mención.

OCTAVO.- Contestación del Congreso Local. El Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán, al contestar la demanda, expuso como primer aspecto que la controversia constitucional resulta *improcedente* en términos del artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, porque:

a. Los promoventes carecen de legitimación activa, al no contar con la representación del Municipio, la cual se ejerce a través del Ayuntamiento o del Consejo Municipal, siendo que, además, no se obtuvo una determinación colegiada de el a ayuntamiento para su presentación.

b. En la demanda no se indica cuál es el ámbito de competencia que la parte actora estima actualizado en su perjuicio a partir de la emisión del Decreto que contiene la norma combatida; lo que constituye una condición material ineludible para la procedencia de la controversia.

c. En contra de lo lectura pretendida por la actora, la condición exigida para la aprobación de las resoluciones vinculadas con la afectación del patrimonio municipal (dos terceras partes del ayuntamiento) permanece vigente al tenor de los artículos 124 y 129 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.

Sobre el punto señala, además, que el objetivo de la inclusión del texto del precepto reclamado radica en la necesidad de preservar el patrimonio de la hacienda municipal, a fin de evitar desvíos en la disposición de aquellos bienes municipales.

Más adelante, ya alrededor del tema de fondo, el Congreso Local, a través de su representante, niega que se actualice la transgresión que se le imputa, para lo cual reitera lo sintetizado en el párrafo que precede, y añade que el artículo 136 combatido no genera la violación al principio de libre administración hacendaria, porque la restricción en la disposición de ciertos bienes se justifica en atención a su causahabencia.

Finalmente invoca diversas excepciones y defensas orientadas a insistir sobre la improcedencia de la controversia y la inexistencia de la violación alegada por la parte actora.

NOVENO.- Opinión de la Procuradora. Paralelamente al reconocimiento de los aspectos relacionados con la competencia de este Alto Tribunal y al de la legitimación de la actora, así como a la oportunidad de la demanda, el Subprocurador de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, en suplencia por ausencia de la Procuradora General de la República, al formular su opinión, plasmó argumentos tendentes a desestimar las causales de improcedencia planteadas por el Congreso Local, al considerar, en parte, que el análisis de su eficacia incide en aspectos relativos al fondo.

Por otro lado, al ocuparse de los motivos de invalidez hechos valer, se pronunció en favor de la regularidad constitucional del artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán impugnado, al considerar que éste no vulnera el artículo 115, fracciones II, III y IV, constitucional.

Al efecto manifestó que, a su entender, el Municipio actor realiza una indebida interpretación del artículo impugnado, cuyo contenido, en relación con los artículos 1o., 2o., 8, 14, 198, 273, 274, 275, 276, 297, 329 y 407 del Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán, pone en evidencia que el manejo de los bienes inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales y transferencia o enajenación de aéreas de donación estatal de desarrollos habitacionales, así como las áreas verdes, persiguen como objetivo el beneficio de los habitantes de dichos desarrollos; de ahí que cualquier acto que implique su enajenación se restrinja a esa finalidad.

Dentro de esa afirmación señala que ese mismo principio se persigue a través de la exigencia prevista por el precepto reclamado en cuanto a que los proyectos de construcción de obras para equipamiento urbano se aprueben por la mayoría de los vecinos del desarrollo que generó el área de donación, lo cual, dice, coincide con la exposición de motivos de la iniciativa de reforma que dio origen a aquél.

A ello añade que el citado artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán no contraviene el principio de libre administración hacendaria, en tanto no se limita al municipio la disposición de su patrimonio, pues éste, a propósito del otorgamiento de las licencias a los fraccionadores, obtiene los impuestos, aprovechamientos, derechos o contribuciones fiscales municipales, y participa en la determinación del uso del suelo de las áreas de donación de los desarrollos correspondientes de donde también obtiene el pago de diversos conceptos fiscales.

Asimismo afirma que la existencia de la inconstitucionalidad alegada deriva del hecho de que bajo la prevalencia del precepto impugnado el Municipio se encuentra en aptitud de ejercer sus facultades en la prestación de los servicios que le corresponden alrededor de los desarrollos.

Desde esas ideas la representación social asegura que, por consecuencia, tampoco se vulneran los artículos 120, 128 y 133 constitucionales, respecto de los actos relativos a la promulgación, publicación y refrendo del Decreto 330, por el que se reformó el artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal de la Entidad, en tanto aquéllos se ciñeron al texto de lo dispuesto en los artículos 60, fracción I, 61, fracción I, y 65 de la Constitución Local.

DÉCIMO.- Cierre de la instrucción. Agotado el trámite respectivo, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas ofrecidas por las partes, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de Zamora, y los Poderes Ejecutivo y Legislativo, todos del Estado de Michoacán, donde se plantea la inconstitucionalidad del artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, relativo al Decreto número 330, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinticuatro de mayo de dos mil once.

SEGUNDO.- Oportunidad. En primer lugar, debe examinarse si la demanda se presentó oportunamente.

Con fundamento en el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ el cómputo del plazo de treinta días para promover la demanda de controversia constitucional debe hacerse a partir del día siguiente a la fecha de publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

En el caso, como se ha venido señalando, se cuestiona el artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, relativo al Decreto número 330, emitido por el Congreso de ese Estado, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinticuatro de mayo de dos mil once, como consta en el ejemplar de dicho medio informativo que obra a fojas veintisiete a veintinueve de autos y, por consiguiente, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del **veinticinco de mayo siguiente al cinco de julio del referido año.**

¹ **“ARTICULO 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

I. (...)

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

III. (...).”

Lo anterior toda vez que de acuerdo con el artículo 3º, fracción II, de la Ley de la materia, se deben computar sólo los días hábiles, en consecuencia, deben descontarse del plazo para la promoción de la demanda los sábados y domingos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20. de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el diverso 163 de la Ley Orgánica antes referida.

En este tenor, toda vez que la demanda se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el **tres de junio de dos mil once**, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la foja veinticinco de autos, es evidente que su presentación fue oportuna.

TERCERO.- Legitimación activa. A continuación se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la controversia constitucional, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Los artículos 10, fracción I, y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 constitucional², establecen que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

En el presente expediente, conforme al acuerdo de instrucción de siete de junio de dos mil once, únicamente se tuvo por presentada la controversia constitucional a María Guadalupe Zuno Pérez, quien se ostentó con el carácter de Síndico del Municipio de Zamora, Estado de Michoacán, lo cual acreditó, entre otras constancias, con copias certificadas del Periódico Oficial de la Entidad de once de septiembre de dos mil ocho, en el que se contiene el Decreto Legislativo número diecinueve, por el que se designa a ésta en el cargo que ostenta hasta que el síndico propietario suspendiera su licencia definitiva o hasta que concluyera el período constitucional 2008-2011.³

Al respecto, el artículo 51, fracción VIII, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán⁴ prevé que el síndico municipal tiene facultades para representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éste sea parte.

En consecuencia, tomando en consideración que se encuentra acreditado que el síndico municipal goza de facultades para promover el presente medio de control constitucional en representación del Municipio actor y toda vez que éste es uno de los órganos señalados por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal para intervenir en una controversia constitucional, debe concluirse que el Municipio de Zamora, Michoacán, cuenta con la legitimación necesaria para promoverla.

De conformidad con lo anterior, debe calificarse se infundado el argumento de improcedencia aducido por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán, en el sentido de que el promovente carece de legitimación activa, toda vez que, a su entender, ésta no se ejerce por algún miembro aislado sino a través del Ayuntamiento o del Consejo Municipal, siendo que, además, no se obtuvo una determinación colegiada del Ayuntamiento para su presentación.

Esto porque, como ya se dijo, del contexto legal identificado se extrae que corresponde al síndico representar al municipio, sin que en precepto diverso de tales ordenamientos se exija que para la promoción de una controversia constitucional se requiera un acuerdo del ayuntamiento para el efecto, siendo que, además, en todo caso, de la foja 26 de autos se desprende que la presentación de la demanda derivó del acuerdo mayoritario de los integrantes del Ayuntamiento.

² **"ARTÍCULO 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

IV. El Procurador General de la República."

"ARTÍCULO 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

³ Fojas 40 y 41 del expediente.

⁴ **"Artículo 51.** Son facultades y obligaciones del Síndico:

I.(...)

VIII. Representar legalmente al municipio, en los litigios en que éste sea parte y delegar dicha representación, previo acuerdo del Ayuntamiento;

(...)"

CUARTO.- Legitimación pasiva. Enseguida, se procede al análisis de la legitimación de las demandadas, al ser también un presupuesto indispensable para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley para satisfacer la exigencia de la demanda, en caso de que ésta resulte fundada.

En esta controversia se reconoció el carácter de autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Michoacán, así como al Secretario de Gobierno de la Entidad.

La autoridad legislativa compareció a juicio por conducto del diputado Iván Madero Naranjo, quien se ostentó como Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán, carácter que acreditó con copia del acuerdo 402 correspondiente a la sesión de doce de mayo de dos mil once, donde se identifican a las personas que integraran la mesa directiva de dicho cuerpo legislativo para el periodo del quince de mayo al catorce de septiembre de ese año, según consta en la foja doscientos treinta y uno del expediente.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 27 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán⁵, la representación del Poder Legislativo del Estado se deposita en el Presidente de la Mesa Directiva, por lo que habiéndose acreditado que éste tiene la representación del órgano legislativo demandando, es evidente que el Poder Legislativo de Michoacán cuenta con la legitimación procesal para comparecer a juicio.

Por lo que se refiere al Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán, firma la contestación de la demanda Fidel Calderón Torreblanca, en su carácter de Secretario de Gobierno del Estado de Michoacán, en cuanto representante jurídico del Titular del Poder Ejecutivo de acuerdo a los artículos 64, párrafo segundo,⁶ de la Constitución Política Local y 23, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, lo cual acredita con copia certificada del nombramiento hecho a su nombre el quince de febrero de dos mil ocho.

De la lectura de dichos preceptos se advierte que corresponde al Secretario de Gobierno representar al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, por sí o por medio de representante designado al efecto, en los juicios y procedimientos en que sea parte, independientemente de que en determinado momento se encuentre encargado del despacho del Poder Ejecutivo y, en consecuencia, cuenta con la representación necesaria para actuar en el presente juicio.

Asimismo, tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio de conformidad con el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, toda vez que intervinieron en la expedición de la norma cuya invalidez se demanda.

Por las mismas razones también se reconoce la legitimación pasiva del Secretario de Gobierno del Estado de Michoacán, a quien se le imputa el refrendo del Decreto señalado, además de que, como ya se dijo, acreditó su cargo mediante los documentos citados.

