

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 97

O R D I N A R I A

LUNES 17 DE SEPTIEMBRE DE 2012

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

A continuación, el señor Ministro Presidente Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número noventa y seis, ordinaria, celebrada el jueves trece de septiembre de dos mil doce.

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

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Sesión Pública Núm. 97 Lunes 17 de septiembre de 2012

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el diecisiete de septiembre de dos mil doce:

II. 1. 14/2011

Acción de inconstitucionalidad 12/2011 promovida por la Procuradora General de la República en contra de la Asamblea y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, demandando la invalidez del Decreto por el que se adiciona una norma “29 Mejoramiento de las Condiciones de Equidad y Competitividad para el Abasto Público” a los programas delegaciones y parciales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de esta entidad el 20 de mayo de 2011. En el proyecto formulado por el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto por el que se Adiciona una Norma “29 Mejoramiento a las Condiciones de Equidad y Competitividad para el Abasto Público”, a los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial el día veinte de mayo de dos mil once. TERCERO. Se declara la invalidez del Decreto por el que se reforman los artículos Primero y Décimo Segundo del Decreto por el que se adiciona una Norma “29 Mejoramiento a las Condiciones de Equidad y Competitividad para el Abasto Público”, a los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano del Distrito Federal, en las delegaciones Alvaro Obregón y Milpa Alta, publicado en la*

Sesión Pública Núm. 97 Lunes 17 de septiembre de 2012

Gaceta Oficial el día tres de mayo de dos mil doce. TERCERO. 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”.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia señaló que el Decreto impugnado, en esencia, adicionó y modificó los dieciséis planes delegacionales de desarrollo urbano del Distrito Federal para incorporar una serie de previsiones similares en cada uno de ellos, con efectos en los respectivos ámbitos jurídicos.

Precisó que el Decreto no tiene relación jurídica alguna con los mercados públicos, porque no les genera obligaciones ni beneficios directos, sino que sólo establece una norma de ordenación, cuya finalidad esencial consiste en prohibir el establecimiento de cierto tipo de negocios dentro de ciertas zonas atendiendo al uso de suelo de cada una de ellas, es decir, trata de modificar el catálogo de negocios que se pueden instalar en el Distrito Federal, dentro de las zonas catalogadas como de uso habitacional, comercial o mixto en la Ciudad de México, de forma obligatoria para los gobernados y las autoridades, independientemente de las previsiones que contengan los programas delegacionales o parciales de desarrollo.

Por otra parte, indicó que en el proyecto se ha analizado la competencia formal de la autoridad emisora de la norma impugnada, al ser éste un requisito indispensable

Sesión Pública Núm. 97 Lunes 17 de septiembre de 2012

de validez de toda norma general, indicando que si bien la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no fue motivo expreso de impugnación en la demanda de la accionante, su revisión resulta indispensable por ser trascendente y determinante para estar en posibilidad de entrar al estudio de fondo y, eventualmente, declarar la validez o no del precepto estudiado. Al respecto, recordó el precedente donde se sostuvo que aun en materia electoral, en la que el Pleno consideraba que debían analizarse las posibles violaciones de fondo, antes que las de forma, una nueva reflexión condujo a apartarse de ese criterio para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, de modo que las violaciones al procedimiento legislativo deben analizarse en primer término, ya que su efecto de invalidación es total, siendo innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada, citando las tesis conducentes.

Después de referirse a la causal de improcedencia aducida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, relativa a que el Decreto impugnado no es una norma general, sino un acto administrativo de aplicación única, indicó que el proyecto asume que es necesario en el caso hacer explícito y claro el marco de competencias y atribuciones que subyacen en la emisión de la norma impugnada, para estar en condiciones de conocer con certeza la naturaleza de la norma o disposición que se impugna, por lo que se incorpora el estudio correspondiente a partir del concepto de invalidez

Sesión Pública Núm. 97 Lunes 17 de septiembre de 2012

relativo a la violación al principio de legalidad y de supremacía constitucional, y tomando en cuenta el efecto trascendente de validación o anulación de las normas a partir de uno de los supuestos esenciales de validez normativa reconocido por este Pleno como de estudio previo y preferente.

Por ende, indicó que en el proyecto se plantean metodológicamente tres interrogantes indispensables para atender los conceptos de invalidez y las causales de improcedencia hechos valer por las autoridades. 1. ¿Por qué le corresponde el número veintinueve a la norma impugnada? 2. ¿Cómo surgieron otras veintiocho normas que preceden a ésta? 3. ¿Puede el jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa modificar los programas delegaciones de la ciudad mediante Decreto?