Sirve de apoyo a lo anterior, en parte, la tesis de jurisprudencia P./J. 109/2001, de rubro y contenido siguiente:

SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO. *Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los "órganos de gobierno derivados", es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación*

⁵ "Artículo 27. Son atribuciones de la Presidencia de la Mesa Directiva las siguientes:

I. (...)

II. Representar al Congreso ante los otros dos Poderes del Estado, los Ayuntamientos, los Poderes de la Unión y demás entidades federativas;

(...)"

⁶ "Artículo 64.- El Secretario de Gobierno será el órgano por el cual el Ejecutivo comunique sus resoluciones y llevará en el Congreso la representación del Gobernador cuando éste lo crea conveniente.

Al Secretario de Gobierno le corresponde representar al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, por sí o por medio de representante designado al efecto, en los juicios y procedimientos en que sea parte."

pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia. (Registro: 188738. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIV, Septiembre de 2001. Página: 1104. Tesis: P./J. 109/2001. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional).

QUINTO. Causales de improcedencia. Al continuación se abordan las causales de improcedencia invocadas por las partes demandadas o las que se adviertan de oficio.

Según quedó precisado en el resultando octavo, además del cuestionamiento vinculado con la legitimación activa, el Congreso Local demandado sostiene que la presente controversia es improcedente porque, por un lado, el Municipio actor, a través de su demanda, no indica cuál es el ámbito de competencia que estima transgredido a partir de la emisión del Decreto que contiene el artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán cuya inconstitucionalidad reclama.

Tal argumento debe desestimarse principalmente porque de la lectura del escrito relativo es fácil advertir que la parte actora especifica con claridad, entre otros argumentos, que dicho precepto irrumpe negativamente sobre el marco de las prerrogativas que para el ámbito municipal resguarda el artículo 115, fracciones II, III y IV, de la Constitución Federal, concretamente en relación con el principio de autonomía municipal y la libre disposición del patrimonio de la hacienda municipal; lo que evidentemente muestra la presencia de un argumento suficiente para este Tribunal Pleno proceda a su estudio.

En cualquier caso, la infructuosa evocación de esa supuesta causa de improcedencia surge desde la circunstancia de que las razones que le dan apoyo involucran aspectos atinentes al fondo, como lo relativo a la existencia o no de una afectación al ámbito del municipio, cuyo estudio no puede abordarse en este momento. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de rubro: **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."**⁷

Precisamente en función de ese criterio es que también debe desestimarse la restante causal de improcedencia que hace valer el Congreso Local, con la que busca inhibir la eficacia de las alegaciones planteadas por la parte actora, a partir de argumentos tendentes a justificar la validez del artículo 136 controvertido, especialmente desde la afirmación de que su inserción en el orden normativo local atiende a un fin válido (preservar el patrimonio municipal) así como a la circunstancia de que bajo su presencia no se expulsa la condición exigida para la aprobación de las resoluciones vinculadas con la afectación del patrimonio municipal (dos terceras partes de un ayuntamiento) la que permanece vigente en términos de los artículos 124 y 129 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.

SEXTO. Estudio. Al no advertirse causas de improcedencia distintas a las analizadas, se procede al examen de los conceptos de invalidez hechos valer por el Municipio actor, cuya esencia quedó reseñada en el resultando tercero, los que se encaminan a demostrar la inconstitucionalidad del artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, reformado a través del Decreto número 330, emitido por el Congreso de ese Estado, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinticuatro de mayo de dos mil once.

Como se recordará, en el primero de tales motivos de anulación (sintetizado en el inciso A) ese estado de alteración constitucional, al parecer del actor, surge primordialmente del exceso legislativo en que incurrió el Congreso Local al establecer una **prohibición absoluta** para la afectación de ciertos bienes inmuebles municipales (adquiridos por donación de desarrollos habitacionales y por transferencia o enajenación de donación estatal de áreas de donación de tales desarrollos), así como al **condicionar** la realización de los proyectos de construcción de obras de equipamiento urbano a la aprobación mayoritaria de los vecinos del desarrollo que generó el área de donación, lo cual estima contrario al artículo 115, fracciones II y III, constitucional, por transgresión al principio de autonomía municipal.

La causa que bajo la óptica del actor representa esa violación se hace derivar de la circunstancia de que, conforme al primero de esos apartados constitucionales, específicamente en su inciso b), el contenido de las leyes que alrededor del manejo del patrimonio municipal pueden expedir las legislaturas locales se constriñe únicamente al establecimiento de los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento.

⁷ **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.** En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas." (Registro: 193266. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, septiembre de 1999. Página: 710. Tesis: P./J. 92/99. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional).

Luego, para la parte actora, el hecho de que el contenido del artículo impugnado establezca una prohibición absoluta para la afectación de ciertos bienes inmuebles del patrimonio municipal, así como al condicionar su disposición a la autorización de agentes externos, revela la presencia de hipótesis normativas ajenas a ese marco límite, lo que incluso repercute negativamente en el ámbito de la prestación de servicios municipales y, en consecuencia, pone de manifiesto un exceso por parte del Congreso Local en el ejercicio de sus facultades.

Ahora bien, para entender el reclamo que en esta parte expone el Municipio actor es necesario conocer el contenido y origen del precepto impugnado de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, relativo al Decreto número 330, publicado en el periódico oficial de la Entidad el veinticuatro de mayo de dos mil once, así como el contexto normativo dentro del que cobra aplicación.

En ese orden se tiene que el dispositivo controvertido establece:

“Artículo 136. La compra, venta, donación, cesión o gravamen de bienes inmuebles municipales, requerirá de la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento.

(REFORMADO [ADICIONADO], P.O. 24 DE MAYO DE 2011)

No podrán ser sujetos de venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación, los bienes inmuebles municipales adquiridos por:

I. Donación de desarrollos habitacionales; y,

II. Transferencia o enajenación de áreas de donación estatal de desarrollos habitacionales.

(REFORMADO [ADICIONADO], P.O. 24 DE MAYO DE 2011)

Las áreas verdes de donación, deberán ser espacios jardinados, el fraccionador tendrá la obligación de equiparlas para tales efectos. El Ayuntamiento deberá incorporarlas como áreas de uso común de dominio público.

(REFORMADO [ADICIONADO], P.O. 24 DE MAYO DE 2011)

Los proyectos de construcción de obras de equipamiento urbano que se pretendan realizar en áreas de donaciones estatales o municipales, deberán contar con la aprobación mayoritaria de los vecinos del desarrollo que generó el área de donación.”

La reproducción del precepto en mención, contenido en el Título Séptimo, Capítulo II, de los Bienes Municipales, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, muestra, como premisa general, que la compra, venta, donación, cesión o gravamen de bienes inmuebles municipales, estará condicionada a la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento.

En contraste con dicha regla, en un segundo momento, el artículo en examen prevé, a modo de **prohibición absoluta**, la imposibilidad de sujetar a venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación, los bienes inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales y, por transferencia o enajenación de áreas de donación estatal de dichos desarrollos.

Seguidamente, en el párrafo tercero, se establece la manera en que deberán conformarse las áreas verdes de donación (espacios jardinados) y la obligación a que se sujeta al fraccionador para tales efectos, así como el destino que el ayuntamiento deberá imprimir a aquéllas (incorporarlas como áreas de uso común de dominio público).

Por último, en relación con los proyectos de construcción de obras de equipamiento urbano que se pretendan realizar en las áreas de donaciones estatales o municipales, se fija **como condición** que éstas deberán **contar con la aprobación mayoritaria de los vecinos del desarrollo que generó el área de donación**.

De la iniciativa de reforma que dio lugar al citado artículo, presentada por los diputados Sergio Solís Suárez y Francisco Javier Morelos Borja, integrantes de la Septuagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, se obtiene que la necesidad de su emisión se sustentó a partir de las siguientes motivaciones:

“EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.---*De acuerdo a los nuevos ordenes sociales, la participación ciudadana plantea una nueva relación entre el Estado y la sociedad; más libre, democrática, transparente y legítima, en la que se privilegia y promueve la actuación informada y activa de los gobernados en las decisiones que atañen a todos. El papel que tenía el Estado como absoluto, omnipresente y omnipotente deber ser remplazado por un ente con personalidad jurídica que escucha y atiende las decisiones de sus mandantes en quienes reside*

originariamente el poder que ostenta.--- La información, como recurso básico y necesario que proporciona poder al ciudadano es un derecho fundamental contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tal motivo el Estado debe respetarlo y promoverlo como una herramienta a favor del gobernado.--- En la medida en que el Estado provea de mayores medios de participación ciudadana fortalecerá los valores cívicos, promoviendo su institucionalización.--- En este sentido la tramitología administrativa también debe ser adecuada a los mecanismos de participación a la ciudadanía que son implementados.--- La **planeación urbana** realizada de manera estratégica es un importante factor de bienestar social que generan un sano desarrollo de los ciudadanos **permitiendo proyectar crecimiento organizado y sostenible**. En Michoacán, en especial en nuestra capital, **el crecimiento urbano se ha dado de forma desordenada, sin información suficiente, ni participación de la ciudadanía**, provocando entre otras deficiencias caos vial, falta de espacios de desarrollo comunitario, problemas de agua y suelo, **cada vez con mayores asentamientos irregulares y fraccionadores que no cumplen con las normas urbanísticas**.--- Existen en el mundo, varios ejemplos de éxito de **desarrollo urbano**, el más conocido en América Latina es sin duda el de Brasilia, que desde 1960 es capital de Brasil y sede de los Poderes, la cual fue construida exclusivamente para ese fin; sus edificios, vialidades, áreas de reserva ecológica y espacios comunitarios son parte importante de la estética y funcionalidad urbana que la caracterizan. Evidentemente es mejor proyectar y construir a medida, que enmendar sobre lo existente, de ahí la importancia.--- Se vuelve imperioso desde el Poder Legislativo **podamos plantear propuestas y soluciones urbanas adecuadas que permitan obtener avance en el mejoramiento de la infraestructura**.--- Lo anterior es así, ya que existen en buena parte de las ciudades del Estado de Michoacán, problemas relacionados **con la falta de planeación urbana, los asentamientos irregulares generan desequilibrios sociales e inequidades al momento de proveer servicios públicos**. En palabras del propio Edil Moreliano, Fausto Vallejo, hoy en día existe una sobrepoblación de "100 mil habitantes, provenientes del interior del Estado".--- Bajo esta perspectiva **las áreas de donación deben estar enfocadas a la planeación y sustentabilidad del desarrollo de las ciudades**, no como botín de grupos de poder a quienes se les otorgan espacios de donación para premiar su actuar, afectando a la sociedad no organizada, económicamente más activa que los grupos de presión mencionados, **a los que excepcionalmente ceden éstas porciones territoriales**.--- Así, esta reforma propone que **las áreas de donación provenientes de donaciones de fraccionadores funcionen como verdaderos espacios de recreación y desarrollo social que beneficien a la comunidad, permaneciendo como áreas verdes y no espacios dedicados a edificaciones disfuncionales que solo pretenden la mayor rentabilidad material y económica**.--- Si bien el motivo fundamental de las donaciones, es dotar al municipio de inmuebles que le permitan proveer de infraestructura urbana, lo cierto es que dichas obras deben cuidar el beneficio colectivo de acuerdo a las **necesidades de los habitantes del fraccionamiento**, quienes en primera instancia son los beneficiados o perjudicados según el destino que se les dé, razón por la cual debe tomarse en cuenta la opinión vecinal para definirlo.--- La proporción de la donación es significativa en relación con las dimensiones totales del terreno e inevitablemente redundante en el costo total que pagan los consumidores finales de vivienda y que no comparte con el desarrollador inmobiliario esta elevación con el costo, ya que es aplicada por disposición legal necesaria para el otorgamiento de permisos. **En este entendido los habitantes del fraccionamiento, son los que pagan por las áreas de donación que recibe el Estado y el Municipio y sería en atención al principio de congruencia que se les tome en cuenta para aprobar el proyecto a realizarse en dichas zonas**" (fojas 179 a 184 del cuaderno principal)