Precisó, por otra parte, que el pasado tres de mayo del dos mil doce, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el Decreto por el que se reformaron los artículos 1º y 12º del Decreto por el que se adiciona una norma “29. Mejoramiento a las Condiciones de Equidad y Competitividad para el Abasto Público”, a los Programas Delegaciones y Parciales de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal, respecto de las Delegaciones Álvaro Obregón y Milpa Alta, indicando que estas modificaciones fueron objeto de una diversa acción de inconstitucionalidad, que está listada después de este asunto.

Sesión Pública Núm. 97 Lunes 17 de septiembre de 2012

Señaló que, ante la problemática de que las resoluciones de acciones de inconstitucionalidad y de controversias constitucionales que invalidan normas generales no logran un efecto contundente para expulsar normas del orden jurídico en todos los casos, en el proyecto se propone que, en caso de ser aprobada la declaración de invalidez, uno de los efectos de la sentencia consista en que a partir de la notificación de la resolución, las diversas oficinas de la administración pública del gobierno y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal eliminen las normas invalidadas de todo tipo de publicaciones impresas y electrónicas en las que difundan el contenido de los programas delegaciones y de los programas parciales que fueron materia del Decreto impugnado.

Por último, realizó precisiones respecto del trámite del asunto y la estructura del proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno los considerandos del primero al tercero, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación del accionante, los cuales se aprobaron por unanimidad de once votos.

Enseguida, sometió al Pleno el considerando cuarto, en cuanto se ocupa de las causales de sobreseimiento.

El señor Ministro Ponente Ortiz Mayagoitia señaló que en su proyecto se propone desestimar la causa de sobreseimiento aducida por la Asamblea Legislativa del

Sesión Pública Núm. 97 Lunes 17 de septiembre de 2012

Distrito Federal, en el sentido de que la norma impugnada no es una ley o norma general para efectos de la acción de inconstitucionalidad, sino un Decreto de aplicación concreta e individual y la aducida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, relativa a que, por su contenido material, el Decreto reclamado no reviste la naturaleza de norma general, sino de un acto materialmente administrativo; lo anterior, al estimarse que independientemente de la naturaleza formal de las normas promulgadas, del contenido concreto del Decreto impugnado se aprecia que éste reúne las características de una norma general susceptible de ser revisada en esta vía de control de constitucionalidad, en tanto que: a) el resultado del Decreto es adicionar normas generales, abstractas e impersonales dentro de los programas de desarrollo de todas y cada una de las Delegaciones del Distrito Federal; b) el contenido de las normas adicionadas es de carácter general, pues se encuentra referido a un número indeterminado e indeterminable de casos, ya que será exigible ante toda autoridad y aplicable a todo gobernado, en los términos y condiciones que la propia norma impugnada señala; d) es impersonal, pues está dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables por la sola lectura del texto promulgado, y e) es permanente e intemporal, pues la normativa adicionada tendrá permanencia independientemente del número de veces que sea aplicada en cada caso concreto, máxime que tampoco asiste la razón a las autoridades respecto de que el Decreto impugnado no

Sesión Pública Núm. 97 Lunes 17 de septiembre de 2012

generó modificación alguna al orden jurídico del Distrito Federal ya que, por el contrario, el Decreto impugnado modifica expresamente todos y cada uno de los Programas Delegaciones del Distrito Federal, y diversos Programas Parciales, mediante la adición de nuevas disposiciones generales y abstractas, que serán igualmente obligatorias para la generalidad de los gobernados, y vinculantes para las autoridades que deban aplicarlas y que, incluso, significarán fuente de fundamentación para la acción pública y para autorizar o negar innumerables peticiones o solicitudes de los particulares.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó no compartir la propuesta del proyecto. Consideró que la presente instancia es improcedente, dado que la norma combatida no es susceptible de impugnación vía acción de inconstitucionalidad, con independencia de que diversos ordenamientos relacionados ya no se encuentran vigentes, específicamente los que corresponden a las delegaciones Álvaro Obregón y Milpa Alta, estimando que esta situación, en última instancia, cambiaría el sentido de los alcances de la resolución.