Para dar materialidad a esa intención, a través del decreto en mención también se reformó el 114 del Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán, y se derogó el último párrafo del artículo 297 del propio ordenamiento, que disponen:

"Artículo 114.- El Gobernador previa autorización del Congreso del Estado, podrá transferir o enajenar áreas o predios del Estado a los ayuntamientos, entidades de la administración pública estatal o federal u organizaciones sociales y privadas, **que tengan como objetivo la realización de acciones de desarrollo urbano**, siempre y cuando cumplan con los requisitos siguientes:

I. Que el aprovechamiento de los inmuebles sea compatible con los programas de desarrollo urbano y las disposiciones que regulan el uso o destino del suelo;

II. Contar con un programa financiero en el que se establezcan los recursos económicos disponibles y su vinculación con las acciones de desarrollo; y,

III. Se establezca el compromiso de aprovechar los predios en las acciones prioritarias determinadas en los programas correspondientes.

(REFORMADO [N. DE E. ADICIONADO], P.O. 24 DE MAYO DE 2011)

Los bienes inmuebles del Estado adquiridos mediante donación de desarrollos habitacionales, sólo podrán ser transferidos o enajenados a favor de los Ayuntamientos y entidades de la Administración Pública Estatal o Federal, debiendo destinar exclusivamente para los usos indicados para las áreas de donación en la Ley Orgánica Municipal.

“Artículo 297.- Las áreas de donación en los Desarrollos o desarrollos en condominio no podrán ser objeto de enajenación, salvo en los casos previstos en este Código. El cincuenta por ciento deberá destinarse para áreas verdes, parques o plazas públicas, en las cuales el fraccionador tendrá la obligación de equiparlas para tales efectos y el otro cincuenta por ciento, se destinará para la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico áreas deportivas o recreativas e instalaciones de comercio: salud y asistencia públicas.

Las características que deberán **cumplir las áreas de donación para equipamiento urbano** son las siguientes:

I. Ubicarse dentro del Desarrollo o desarrollo en condominio;

II. Integrar un solo polígono, cuando la superficie no rebase los 5,000.00 metros cuadrados, y en caso de ser mayor, se determinará por la Dependencia Municipal en función del uso que se le pretenda dar por el Ayuntamiento, para lo cual deberá observar:

a. Las disposiciones de los programas de desarrollo urbano de la zona en que se localice;

b. Las necesidades de equipamiento urbano de la población que habitará en el Desarrollo, desarrollo en condominio o de la zona en donde se ubique;

c. Las determinaciones técnicas del Sistema Normativo de Equipamiento Urbano;

III. Preferentemente al centro geométrico del Desarrollo o desarrollos en condominio;

IV. Con un mínimo de dos frentes a vialidades públicas;

V Las vialidades que las circunden deberán estar totalmente urbanizadas;

VI. Proporción del predio (ancho/largo) de 1:1 a 1:2;

VII. Pendiente máxima del diez por ciento; y,

VIII. La posición en relación a la manzana, deberá ser preferentemente en la cabecera, media manzana o manzana completa, de conformidad a la superficie y el uso que se le pretenda dar por parte del Ayuntamiento.

(DEROGADO ULTIMO PARRAFO, P.O. 24 DE MAYO DE 2011)”

El reconocimiento del contexto del cual emerge el precepto reclamado permite advertir que su contenido alcanza al ámbito normativo del desarrollo urbano a nivel estatal y municipal (principalmente en relación con el destino que debe darse a ciertos bienes inmuebles a cargo del municipio, específicamente de aquellos derivados de la donación de desarrollos habitacionales, así como los actos de aprovechamiento y disposición que sobre éstos pueden) cuya regulación, en términos del artículo 27, tercer párrafo, y 73, fracción XXIX-C,⁸ de la Constitución Federal, se inserta en el sistema constitucional de competencias concurrentes.

⁸ “**Artículo 27.-** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.
(...)”

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.”

Alrededor de esa categorización, el Pleno de este Alto Tribunal ha señalado que la presencia de facultades concurrentes en esa materia supone la intervención de los tres niveles de gobierno, cuya participación o concurrencia se diseña a partir de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Ilustra esa aproximación el contenido de la siguiente tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno, que establece:

ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL. Con la adición al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976, la materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en ella. En dicha materia las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que, además de los principios de división competencial, cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno. La ley relativa es la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones originales tenían por objeto establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. El indicado ordenamiento fue modificado en 1981 y 1984, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarlo a las reformas del artículo 115 de la Constitución General de la República. De este modo, la materia de asentamientos humanos fue absorbida por la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la Ley General, la concurrencia de la facultad entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional. (Registro: 161384. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV, Agosto de 2011. Página: 886. Tesis: P./J. 15/2011. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional)

Así, a grandes rasgos, de acuerdo a ese esquema de competencias, principalmente en atención a los artículos 7, 8 y 9^o de la Ley General de Asentamientos Humanos, se obtiene que en materia de asentamientos

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: (...)

XXIX-C.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución."

⁹ "Artículo 70.- Corresponden a la Federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, las siguientes atribuciones:

- I. Proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales;
- II. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo sustentable de las regiones del país;
- II bis. Promover la implantación de sistemas o dispositivos de alta eficiencia energética en las obras públicas de infraestructura y equipamiento urbano, para garantizar el desarrollo urbano sostenible;
- III. Prever a nivel nacional las necesidades de reservas territoriales para el desarrollo urbano con la intervención, en su caso, de la Secretaría de la Reforma Agraria, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y regular en coordinación con los gobiernos estatales y municipales los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;
- IV. Elaborar, apoyar y ejecutar programas para el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;
- V. Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;
- VI. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado;
- VII. Formular y ejecutar el programa nacional de desarrollo urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento;
- VIII. Coordinarse con las entidades federativas y los municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, mediante la celebración de convenios y acuerdos;
- IX. Asesorar a los gobiernos estatales y municipales que lo soliciten, en la elaboración y ejecución de sus planes o programas de desarrollo urbano y en la capacitación técnica de su personal;
- X. Proponer a las autoridades de las entidades federativas la fundación de centros de población;
- XI. Verificar en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que las acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se ajusten, en su caso, a la legislación y planes o programas en materia de desarrollo urbano;
- XII. Vigilar las acciones y obras relacionadas con el desarrollo regional y urbano que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejecuten directamente o en coordinación o concertación con las entidades federativas y los municipios, así como con los sectores social y privado;
- XIII. Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de los convenios y acuerdos que suscriba el Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, así como determinar en su caso, las medidas correctivas procedentes;

humanos y desarrollo urbano a la Federación le están reservadas, entre otras, amplias atribuciones de coordinación, ejecución, control y asesoría en el plano del desarrollo regional y urbano, con la participación de los gobiernos estatales y municipales.

Por otra parte, a las entidades federativas se le atribuyen facultades legislativas en la materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano de los centros de población, así como de formulación, aprobación, ejecución, evaluación y vigilancia del plan estatal en la materia, y de coordinación no sólo con la Federación y otros Estados sino con los diversos Municipios de la entidad para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población.

Finalmente, a los municipios se destinan facultades de formulación y administración de los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo, así como de su evaluación y vigilancia, con apego a las normas estatales, además de atribuciones para celebrar los convenios y acuerdos que se estimen adecuados para apoyar los objetivos y prioridades de los planes de desarrollo.

Vinculado con la delimitación de ese marco de competencias, en especial referencia al alcance de las facultades municipales en la materia de asentamientos humanos establecidas en el artículo 115, fracción V, constitucional, en relación con las concedidas a las entidades federativas, este Tribunal Pleno ha entendido que a pesar de que a través de dicho precepto el constituyente procuró otorgar una mayor participación al municipio en ese ámbito, lo cierto es que con ello no pretendió el establecimiento de una competencia exclusiva y excluyente de los otros dos niveles de gobierno.

Por eso se ha estimado, en esencia, que las acciones de formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano por parte del municipio deben entenderse sujetas a los lineamientos y formalidades establecidas en las leyes federales y estatales en la materia.

XIV. Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de centros de población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas;

XV. Promover, apoyar y realizar investigaciones científicas y tecnológicas en materia de desarrollo regional y urbano, y

XVI. Las demás que le señale esta Ley y otras disposiciones jurídicas."

"Artículo 8o.- Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

I. Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;

III. Promover la participación social conforme a lo dispuesto en esta Ley;

IV. Autorizar la fundación de centros de población;

V. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano;

VI. Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población;

VII. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo regional y urbano;

VIII. Participar, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como en la protección del patrimonio cultural y del equilibrio ecológico de los centros de población;

IX. Convenir con los respectivos municipios la administración conjunta de servicios públicos municipales, en los términos de las leyes locales;

X. Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración de la planeación del desarrollo urbano;

XI. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los programas estatales de desarrollo urbano, conforme lo prevea la legislación local;

XII. Coadyuvar con la Federación en el cumplimiento del programa nacional de desarrollo urbano, y

XIII. Las demás que les señalen esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales."

"Artículo 9o.- Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

I. Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local;

II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población;

III. Administrar la zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;

IV. Promover y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

V. Proponer la fundación de centros de población;

VI. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación local;

VII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;

VIII. Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local;

IX. Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local;

X. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios."

XI. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano y las reservas, usos y destinos de áreas y predios;

XII. Participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la preservación ecológica, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

XIII. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios en los términos de la legislación local;

XIV. Informar y difundir permanentemente sobre la aplicación de los planes o programas de desarrollo urbano, y

XV. Las demás que le señale esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.

Los municipios ejercerán sus atribuciones en materia de desarrollo urbano a través de los cabildos de los ayuntamientos o con el control y evaluación de éstos.

Muestra tal posición lo asentado en los criterios jurisprudenciales que se citan enseguida:

FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES. Tanto la materia de asentamientos humanos como la de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico son constitucionalmente concurrentes y sus disposiciones se desarrollan a través de leyes generales, esto es, los tres niveles de gobierno intervienen en ellas. Así, la Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto fijar las normas conforme a las cuales los Estados y los Municipios participan en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos; además, establece las normas bajo las que dichos órdenes de gobierno concurrirán, en el ámbito de sus respectivas competencias, en el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y en el desarrollo sustentable de los centros de población. Por su parte, el objeto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como la protección del medio ambiente en el territorio del país. En este sentido, cuando los planes de desarrollo urbano municipal incidan sobre áreas comprendidas en los programas de ordenamiento ecológico federales o locales, si bien es cierto que los Municipios cuentan con facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, interviniendo incluso en actos de planeación, ordenación, regulación, control, vigilancia y fomento del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población en la entidad, también lo es que los Programas de Desarrollo Urbano Municipal deben ser congruentes con los de Ordenamiento Ecológico Federales y Locales, pues no debe perderse de vista que los Municipios no cuentan con una facultad exclusiva y definitiva en las materias de asentamientos urbanos y de protección al ambiente, ya que ambas son de naturaleza constitucional concurrente, por lo que este tipo de facultades municipales deben entenderse sujetas a los lineamientos y a las formalidades que se señalan en las leyes federales y estatales, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno. (Registro No. 160856. Décima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro I, Octubre de 2011. Página: 288. Tesis: P/J. 38/2011 (9a.). Jurisprudencia Materia(s): Constitucional)

ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL ARTÍCULO 52 DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, ANALIZADO EN EL CONTEXTO DE LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES CONCURRENTES EN ESA MATERIA, ES CONSTITUCIONAL. El cumplimiento del requisito de congruencia establecido en el indicado precepto, previamente a la publicación del programa correspondiente y a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deriva de las obligaciones contenidas en las diversas fracciones del artículo 51 de la Ley citada, de donde se advierte la necesidad de congruencia y no contravención de los planes y programas municipales respecto a lo determinado en los estatales y federales en la materia. Esta situación, analizada en el contexto de las facultades concurrentes a las que se refieren los distintos incisos de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite concluir que las acciones de formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal, previstas en el inciso a) de la fracción V del artículo constitucional señalado, deben entenderse sujetas a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales en la materia, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno, sin que lo anterior lleve a considerar que el Municipio queda a merced de las decisiones del Estado cuando pueden ser potencialmente arbitrarias al no contar con un control de la actuación del órgano que debe realizarlas, como es la Secretaría de Desarrollo Sustentable perteneciente al Gobierno del Estado, pues la no arbitrariedad de las decisiones debe tener su límite y control en el propio dictamen de congruencia que emita la Secretaría una vez que analice y verifique que los planes y programas municipales guardan congruencia entre los distintos niveles de planeación, dictamen que en todos los casos debe contener los motivos y las razones por las cuales el gobierno local decida sobre la congruencia o la falta de ella de los

planes y programas municipales, justificando clara y expresamente las recomendaciones que considere pertinentes en caso de detectar incongruencias. De este modo, siempre que el dictamen de congruencia reúna los requisitos aludidos, como requisito previo para la publicación e inscripción en el registro público, no podrá entenderse como arbitrario, de ahí que el artículo 52 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, analizado en el contexto de las facultades constitucionales concurrentes en la materia de asentamientos humanos, es constitucional. (Registro No. 161385. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV, Agosto de 2011. Página: 885. Tesis: P./J. 18/2011. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional)

Más allá de abundar en los criterios que a partir del sistema de concurrencias en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano ha adoptado este Alto Tribunal, los ejemplos interpretativos descritos sirven para entender, desde ahora, que si la esencia que en esta parte define el reclamo del actor se constriñe a evidenciar el quebrantamiento del principio de autonomía municipal en virtud del **exceso legislativo** en que a su entender incurrió el Congreso Local en el diseño del precepto impugnado, el que, como ya se dijo, incide en el sistema de competencias concurrentes, es claro que, por ende, la respuesta a ese planteamiento debe atravesar indefectiblemente por el estudio de las facultades de aquél dentro de ese esquema; en contraste último con las atribuciones reservadas al municipio por virtud del artículo 115, fracción V, constitucional, y no, como lo señala el promovente, en el contexto de las bases generales de la administración y la prestación de servicios municipales a que se refieren las fracciones II y III de dicho dispositivo.

En orden a la fijación de ese parámetro analítico, en términos del artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Tribunal Pleno estima substancialmente **fundado** el motivo de invalidez que hace valer el actor, por las razones que se exponen a continuación.

El precepto combatido, cuyo contenido conviene traer de nueva cuenta, establece:

Artículo 136. *La compra, venta, donación, cesión o gravamen de bienes inmuebles municipales, requerirá de la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento.*

(REFORMADO [ADICIONADO], P.O. 24 DE MAYO DE 2011)

No podrán ser sujetos de venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación, los bienes inmuebles municipales adquiridos por:

I. Donación de desarrollos habitacionales; y,

II. Transferencia o enajenación de áreas de donación estatal de desarrollos habitacionales.

(REFORMADO [ADICIONADO], P.O. 24 DE MAYO DE 2011)

Las áreas verdes de donación, deberán ser espacios jardinados, el fraccionador tendrá la obligación de equiparlas para tales efectos. El Ayuntamiento deberá incorporarlas como áreas de uso común de dominio público.

(REFORMADO [ADICIONADO], P.O. 24 DE MAYO DE 2011)

Los proyectos de construcción de obras de equipamiento urbano que se pretendan realizar en áreas de donaciones estatales o municipales, deberán contar con la aprobación mayoritaria de los vecinos del desarrollo que generó el área de donación.

De tal precepto, en coincidencia con la lectura de la causa de anulación que se intenta demostrar, es posible advertir, por principio de cuentas, que la parte actora únicamente se inconforma con lo regulado en su segundo y cuarto párrafos, que corresponden a la porciones normativas vinculadas con la prohibición para la venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación de ciertos bienes inmuebles municipales, así como con la condicionante para la realización de proyectos de construcción de obras de equipamiento urbano, relativa a la aprobación mayoritaria de los vecinos.

Sobre esa base, la pregunta que exige plantear la solución del caso se reduce a saber si el diseño de la prohibición y de la condición identificadas por el actor representan o se traducen en un exceso legislativo por parte del Congreso Local en el ejercicio de las facultades concurrentes relativas a la materia de desarrollo urbano, que trascienda de modo negativo al ámbito de las atribuciones del municipio en esa materia y de su autonomía; lo cual se analizará bajo el desglose particular de cada una de esas porciones.

1. Prohibición para la venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación, los bienes inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales; y, transferencia o enajenación de áreas de donación estatal de desarrollos habitacionales. Artículo 115, fracción V, constitucional.

En lo que ve a este rubro, a efecto de adelantar en la obtención de la respuesta a la incógnita entorno al que gira, conviene acudir con mayor detalle a la Ley General de Asentamientos Humanos, la que como brevemente se señalaba en párrafos precedentes tiene por objeto establecer la concurrencia entre los tres niveles de gobierno en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de población, así como definir los principios para determinar las reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población.¹⁰

De acuerdo a dicho ordenamiento, el desarrollo urbano (*que se define como el proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población*) tenderá a mejorar el nivel y calidad de la población urbana y rural, a través de diversas acciones, entre las que destacan la creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas de trabajo, vivienda y recreación, así como la dotación suficiente de infraestructura de equipamiento y servicios urbanos, y el ordenado aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria.¹¹

Para la satisfacción de esa finalidad, el propio cuerpo normativo, como también se apuntaba, reserva a las entidades federativas, como uno de los niveles que participan en la materia, un ámbito de competencia concreto, cuyo componente principal, para el caso que nos ocupa, se traduce en la facultad para legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano, así como para formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano.¹²

En relación con ello, la Ley General en comento dispone que para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en dichos centros, **se sujetará a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables.**¹³

En ese sentido, se dispone que será la **legislación estatal de desarrollo urbano** la que señalará los requisitos y alcances de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como de su ejecución, para lo cual establecerá disposiciones relacionadas, entre otras, con: **a) la asignación de usos y destinos compatibles; b) la adquisición, asignación o destino de inmuebles por parte del sector público; c) la construcción de vivienda, infraestructura y equipamiento de los centros de población; d) la proporción que debe existir entre las áreas verdes y las edificaciones destinadas a la**

¹⁰ **Ley General de Asentamientos Humanos**

"**Artículo 10.-** Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

I. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;

II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y

IV. Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos."

"**Artículo 60.-** Las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

¹¹ "**Artículo 20.-** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: (...)

VIII. Desarrollo urbano: el proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;"

"**Artículo 30.-** El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante: (...)

X. La creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas de trabajo, vivienda y recreación;

XI. La estructuración interna de los centros de población y la dotación suficiente y oportuna de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos;

(...)

XV. El ordenado aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria en los centros de población;"

¹² "**Artículo 80.-** Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

I. Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;"

¹³ "**Artículo 27.** Para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en dichos centros, se sujetará a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables."

habitación, los servicios urbanos y las actividades productivas; e) la dotación de servicios, equipamiento o infraestructura urbana, en áreas carentes de ellas; y f) las demás que se consideren necesarias para el mejor efecto de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento.¹⁴

En sujeción a ese marco normativo, el Congreso del Estado de Michoacán expidió el Código de Desarrollo Urbano de la Entidad, por el que se materializa la regulación de diversos aspectos de las atribuciones ahí reconocidas, destacando, en el caso, el establecimiento de disposiciones relacionadas con el manejo y control de los bienes inmuebles para efectos de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, conforme a los principios de los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Federal.

Ejemplo de ello, para efectos de nuestro estudio, lo representa lo dispuesto en sus artículos 1º, fracciones I, II y III, 114, 143, 145, 274, fracciones III, IV, XIX, XX, XXI, XXIII, 297, 329, 362 y 364 que establecen:

“Artículo 1.- Las disposiciones de este Código son de orden público, observancia general e interés social y tienen por objeto:

I. Regular, ordenar y controlar la administración urbana en el Estado, conforme a los principios de los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Establecer las normas y fijar las competencias, atribuciones, concurrencia y responsabilidades del Estado y de los ayuntamientos en materia de desarrollo urbano para la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento, ordenación y crecimiento de los centros de población, así como de la constitución de las reservas territoriales;

III. Definir los principios conforme a los cuales el Estado y los ayuntamientos ejercerán sus atribuciones para planear y regular la zonificación, las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios;”

“Artículo 114.- El Gobernador previa autorización del Congreso del Estado, podrá transferir o enajenar áreas o predios del Estado a los ayuntamientos, entidades de la administración pública estatal o federal u organizaciones sociales y privadas, que tengan como objetivo la realización de acciones de desarrollo urbano, siempre y cuando cumplan con los requisitos siguientes:

I. Que el aprovechamiento de los inmuebles sea compatible con los programas de desarrollo urbano y las disposiciones que regulan el uso o destino del suelo;

II. Contar con un programa financiero en el que se establezcan los recursos económicos disponibles y su vinculación con las acciones de desarrollo; y,

III. Se establezca el compromiso de aprovechar los predios en las acciones prioritarias determinadas en los programas correspondientes.