Señaló que el Decreto impugnado no constituye una norma general para efectos de la acción de inconstitucionalidad, tomando en cuenta que se publicó bajo la vigencia de la actual Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, de cuyos artículos 3º, fracciones XXI, XXII, XXXIII, XXXVII, XXXVIII, XLVII y XLVIII, puede desprenderse que

Sesión Pública Núm. 97 Lunes 17 de septiembre de 2012

las normas de ordenación son las que regulan la intensidad, ocupación y formas de aprovechamiento del suelo y espacio urbanos, y se deben establecer en los programas y en el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, siendo que su formulación está a cargo del Comité de Normalización Territorial de Desarrollo Urbano y deberán ser expedidas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Después de precisar, conforme a los artículos citados, qué disposiciones comprenden el ordenamiento territorial, cómo se ejecuta la planeación del desarrollo urbano y de qué forma se integra el procedimiento para la aprobación de los programas de desarrollo urbano, hizo énfasis en que la formulación de los programas de desarrollo urbano, que deben contener las normas de ordenación, está sujeta a un procedimiento de naturaleza no legislativa, dado que no requiere de una iniciativa de ley; se da intervención al público en general; debe integrarse un expediente técnico, y si la Asamblea Legislativa no hace observaciones al proyecto del programa de desarrollo urbano que le remita el Jefe de Gobierno en el plazo legalmente establecido, aquél se tendrá por aprobado, estimando que lo anterior prácticamente anula la deliberación legislativa, por lo que no es correcta la afirmación contenida en la página veinticuatro del proyecto en el sentido de que se está ante una norma formalmente legislativa.

Sesión Pública Núm. 97 Lunes 17 de septiembre de 2012

En estos términos, señaló que el Decreto impugnado adiciona una norma cuya formulación está sujeta a un procedimiento no legislativo, tan es así que en el caso de que la Asamblea Legislativa no hubiese deliberado en el plazo legalmente establecido, la norma que se adiciona se tendría por aprobada al configurarse una especie de afirmativa ficta, lo que de ninguna manera puede válidamente actualizarse en un procedimiento de creación de leyes. Asimismo, agregó que no puede estimarse que para la aprobación del Decreto impugnado se haya sustanciado un procedimiento legislativo si se toma en cuenta que en los artículos 5 y 119 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se hace una clara distinción entre la facultad legislativa de la Asamblea de dicha entidad y la atribución que le asiste para aprobar los mencionados programas de desarrollo urbano, por lo que la formulación de observaciones o la respectiva aprobación de los mencionados programas no se hace con base en las facultades legislativas de la indicada Asamblea, sino en uso de sus facultades administrativas de aprobación conforme a la Ley de Desarrollo Urbano.

Estimó que aun cuando el Decreto impugnado contiene normas materialmente legislativas en tanto que están dirigidas a un número indeterminado e indeterminable de casos y a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables, ya que se trata de disposiciones de observancia general que no se agotan con una sola

Sesión Pública Núm. 97 Lunes 17 de septiembre de 2012

aplicación, lo cierto es que formalmente no son normas legislativas, ya que no fueron establecidas conforme a los requisitos de formación de las leyes, por lo que debe considerarse que no se está ante una norma general en estricto sentido para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, citando como apoyo la tesis P. VIII/2009, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. AL NO SER LA VÍA PARA IMPUGNAR REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO TIENE COMPETENCIA PARA CONOCER DE ELLA”.

Por otra parte, en relación con el procedimiento que debe sustanciarse, señaló que deben tenerse presentes los artículos 22 y 47 de la Ley de Desarrollo Urbano, de acuerdo con los cuales la Asamblea Legislativa del Distrito Federal únicamente interviene en la creación de las normas de ordenación para hacer observaciones, dado que dichas normas administrativas deben ser formuladas por el Comité de Normalización Territorial de Desarrollo Urbano y expedidas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, por lo que estimó que si el órgano legislativo local, en estricto sentido, no interviene en la formulación de tales normas, resulta claro que éstas no constituyen normas generales para efectos de la acción de inconstitucionalidad, pues no son producto de un proceso legislativo.

Sesión Pública Núm. 97 Lunes 17 de septiembre de 2012

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas indicó que diferiría del tratamiento y de la conclusión a la que arriba el proyecto, considerando que el Decreto impugnado no constituye una norma general susceptible de impugnarse mediante una acción de inconstitucionalidad y que esto se patentiza al analizar su proceso de creación.

Después de referirse a la tesis P./J. 22/99, de rubro: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES, así como a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007, indicó que no toda norma de carácter general es susceptible de combatirse en esta vía, sino únicamente las que tengan precisamente el carácter de ley en sentido formal y material; es decir, sólo procede este medio contra leyes que son creadas en los senos legislativos y emitidas por estos, además de promulgadas por los órganos ejecutivos.