(REFORMADO [N. DE E. ADICIONADO], P.O. 24 DE MAYO DE 2011)

¹⁴ **“Artículo 32.- La legislación estatal de desarrollo urbano** señalará los requisitos y alcances de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y establecerá las disposiciones para:

I. La asignación de usos y destinos compatibles;

II. La formulación, aprobación y ejecución de los planes o programas de desarrollo urbano;

III. La celebración de convenios y acuerdos de coordinación con las dependencias y entidades públicas y de concertación de acciones con los sectores social y privado;

IV. La adquisición, asignación o destino de inmuebles por parte del sector público;

V. La construcción de vivienda, infraestructura y equipamiento de los centros de población;

VI. La regularización de la tenencia de la tierra urbana y de las construcciones, y

VII. Las demás que se consideren necesarias para el mejor efecto de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento.”

“Artículo 33.- Para la ejecución de acciones de conservación y mejoramiento de los centros de población, además de las previsiones señaladas en el artículo anterior, la legislación estatal de desarrollo urbano establecerá las disposiciones para:

I. La protección ecológica de los centros de población;

II. La proporción que debe existir entre las áreas verdes y las edificaciones destinadas a la habitación, los servicios urbanos y las actividades productivas;

III. La preservación del patrimonio cultural y de la imagen urbana de los centros de población;

IV. El reordenamiento, renovación o densificación de áreas urbanas deterioradas, aprovechando adecuadamente sus componentes sociales y materiales;

V. La dotación de servicios, equipamiento o infraestructura urbana, en áreas carentes de ellas;

VI. La prevención, control y atención de riegos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población;

VII. La acción integrada del sector público que articule la regularización de la tenencia de tierra urbana con la dotación de servicios y satisfactores básicos que tiendan a integrar a la comunidad;

VIII. La celebración de convenios entre autoridades y propietarios o la expropiación de sus predios por causa de utilidad pública, y (sic)

IX.- La construcción y adecuación de la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos para garantizar la seguridad, libre tránsito y accesibilidad requeridas por las personas con discapacidad, estableciendo los procedimientos de consulta a los discapacitados sobre las características técnicas de los proyectos.

X.- Las demás que se consideren necesarias para el mejor efecto de las acciones de conservación y mejoramiento.”

Los bienes inmuebles del Estado adquiridos mediante donación de desarrollos habitacionales, **sólo podrán ser transferidos o enajenados a favor de los Ayuntamientos y entidades de la Administración Pública Estatal o Federal, debiendo destinar exclusivamente para los usos indicados para las áreas de donación en la Ley Orgánica Municipal.**

“Artículo 143.- A los ayuntamientos corresponde formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población en su territorio, a través de los programas de desarrollo urbano o de zonas conurbadas, los que deberán expresar **las razones de beneficio social** que motiven la determinación de reservas, usos y destinos de áreas y predios.”

“Artículo 145.- La asignación de destinos en los programas de desarrollo urbano, contendrá la delimitación precisa de las zonas o predios de que se trate y la descripción del fin o aprovechamiento público a que éstos prevean dedicarse.

La asignación de destinos **determinará la utilidad pública y la procedencia de las acciones que conlleven a la adquisición por parte del Ayuntamiento o del Estado de los predios y fincas**, para proveer a la comunidad de los fines públicos establecidos en los mismos.

Las declaratorias de destinos se notificarán personalmente y por escrito a los propietarios, poseedores, sucesores o causahabientes afectados, cuando se conozca su domicilio, conforme los registros catastrales de la propiedad inmobiliaria. En caso contrario, se les notificará por edictos que se publicarán por tres veces consecutivas en el Periódico Oficial y en los mismos términos en un periódico de circulación local. La notificación así hecha, surtirá efectos quince días después de su última publicación.

De no haber comparecencia de los interesados o una vez atendida esta, se hará una publicación de la declaratoria de destino en el Periódico Oficial e inscritas en el Registro Público de la Propiedad Raíz en el Estado y el Registro Agrario Nacional.”

“Artículo 274.- Para los efectos de este libro se entenderá por: (...)

III. **Área de Donación:** La superficie de terreno que el fraccionador transmite a título gratuito al Ayuntamiento, destinada para el equipamiento urbano del predio o zona donde se ubique;

IV. **Área Verde:** Superficie de terreno de uso público o privado dentro del área urbana o en su periferia, provista de vegetación, jardines, arboledas y edificaciones menores complementarias;

(...)

XIX. **Desarrollos:** A los **fraccionamientos habitacionales** urbanos y suburbanos, comerciales, cementerios e industriales, así como los conjuntos habitacionales que se autoricen en el Estado;

XX. **Desarrollo en Condominio:** **Es la modalidad de la propiedad en los desarrollos, habitacional**, comercial, industrial, comercial, construido en los términos de la Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio del Estado de Michoacán de Ocampo;

XXI. **Destinos:** **Los fines públicos** a que se dedica o está previsto dedicar áreas o predios de un centro de población, de conformidad con un programa de desarrollo urbano y las resoluciones tomadas con apoyo en él;

(...)

XXIII. **Equipamiento Urbano:** El conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario, utilizado para prestar a la población los servicios públicos y urbanos. Considerando su cobertura se clasifican en vecinal, barrial, distrital y regional;”

“Artículo 297.- Las áreas de donación en los Desarrollos o desarrollos en condominio no podrán ser objeto de enajenación, salvo en los casos previstos en este Código. El cincuenta por ciento deberá destinarse para áreas verdes, parques o plazas públicas, en las cuales el fraccionador tendrá la obligación de equiparlas para tales efectos y el otro cincuenta por ciento, se destinará para la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico áreas deportivas o recreativas e instalaciones de comercio: salud y asistencia públicas.

Las características que deberán cumplir las áreas de donación para equipamiento urbano son las siguientes:

I. Ubicarse dentro del Desarrollo o desarrollo en condominio;

II. Integrar un solo polígono, cuando la superficie no rebase los 5,000.00 metros cuadrados, y en caso de ser mayor, se determinará por la Dependencia Municipal en función del uso que se le pretenda dar por el Ayuntamiento, para lo cual deberá observar:

a. Las disposiciones de los programas de desarrollo urbano de la zona en que se localice;

b. Las necesidades de equipamiento urbano de la población que habitará en el Desarrollo, desarrollo en condominio o de la zona en donde se ubique;

c. Las determinaciones técnicas del Sistema Normativo de Equipamiento Urbano;

III. Preferentemente al centro geométrico del Desarrollo o desarrollos en condominio;

IV. Con un mínimo de dos frentes a vialidades públicas;

V Las vialidades que las circunden deberán estar totalmente urbanizadas;

VI. Proporción del predio (ancho/largo) de 1:1 a 1:2;

VII. Pendiente máxima del diez por ciento; y,

VIII. La posición en relación a la manzana, deberá ser preferentemente en la cabecera, media manzana o manzana completa, de conformidad a la superficie y el uso que se le pretenda dar por parte del Ayuntamiento.

(DEROGADO ULTIMO PARRAFO, P.O. 24 DE MAYO DE 2011)”

“Artículo 329.- Las personas físicas o morales que obtengan de la autoridad la autorización definitiva para el establecimiento de un Desarrollo o desarrollo en condominio de los tipos que se señalan en este Código, tendrán la obligación de donar en los términos del artículo 297 de este Código:

I. En los fraccionamientos Habitacionales Urbanos. Las superficies que se destinen a vías públicas, el tres por ciento de la superficie total de Desarrollo para el Gobierno del Estado y el diez por ciento de la superficie neta para el Ayuntamiento, para establecer única y exclusivamente obras o instalaciones para equipamiento urbano y un tres por ciento del (sic) la superficie total a desarrollar como área verde;

II. En los conjuntos Habitacionales Urbanos. Las superficies que se destinen a vías públicas y el diecisiete por ciento de la superficie neta del desarrollo, para establecer única y exclusivamente obras o instalaciones para equipamiento urbano;

II. (sic) Habitacionales suburbanos. Las superficies que se destinen a vías públicas y el diez por ciento de la superficie total del fraccionamiento; para establecer única y exclusivamente obras o instalaciones para equipamiento urbano;

III. (sic) Comerciales e industriales: Las superficies destinadas a vías públicas y el cinco por ciento del (sic) la superficie total del terreno a fraccionar; y,

b. En los casos que se constituyan en condominio, se donará el cinco por ciento de la superficie neta; y,

IV. (sic) Cementerios. Las superficies destinadas a vías públicas y el diez por ciento de la superficie total del terreno a fraccionar o lo que estipule el contrato de concesión correspondiente.

Las superficies de donación se entregarán debidamente urbanizadas y mediante escritura pública, salvo las superficies destinadas a vías públicas, que costeará el fraccionador, con excepción de los Desarrollos Habitacionales Urbanos tipo popular, cuya sola inscripción de la autorización definitiva del Desarrollo, hará las veces de título de propiedad.”

“ARTÍCULO 362.- Las normas básicas para los desarrollos en condominio, serán las siguientes:

I. Tratándose de condominios verticales habitacionales, el promovente deberá donar a favor del Ayuntamiento una superficie de terreno debidamente urbanizada, equivalente a 10 metros cuadrados por cada departamento o vivienda;

II. Tratándose de condominios horizontales habitacionales, el promovente deberá donar a favor del Ayuntamiento el once por ciento del área total del terreno;

III. Tratándose de condominios horizontales o verticales tipo comerciales o industriales, el promovente deberá donar a favor del Ayuntamiento, el cinco por ciento de la superficie total del predio;

IV. Tratándose de condominios mixtos habitacionales, comerciales e industriales, el promovente deberá donar al Ayuntamiento en la proporción que corresponda a cada uso del suelo el porcentaje de superficie, conforme a lo dispuesto en las fracciones anteriores; y,

V. En los Conjuntos habitacionales tipo interés social bajo el régimen de propiedad en condominio, se permitirá el frente del lote mínimo de 4.50 metros."

"Artículo 364.- Las áreas destinadas para equipamiento urbano en los desarrollos en condominio, no podrán se (sic) objeto de enajenación. El cincuenta por ciento; se destinará para la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico, áreas deportivas y recreativas e instalaciones de comercio, salud y asistencia públicas. El otro cincuenta por ciento deberá destinarse para áreas verdes, parques o plazas, en las cuales el fraccionador tendrá la obligación de equiparlas para tales efectos, según la propuesta que presente y autorice la Dependencia Municipal. Adicionalmente deberán estar jardinadas y arboladas de conformidad con lo establecido en la autorización de impacto ambiental presentada para la autorización del Visto Bueno de vialidad y lotificación.

Estas áreas deberán ubicarse en los límites del desarrollo en condominio, de tal forma que se pueda acceder a ella tanto por la vía pública como por el condominio."

Las disposiciones transcritas, vistas en su conjunto, son reveladoras de que sobre la disposición de ciertos bienes inmuebles permanece latente un principio de utilidad pública, un fin de bienestar social; de ahí que su aprovechamiento y afectación por parte de las autoridades competentes se determine o limite en función de la necesaria consecución de ese objetivo.

Así, entre otros supuestos, el ordenamiento urbano que se analiza establece que la transferencia o enajenación de bienes inmuebles por parte del Estado a los ayuntamientos, se condiciona a que su aprovechamiento tenga como finalidad la realización de acciones de desarrollo urbano, en beneficio de la sociedad.

Igualmente, que por lo que hace a las aéreas de donación de desarrollos habitacionales, a que se obliga transmitir el fraccionador al gobierno del estado y al ayuntamiento, éstas, en una proporción preestablecida, deberán estar destinadas única y exclusivamente al equipamiento urbano (que se define como el conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario, utilizado para prestar a la población los servicios públicos y urbanos). Incluso se preconfiguran las características que deberán cumplir esas áreas (por cuanto a su ubicación, orientación, integración, proporción del predio etc.).

Respecto de esas áreas de donación, también se fijan otros porcentajes y el destino que deberá dárseles (aéreas verdes, parques, plazas, construcción de equipamiento educativo a nivel básico, aéreas deportivas o recreativas, entre otras), todo ello, se insiste, sobre la motivación del bienestar social.

Dejando atrás el desglose del espectro normativo apuntado, lo reseñado hasta este punto pone de manifiesto que el Congreso del Estado de Michoacán, en uso de las atribuciones conferidas en el ámbito de las competencias concurrentes en materia de desarrollo urbano, con objeto de imprimir efectividad a los principios de los artículos 27, 73 y 115 constitucionales, primordialmente con miras a la satisfacción del bien social, se encuentra en aptitud de establecer limitaciones o modalidades a la disposición de los bienes inmuebles del estado y los municipios, incluyendo aquellos adquiridos por transferencia o donación de desarrollos; lo que, además, coincide con la facultad concedida en el artículo 44, fracción VIII, de la Constitución Local.¹⁵

Pues bien, es a partir de la obtención de esa premisa desde donde se aprecia la eficacia de la invalidez alegada en cuanto al rubro que se analiza, porque el contenido de la **prohibición** que estatuye el artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán que se reclama, para la venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación, los bienes inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales; y, transferencia o enajenación de áreas de donación estatal de desarrollos habitacionales, resulta frontalmente ajeno al referido ámbito de facultades del Congreso Local, que incide negativamente en el esquema de competencias que se reconoce al Municipio actor, de acuerdo al artículo 115, fracción V, constitucional y, en última instancia, en su autonomía.

¹⁵ **Artículo 44.-** Son facultades del Congreso:

(...)

VIII.- Dictar normas para la administración, conservación y enajenación de los bienes del Estado"

Cierto, en la especie, la causa que actualiza dicha transgresión deriva de la circunstancia de que los extremos de su integración o diseño (imposibilidad absoluta), lejos de coincidir con la esfera de competencia estatal en el **establecimiento de modalidades** para la disposición de ese tipo de bienes, con miras a garantizar un fin de utilidad pública, involucra un exceso en el ejercicio de ésta, en tanto que en automático se excluye cualquier posibilidad para la realización de los actos relacionados con su enajenación, permuta, donación, cesión o comodato, lo que resulta incompatible con el esquema de competencias concurrentes que en ese ámbito también se conceden al municipio, así como con el principio de autonomía municipal.

Lo anterior si se toma en cuenta que, como se señalaba en otra parte de este estudio, el municipio también participa de la concurrencia en esta materia, al tenor de lo dispuesto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, que establece:

“Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: (...)

V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) **Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;**

b) Participar en la **creación y administración de sus reservas territoriales;**

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional **deberán asegurar la participación de los municipios;**

d) **Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo,** en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) **Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;**

f) **Otorgar licencias y permisos para construcciones;**

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) **Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.”**

En congruencia con la delimitación del marco constitucional, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Constitución del Estado de Michoacán y el Código de Desarrollo Urbano de esa Entidad prevén la participación del municipio en la materia de desarrollo urbano a partir de diversas disposiciones, entre las que conviene identificar las siguientes:

Ley General de Asentamientos Humanos

“Artículo 9o.- Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

I. Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local;

II. **Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población;**

III. **Administrar la zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano,** de centros de población y los demás que de éstos deriven;

IV. **Promover y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;**

V. Proponer la fundación de centros de población;

VI. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación local;

VII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;

VIII. **Prestar los servicios públicos municipales**, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local;

IX. Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local;

X. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, **construcción**, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios.

XI. **Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana**, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano y las reservas, usos y destinos de áreas y predios;

XII. Participar en la creación **y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano**, la vivienda y la preservación ecológica, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

XIII. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios en los términos de la legislación local;

XIV. Informar y difundir permanentemente sobre la aplicación de los planes o programas de desarrollo urbano, y

XV. Las demás que les señale esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales."

Constitución del Estado de Michoacán

"Artículo 123.- Son facultades y obligaciones de los ayuntamientos:

(...)

VI.- Formular, aprobar, administrar y difundir la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal

(...)

VIII.- Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando el Gobierno del Estado elabore proyectos de desarrollo regional deberá asegurar la participación de los municipios;

IX.- Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

(...)"

Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán

"Artículo 14.- Los ayuntamientos tendrán las atribuciones siguientes:

I. Formular o actualizar, aprobar, publicar, ejecutar, controlar y evaluar los programas de desarrollo urbano de ámbito municipal, coordinándose con la Secretaría para efectos de la congruencia con el Programa Estatal y sus derivados;

II. Definir y **administrar la zonificación urbana, que se derive de la planeación del desarrollo urbano y controlar los usos, reservas y destinos de áreas y predios en su jurisdicción**;

III. **Financiar o gestionar recursos económicos para la formulación o actualización de los programas de desarrollo urbano** y demás instrumentos técnico jurídicos de administración urbana, así como la realización de acciones, obras y servicios de desarrollo urbano;

IV. Proponer la fundación de centros de población, solicitando su inclusión en el Programa Estatal;

V. **Promover la participación social** en la formulación o actualización, ejecución, evaluación y revisión de los programas de desarrollo urbano;

VI. Promover la constitución de asociaciones para la conservación y mejoramiento del patrimonio cultural;

VII. Promover y coordinar las acciones de regularización de los asentamientos humanos irregulares y, en su caso, establecer coordinación con la Secretaría y las dependencias federales competentes, según corresponda;

VIII. Realizar los procedimientos administrativos que procedan, en contra de quienes promuevan o ejecuten acciones u obras en contravención a lo dispuesto en este Código y los programas de desarrollo urbano;

IX. **Adquirir y administrar reservas territoriales** por sí o en coordinación con la Secretaría o el Instituto;

X. Ejercer el derecho de preferencia en lo relativo a predios comprendidos en las áreas de reservas para crecimiento urbano contenidas en los programas de desarrollo urbano, cuando vayan a ser enajenados a título oneroso;

XI. Asegurar la protección, conservación y manejo de las áreas verdes y las zonas de conservación y protección ecológica ubicadas en el municipio;

XII. **Promover y ejecutar obras para que los habitantes del municipio cuenten con vivienda digna, equipamiento, infraestructura y servicios adecuados;**

XIII. Otorgar las facilidades administrativas que estén a su alcance a las acciones de vivienda de interés social y popular;

XIV. Solicitar a la Secretaría el apoyo y asesoría que requiera para cumplir con los fines de este Código;

XV. Conceder o negar las licencias, permisos o autorizaciones de las acciones urbanas o de los de los (sic) Desarrollos y desarrollos en condominio;

XVI. Verificar que los fraccionadores hayan cubierto los impuestos, aprovechamientos, derechos o contribuciones fiscales municipales que les correspondan; haber realizado las donaciones respectivas; así como constituido las garantías que les señala este Código u otros ordenamientos legales aplicables;

XVII. Llevar el inventario de las colonias, fraccionamientos, conjuntos habitacionales, desarrollos en condominio, barrios, comunidades y ejidos;

XVIII. **Determinar el uso del suelo de las áreas de donación de los Desarrollos y desarrollos en condominio, en congruencia con este Código, los programas de desarrollo urbano y el Sistema Normativo de Equipamiento Urbano Estatal;**

XIX. Municipalizar los Desarrollos, y en su caso, desarrollos en condominio cuando se hayan cubierto los requisitos previstos en este Código;

XX. **Promover o ejecutar Fraccionamientos Urbanos Habitacionales de tipo popular;**

XXI. Expedir los reglamentos de operación urbana, zonificación y usos del suelo y de construcciones;

XXII. Tomando en cuenta las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera, podrán convenir con el Gobierno del Estado, que éste asuma de manera total o parcial, por un periodo que en ningún caso debe exceder su gestión constitucional, las funciones técnicas que le correspondan en la aplicación de este Código;

XXIII. Celebrar con la Federación, el Estado, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstas en los programas municipal de desarrollo urbano, de centro de población y los demás que de éstos deriven;

XXIV. Verificar, evaluar y en su caso, autorizar los programas de inversión pública que el Ayuntamiento ejecute por sí o en coordinación con los gobiernos Federal, Estatal o particulares, para que los mismos sean congruentes con las obras, acciones y servicios contenidas en los programas de desarrollo urbano y demás normatividad aplicable;

XXV. Coordinar las políticas y prácticas catastrales con los programas municipales de desarrollo urbano;

XXVI. Evaluar técnica y jurídicamente en coordinación con la Secretaría, la vigencia de los programas de desarrollo urbano de ámbito municipal al inicio de su gestión gubernamental;

XXVII. Elaborar el atlas de riesgos del Municipio, mismo que deberá actualizarse periódicamente;

XXVIII. Promover entre los propietarios de tierras o predios la apertura al desarrollo de nuevas áreas, previstas en los programas de desarrollo urbano, mediante el mecanismo de repartición de cargas y beneficios por la dotación de infraestructura, vialidad y servicios requeridos;

XXIX. **Llevar a cabo acciones para el acondicionamiento de accesos y servicios para las personas con discapacidad;**

XXX. Determinar y tramitar las infracciones y sanciones, adoptar y ejecutar las medidas de seguridad en el ámbito de su competencia en los términos del presente Código y demás leyes y reglamentos aplicables;

XXXI. Resolver sobre los recursos administrativos que conforme a su competencia les sean planteados; y,

XXXII. Las demás que les señalen este Código y otras disposiciones jurídicas aplicables.”

Del contenido de los dispositivos transcritos se aprecia que en el ámbito del desarrollo urbano se reconoce al municipio el ejercicio de facultades relacionadas con: **administración** de planes de desarrollo; **autorización, control y vigilancia** en la utilización del suelo; promoción y **realización de acciones** e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; administración de reservas territoriales; **gestión de recursos económicos** para la formulación o actualización de los programas de desarrollo urbano; **promoción y ejecución de obras** para que los habitantes del municipio cuenten con vivienda digna, equipamiento, infraestructura y servicios adecuados, y, sobre todo, con la **prestación de servicios públicos**, entre otras tantas.