En este orden, señaló que si bien el Decreto impugnado establece una norma que materialmente goza de las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, lo cierto es que no tiene el carácter de ley a que se refieren la Constitución Federal y los precedentes de este Alto Tribunal, ya que su procedimiento de creación no puede identificarse con el que se desarrolla para las normas generales denominadas como tales, siendo el aspecto de

Sesión Pública Núm. 97 Lunes 17 de septiembre de 2012

creación formal de una ley un elemento indispensable para que una norma general pueda tener el carácter de ley y, por ende, ser susceptible de impugnarse a través de esta vía.

Agregó que la norma 29 adicionada por el Decreto impugnado, constituye una norma de ordenación, la cual se define en términos de la fracción XXI del artículo 3° de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, como las que regulan la intensidad, la ocupación y formas de aprovechamiento del suelo y el espacio urbano, así como las características de las edificaciones, las construcciones, la transferencia de potencialidades de desarrollo urbano, el impacto urbano y las demás que señala esta ley. Dichas normas se establecerán en los programas y en el Reglamento de esta ley. Una vez que aludió el procedimiento para la creación de normas de ordenación previsto en los artículos 22, 33, 37, 38, 40, 47 y 48 de la Ley de Desarrollo Urbano de la entidad, adujo que la formulación de los programas de desarrollo urbano, en los que están inmersas las normas de ordenación, siguen un procedimiento diametralmente distinto al de creación de leyes formales, que lleva a cabo el órgano legislativo en sí mismo, por lo que no puede ni siquiera equiparársele, porque la creación de los programas de desarrollo urbano y de las normas de ordenación está encomendada a entes ajenos al órgano legislativo del Distrito Federal.

Agregó que una norma eminentemente legislativa se crea en el seno del órgano legislativo, y no en otra sede; no

Sesión Pública Núm. 97 Lunes 17 de septiembre de 2012

llega creada para aprobarse, siendo que lo que llega a los Congresos son iniciativas de ley para su análisis y estudio, las cuales se deliberan, se dictaminan en Comisiones, se discuten ante el Pleno, y no simplemente para ser aprobadas, indicando que lo que adicionalmente hace aún más notorio que esta norma 29, no sea una ley susceptible de análisis en acción de inconstitucionalidad, es el propio reconocimiento que de ello hace la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuando establece en la propia Ley de Desarrollo Urbano, que si el propio órgano legislativo local no hace observaciones al proyecto de programa de desarrollo urbano que le remita el Jefe de Gobierno en el plazo legalmente establecido, aquél se tendrá por aprobado, como se observa de las fracciones X y XIV del artículo 40 del citado ordenamiento, y que están transcritas en la página sesenta y dos del proyecto. Indicó que esta modalidad haría prácticamente nugatoria la facultad de creación de leyes de la Asamblea, puesto que se anularían los procesos deliberativos propios del órgano legislativo, por lo que estimó indudable que, al margen de que la norma 29 es una norma de carácter general, no constituye una norma susceptible a combatirse por medio de la acción de inconstitucionalidad al no tener el carácter de una ley formal y materialmente legislativa,

El señor Ministro Valls Hernández consideró que la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente toda vez que el Pleno ha sostenido que esta vía no procede contra

Sesión Pública Núm. 97 Lunes 17 de septiembre de 2012

cualquier norma general, sino únicamente contra aquellas que revistan el carácter de ley o de tratado internacional, de acuerdo con la tesis P./J. 22/99, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES.”

En estos términos, señaló que las acciones de inconstitucionalidad proceden únicamente contra leyes federales o locales y contra tratados internacionales, lo cual implica, a *contrario sensu*, que las normas generales que no tengan dicho carácter, no son susceptibles de impugnarse vía acción de inconstitucionalidad, recordando que, al resolver la acción de Inconstitucionalidad 4/98, el Tribunal Pleno determinó que si bien el artículo 105, fracción II de la Constitución, establece la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de normas generales, como género de la materia sujeta a impugnación, en el propio precepto constitucional se habla solamente de leyes y tratados internacionales, de lo que se concluye que las normas generales a que alude, son precisamente aquellas que revisten el carácter de ley o tratado internacional como únicas posibilidades concretas de impugnación, siendo reiterado este criterio al resolverse la acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007, en la que se señaló que a través de la acción de inconstitucionalidad solamente puede plantearse la no conformidad de normas generales en sentido estricto; esto