Frente al conocimiento de dichas facultades queda claro que la prevalencia o sostenimiento de la prohibición absoluta en la venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación relacionado con los bienes inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales, **impediría de suyo la realización de aquéllas**, en tanto esos actos, desde uno de sus ángulos, se vinculan o posibilitan el desarrollo de tales atribuciones.

Dicho de otro modo, si parte de las facultades reservadas al municipio trascienden al plano general de la administración del desarrollo urbano en el ámbito de su jurisdicción, con intención de favorecer el mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población, para lo cual se identifican diversas acciones y supuestos, incluyendo la prestación de servicios, es inconcuso que su ejecución, en ciertos casos, dependerá de la realización de actos relacionados con la venta, permuta, donación, cesión, comodato de los bienes inmuebles de referencia, **sin desconocer el fin concreto de bienestar social que éstos traen aparejado**.

Piénsese, por ejemplo, en la prestación de un servicio público determinado, cuya ejecución exija indispensablemente la afectación de un bien inmueble de esas características, que requiere ser cedido a un particular. Pues bien, en el caso hipotético, bajo la prohibición ya señalada, el municipio estaría impedido para prestar el servicio, en tanto carecería de un margen de actuación en ese sentido.

Por ende, como se afirmaba en líneas precedentes, si el multicitado modelo de prohibición establecido en el precepto impugnado hace nugatoria, en automático, la participación del municipio en ese esquema de competencias y materia, es claro que se configura la violación que se invoca por la actora.

En este aspecto es importante subrayar que si bien el actuar por parte del municipio en esa materia no es exclusivo, sino que tiene que adecuarse a los planes y programas del estado, también lo es que ello no puede llevar al extremo contrario de considerar que el municipio debe quedar a merced de las decisiones del Estado, en tanto a aquél **debe respetarse un espacio de autonomía efectiva**. Así lo consideró este Tribunal Pleno en la tesis de jurisprudencia que establece:

ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE DE LA MATERIA. *Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápite de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor.* (Registro No. 161383. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV, Agosto de 2011. Página: 887. Tesis: P./J. 17/2011. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional)

En adición a lo aseverado con antelación, otra de las razones que confirman la invalidez de la prohibición cuestionada radica en la circunstancia de que bajo su operancia se generaría incertidumbre en el marco normativo municipal, pues alrededor de aspectos similares la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, que contiene el precepto reclamado, prevé disposiciones que parecen distanciarse del contenido de aquél, lo cual puede verse claramente con lo dispuesto en los siguientes artículos:

“Artículo 124. Los bienes de dominio público municipal son inalienables e imprescriptibles y no estarán sujetos mientras no varíe su situación jurídica, a acciones reivindicatorias o de posesión definitiva o provisional sin embargo, los particulares y las instituciones de derecho público podrán adquirir sobre éstos, sin que se constituyan derechos reales, su uso, aprovechamiento y explotación mediante el otorgamiento de las concesiones respectivas.

Para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al período constitucional del ayuntamiento, se requerirá el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento.

Las concesiones sobre esta clase de bienes, se otorgarán, extinguirán y revocarán en la forma y términos que determine esta Ley.”

“Artículo 126. Los bienes de dominio público de los municipios, podrán ser desincorporados, mediante acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento, cuando por algún motivo dejen de ser útiles para fines de servicio público o sean solicitados para realizar un proyecto de beneficio social.

A la solicitud que para estos efectos realicen los Ayuntamientos, deberá acompañarse:

I. Un dictamen técnico que justifique la desincorporación;

II. Tratándose de inmuebles, un plano de localización de los mismos, en el que se señale la superficie total del inmueble y sus medidas y colindancias; y,

III. La especificación del aprovechamiento que se pretenda dar al bien. Tratándose de inmuebles, dicho aprovechamiento deberá ser compatible con las correspondientes declaratorias de previsiones, reservas, usos y destinos que señalen los planes y programas de desarrollo urbano municipales.

Cuando la desincorporación tenga como finalidad la enajenación o el gravamen de los bienes a que se refiere este precepto, cumpliéndose con los requisitos que señala el artículo 130 de esta Ley, podrán presentarse las solicitudes en forma simultánea.”

Además, la prohibición absoluta a que se ha venido haciendo referencia provoca al mismo tiempo una violación a la autonomía municipal en ese ámbito, lo que rompe con la intención del legislador en la reforma del artículo 115 constitucional, que ha sido explicada por este Tribunal Pleno en reiteradas ocasiones, según lo muestra el contenido del siguiente criterio, aplicable por analogía, que establece:

BIENES INMUEBLES DEL MUNICIPIO. CUALQUIER NORMA QUE SUJETE A LA APROBACIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL SU DISPOSICIÓN, DEBE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999). El desarrollo legislativo e histórico del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revela que el Municipio Libre es la base sobre la que se construye la sociedad nacional, como lo demuestran los diversos documentos que integran los procesos legislativos de sus reformas, tales como la municipal de 1983, la judicial de 1994 y la municipal de 1999, siendo esta última donde destaca la voluntad del Órgano Reformador en pro de la consolidación de su autonomía, pues lo libera de algunas injerencias de los Gobiernos Estatales y lo configura expresamente como un tercer nivel de gobierno, más que como una entidad de índole administrativa, con un ámbito de gobierno y competencias propias y exclusivas, todo lo cual conlleva a determinar que la interpretación del texto actual del artículo 115 debe hacer palpable y posible el fortalecimiento municipal, para así dar eficacia material y formal al Municipio Libre, sin que esto signifique que se ignoren aquellas injerencias legítimas y expresamente constitucionales que conserven los Ejecutivos o las Legislaturas Estatales. Atento lo anterior, el texto adicionado del inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional debe interpretarse desde una óptica restrictiva en el sentido de que sólo sean esas las injerencias admisibles de la Legislatura Local en la actividad

municipal, pues así se permite materializar el principio de autonomía y no tornar nugatorio el ejercicio legislativo realizado por el Constituyente Permanente, sino más bien consolidarlo, lo que significa que el inciso citado sólo autoriza a las Legislaturas Locales a que señalen cuáles serán los supuestos en que los actos relativos al patrimonio inmobiliario municipal requerirán de un acuerdo de mayoría calificada de los propios integrantes del Ayuntamiento, mas no las autoriza para erigirse en una instancia más exigible e indispensable para la realización o validez jurídica de dichos actos de disposición o administración, lo cual atenta contra el espíritu de la reforma constitucional y los fines perseguidos por ésta; de ahí que cualquier norma que sujete a la aprobación de la Legislatura Local la disposición de los bienes inmuebles de los Municipios, al no encontrarse prevista esa facultad en la fracción citada, debe declararse inconstitucional. (Registro No. 183605. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVIII, Agosto de 2003. Página: 1251. Tesis: P./J. 36/2003. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional)

En consecuencia, en tanto el contenido de la prohibición que estatuye el artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán que se reclama (*para la venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación, los bienes inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales; y, transferencia o enajenación de áreas de donación estatal de desarrollos habitacionales*) constituye un exceso legislativo por parte del Congreso Local, que incide negativamente en el esquema de competencias que se reconocen al Municipio actor, de acuerdo al artículo 115, fracción V, constitucional y, en última instancia, en su autonomía, es claro que debe declararse su invalidez.

2. Condición para la realización de proyectos de construcción de obras de equipamiento urbano en áreas de donaciones estatales o municipales (contar con la aprobación mayoritaria de los vecinos del desarrollo que generó el área de donación). Artículo 115, fracción V, constitucional.

Puesta a discusión esta parte de la consulta, en las sesiones públicas de este Tribunal Pleno de diecinueve y veintiuno de febrero de dos mil trece, los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza votaron a su favor. Los señores Ministros Gutierrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea y Pérez Dayán votaron en contra.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción I, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 42, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, se desestimó la controversia constitucional en este tema, al no haberse obtenido una mayoría calificada de ocho votos.

SÉPTIMO. Efectos de la declaratoria de invalidez. Los efectos de este fallo se determinarán conforme a lo establecido en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, que disponen que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe fijar con precisión los alcances y efectos de la sentencia, los órganos obligados a cumplirla, el término para el cumplimiento y que surtirán sus efectos “a partir de la fecha que determine la Suprema Corte” ya que estas no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal.

De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la **invalidez** del artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, en lo que hace a su segundo párrafo, que corresponde a la porción normativa vinculada con la prohibición para la venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación de ciertos bienes inmuebles municipales, para quedar como sigue:

Artículo 136. *La compra, venta, donación, cesión o gravamen de bienes inmuebles municipales, requerirá de la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento.*

Las áreas verdes de donación, deberán ser espacios jardinados, el fraccionador tendrá la obligación de equiparlas para tales efectos. El Ayuntamiento deberá incorporarlas como áreas de uso común de dominio público.

Los proyectos de construcción de obras de equipamiento urbano que se pretendan realizar en áreas de donaciones estatales o municipales, deberán contar con la aprobación mayoritaria de los vecinos del desarrollo que generó el área de donación.”

Asimismo, con fundamento en el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos¹⁶, la declaración de invalidez surtirá efectos sólo entre las partes y una vez que se notifique la presente ejecutoria al Poder Legislativo del Estado de Michoacán que figuró como demandado.

Lo anterior encuentra apoyo, además, en la siguiente jurisprudencia:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA. De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, en la invalidez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegue a declarar, al menos por mayoría de ocho votos, respecto de normas generales impugnadas en una controversia constitucional, el alcance de sus efectos variarán según la relación de categorías que haya entre el ente actor y el demandado, que es el creador de la norma general impugnada. Así, los efectos serán generales hasta el punto de invalidar en forma total el ordenamiento normativo o la norma correspondiente, si la Federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado, por el Distrito Federal o por un Municipio; asimismo, si un Estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Municipio. De no darse alguno de los presupuestos antes señalados, dichos efectos, aunque generales, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de la demandada de respetar esa situación; esto sucede cuando un Municipio obtiene la declaración de invalidez de disposiciones expedidas por la Federación o por un Estado; o cuando un Estado o el Distrito Federal obtienen la invalidez de una norma federal. (Registro: 194295. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX, Abril de 1999. Página: 281. Tesis: P./J. 9/99. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional)

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se desestima la presente controversia constitucional por lo que se refiere al párrafo cuarto del artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.

TERCERO. Se declara la invalidez del párrafo segundo del artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.

CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el pronunciamiento de procedencia contenido en el punto resolutivo Primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

En relación con el punto resolutivo Segundo:

Los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza votaron a favor de declarar la invalidez del párrafo cuarto del artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pérez Dayán votaron en contra.

¹⁶ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

[...]

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

II. [...]."

Por tanto al no obtenerse la mayoría calificada de ocho votos por la invalidez del citado precepto legal, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, párrafo penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 42 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105 constitucional, el Tribunal Pleno determinó desestimar la controversia constitucional respecto del párrafo cuarto del artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.

En relación con el punto resolutivo Tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Franco González Salas, Valls Hernández y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo Cuarto:

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

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

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza dejó a salvo el derecho de los señores Ministros para formular los votos que estimen pertinentes y declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández no asistieron a la sesión celebrada el martes diecinueve de febrero de dos mil trece, previo aviso a la Presidencia y por encontrarse desempeñando una comisión de carácter oficial.

Firman el Ministro Presidente y el Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente, **Juan N. Silva Meza.**- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Luis María Aguilar Morales.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina.**- Rúbrica

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuarenta fojas útiles, concuerde fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del veintiuno de febrero de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 67/2011, promovida por el Municipio de Zamora, Estado de Michoacán. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a trece de mayo de dos mil trece.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 67/2011.

En la controversia constitucional 67/2011, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del veintiuno de febrero de dos mil trece, por mayoría de ocho votos resolvió declarar la invalidez del segundo párrafo del artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.

Dicho precepto señala:

***“Artículo 136.** La compra, venta, donación, cesión o gravamen de bienes inmuebles municipales, requerirá de la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento.*

No podrán ser sujetos de venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación, los bienes inmuebles municipales adquiridos por:

I. Donación de desarrollos habitacionales; y,

II. Transferencia o enajenación de áreas de donación estatal de desarrollos habitacionales.

Las áreas verdes de donación, deberán ser espacios jardinados, el fraccionador tendrá la obligación de equiparlas para tales efectos. El Ayuntamiento deberá incorporarlas como áreas de uso común de dominio público.

Los proyectos de construcción de obras de equipamiento urbano que se pretendan realizar en áreas de donaciones estatales o municipales, deberán contar con la aprobación mayoritaria de los vecinos del desarrollo que generó el área de donación.”

Esta decisión se tomó porque la mayoría de las señoras y señores Ministros estimaron que resultaba fundado el concepto de invalidez que hizo valer el actor en contra de la porción normativa del artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, referente a la prohibición para la venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación de los bienes inmuebles municipales adquiridos por la donación de desarrollos habitacionales y la transferencia o enajenación de áreas de donación estatal de desarrollos habitacionales, por considerar que el poder legislativo de ese Estado había excedido sus facultades legislativas al quebrantar el principio de autonomía municipal consagrado en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En esta controversia constitucional se consideró que la transgresión al artículo 115 constitucional derivó de la circunstancia de que los extremos de la integración o diseño de la porción normativa impugnada son absolutos al existir una obligación del municipio a no realizar ciertos actos jurídicos, pues lejos de coincidir con la esfera de competencia estatal en el establecimiento de modalidades para la disposición de este tipo de bienes, con miras a garantizar un fin de utilidad pública, involucra un exceso en el ejercicio de ésta, en tanto que en automático se excluye cualquier posibilidad para la realización de los actos relacionados con su enajenación, permuta, donación, cesión o comodato, lo que resulta incompatible por un lado, con el esquema de competencias concurrentes que en ese ámbito también se conceden al municipio y por otro, con el principio de libre administración municipal.

Disiento de las razones que llevaron a declarar la invalidez del segundo párrafo del artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, en virtud de que mi postura en este tipo de asuntos relacionados con la libre administración del patrimonio municipal siempre ha sido la de no tomar criterios absolutos o rígidos al momento de resolver, ya que se deben estudiar las características particulares de cada limitante que se le impone al municipio en su libre administración, lo anterior con la finalidad de llegar a una correcta resolución en los asuntos que presenten este tema.

Por lo anterior, estimo que para comprender el verdadero significado de la administración libre de los municipios se debe interpretar sistemáticamente el propio artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual en su fracción II establece que los municipios dispondrán de su patrimonio en los términos que señale la ley. En este sentido, deben tomarse en consideración las condiciones particulares de las limitaciones legales y en consecuencia, analizar la racionalidad y justificación de las medidas que se imponen al municipio para que de esta manera se pueda determinar, si realmente existe una transgresión a la libre administración municipal. Dicho de otro modo, es indispensable ponderar si la medida restrictiva realmente pugna con la protección constitucional a la libre disposición del patrimonio municipal.

En la presente controversia constitucional se aprecia que el poder legislativo del Estado de Michoacán, efectivamente estableció una restricción que desde mi punto de vista es absolutamente razonable en atención a que los bienes inmuebles fueron donados o adquiridos por el municipio para que éste, sólo facilitara el cumplimiento del fin al que estaban destinados: primordialmente a áreas verdes ajardinadas de uso común de dominio público, por lo que el legislador para asegurar el cumplimiento de dicho fin, tuvo que implementar una norma que los protegiera de manera expresa.

La mayoría en el Pleno se pronunció, siguiendo los precedentes que ha fijado estableciendo criterios absolutos, indiscriminadamente, que tal decisión legislativa era violatoria del artículo 115 constitucional. En mi opinión, debió al menos contemplar las siguientes condiciones particulares de la medida legislativa:

1. El objeto de la restricción es evidentemente para proteger el interés general (público);
2. Los supuestos comprendidos en la porción normativa son diferentes entre sí; uno se refiere a donaciones y el otro a compra. Esto debió ser analizado para determinar si realmente resultaba inválida la medida legislativa, dado que:
 - En el caso de donación, por regla general se acepta que quien dona puede imponer modalidades y condiciones a la donación, y el donatario si acepta la donación queda obligado a cumplir esas cargas impuestas por el donador.
 - En el caso de transferencia o enajenación de bienes, sea el contrato de naturaleza pública o privada, también se pueden pactar ciertas condiciones. Entonces la pregunta es ¿por qué el legislador no las puede establecer en ley si se trata de transferencia o enajenación de áreas de donación estatal de desarrollos habitacionales?
3. En ningún caso se trata de operaciones obligatorias para el municipio, el cual queda en total libertad de aceptar o no realizarlas.

Así, cabe destacar, que el legislador optó por establecer este tipo de medidas legales de manera justificada, para evitar la disposición indebida por parte de algún Ayuntamiento, de bienes inmuebles que tienen reservado un objeto predeterminado para salvaguardar, entre otros aspectos, las finalidades previstas en el artículo 27, párrafo tercero, en relación a las fracciones XXIX-C, XXIX-G del artículo 73; y en particular, ambos de la Constitución, a lo que concurren la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Esto es así, puesto que el artículo 114, segundo párrafo, en relación al 297 del Código de Desarrollo Urbano del estado de Michoacán señalan, el primeramente citado de manera expresa que: "*Artículo 114. Los bienes inmuebles del Estado adquiridos mediante donación de desarrollos habitacionales, solo podrán ser transferidos o enajenados a favor de los Ayuntamientos y entidades de la Administración Pública estatal o federal, debiendo destinar exclusivamente para los usos indicados para las áreas de donación en la Ley Orgánica.*"; y, el segundo precepto prescribe textualmente: "*Artículo 297. Las áreas de donación en los Desarrollos o desarrollos en condominio no podrán ser objeto de enajenación, salvo en los casos previstos en este Código. El cincuenta por ciento deberá destinarse para áreas verdes, parques o plazas públicas, en las cuales el fraccionador tendrá la obligación de equiparlas para tales efectos y el otro cincuenta por ciento, se destinará para la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico áreas deportivas o recreativas e instalaciones de comercio: salud y asistencia públicas. Las características que deberán cumplir las áreas de donación para equipamiento urbano son las siguientes:*

I. Ubicarse dentro del Desarrollo o desarrollo en condominio;

II. Integrar un solo polígono, cuando la superficie no rebase los 5,000.00 metros cuadrados, y en caso de ser mayor, se determinará por la Dependencia Municipal en función del uso que se le pretenda dar por el Ayuntamiento, para lo cual deberá observar:

a. Las disposiciones de los programas de desarrollo urbano de la zona en que se localice;

b. Las necesidades de equipamiento urbano de la población que habitará en el Desarrollo, desarrollo en condominio o de la zona en donde se ubique;

c. Las determinaciones técnicas del Sistema Normativo de Equipamiento Urbano;

III. Preferentemente al centro geométrico del Desarrollo o desarrollos en condominio;

IV. Con un mínimo de dos frentes a vialidades públicas;

V Las vialidades que las circunden deberán estar totalmente urbanizadas;

VI. Proporción del predio (ancho/largo) de 1:1 a 1:2;

VII. Pendiente máxima del diez por ciento; y,

VIII. La posición en relación a la manzana, deberá ser preferentemente en la cabecera, media manzana o manzana completa, de conformidad a la superficie y el uso que se le pretenda dar por parte del Ayuntamiento."

Con lo anterior se acredita plenamente el carácter de interés público que tienen las medidas de protección que estableció el legislador estatal respecto de esos bienes inmuebles, lo que le otorga validez constitucional a la medida, dado que son operaciones que no afectan para nada la hacienda pública municipal y si garantizan la utilidad pública que tiene el destino predeterminado de esos bienes.

Asimismo, no comparto la idea de que la porción normativa impugnada contenga una limitación absoluta, ya que su función sólo se centra en proteger bienes inmuebles con características especiales y no así, la totalidad de los que se encuentran en el patrimonio municipal, lo cual resalta la incorporación razonada de dicha norma al sistema normativo estatal.

Es por ello, reitero, que la restricción que impone el segundo párrafo del artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán no transgrede la libre administración municipal, en virtud de que tiene la finalidad de proteger y mantener el uso preestablecido de esos bienes inmuebles que tienen un impacto social considerable.

Por las razones señaladas, así como por los argumentos que expresé en la sesión pública de veintiuno de febrero de dos mil trece, disiento de la resolución a la que se arribó en la presente controversia constitucional.

Atentamente

El Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto particular formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en la sentencia del veintiuno de febrero de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 67/2011, promovida por el Municipio de Zamora, Estado de Michoacán. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a trece de mayo de dos mil trece.- Rúbrica.