Sesión Pública Núm. 97 Lunes 17 de septiembre de 2012

es, de leyes federales o locales y tratados internacionales, mas no de cualquier otro tipo de normas generales, como podrían ser los Reglamentos, por ejemplo, u otra normatividad que pudiera revestir las características de generalidad y abstracción, pues el propio órgano reformador de la Constitución fue el que limitó la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad a las leyes o bien a los tratados internacionales, y de ahí, derivar la competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su conocimiento En este sentido, concluyó que el Decreto impugnado, si bien podría constituir una norma general, no reviste el carácter de ley ni de tratado internacional, pues se trata de una norma de ordenación contenida en los referidos programas de desarrollo urbano.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó estar a favor del proyecto, considerando que ninguno de los señores Ministros que lo han precedido en el uso de la palabra ha disentido en que el Decreto impugnado se trata de una norma general, abstracta e impersonal, con lo que indicó coincidir en razón de la condición en la que se construyen sus supuestos jurídicos, aduciendo que el problema radica en determinar si las normas impugnadas tienen su origen en un proceso legislativo en un sentido formal.

Señaló que el Decreto impugnado sí tiene su origen en un proceso de este tipo tomando en cuenta que, conforme al artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se reformó la Ley de Desarrollo Urbano, publicado en la Gaceta

Sesión Pública Núm. 97 Lunes 17 de septiembre de 2012

Oficial del Distrito Federal de ocho de abril de dos mil cinco, una vez publicadas las normas de ordenación general, éstas formarán parte de la Ley de Desarrollo Urbano y del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, por lo que estimó que, con independencia de si este proceder es correcto o no, lo cierto es que por determinación expresa del órgano Legislativo del Distrito Federal, los Programas de Desarrollo Urbano quedaron incorporados a la Ley de Desarrollo Urbano.

Agregó que posteriormente se publicó otro Decreto que modificó dicha ley, cuyo artículo Segundo Transitorio estableció que la iniciativa con proyecto de Decreto se aprueba para formar parte de la Ley General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y que en el Quinto Transitorio del Decreto que dio origen a la Legislación actual, publicado el quince de julio de dos mil diez, se establece que los Programas de Desarrollo Urbano expedidos con anterioridad a la vigencia de la Ley continúan en vigor.

En este contexto normativo, indicó que el problema central consiste en determinar si los programas referidos continúan en vigor como elementos incorporados a la Ley de Desarrollo Urbano o como planes, señalando no coincidir con el proyecto en el sentido de que dichas normas se refieren a una materia delegacional aun cuando puedan producir un efecto a ese nivel.

Sesión Pública Núm. 97 Lunes 17 de septiembre de 2012

Señaló, por otra parte, que al fenómeno normativo consistente en la incorporación de los Planes de Desarrollo Urbano, a las leyes, suele llamarse en otros países como refundación de textos, considerando que en el caso concreto, para efectos de la procedencia, es irrelevante determinar si este fenómeno es válido o no, pues únicamente debe atenderse al peso normativo que atribuyó la Asamblea Legislativa a las normas de ordenación, indicando que esto les da un sentido formal y material por determinación expresa.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró estar a favor del proyecto, estimando que quienes se han manifestado en contra de éste han confundido la naturaleza de las normas impugnadas, en cuanto a si son susceptibles de ser combatidas vía acción de inconstitucionalidad, y la validez del proceso que se siguió para emitirlas, que tiene relación con el fondo. En este sentido, indicó que el hecho de que la Asamblea Legislativa no respete el procedimiento para establecer cierto tipo de normas no las desnaturaliza aunque sí condicionaría su constitucionalidad.

Indicó que las normas impugnadas tienen carácter general para efectos de la procedencia de la presente acción de inconstitucionalidad, estimando que la tesis aislada a que se ha aludido se encuentra superada por la jurisprudencia citada en el proyecto, y que este Alto Tribunal ha establecido que para efectos de determinar lo conducente debe atenderse a la naturaleza de las normas y

Sesión Pública Núm. 97 Lunes 17 de septiembre de 2012

no a la denominación que se les dé. Por ende, señaló que, con independencia de que la Asamblea Legislativa tenga o no atribuciones para emitir dichas normas, debe estimarse que éstas son generales desde el punto de vista material y formal, señalando que de estimarse que dichas disposiciones no tienen carácter general porque se violó el procedimiento legislativo para emitirlas y, consecuentemente, se sobresea el asunto, se avalaría y dejarían vigentes una serie de normas generales que implícitamente se han considerado inconstitucionales porque no se respetó el procedimiento y, no obstante que son normas inconstitucionales, quedarían vigentes porque no son normas generales.

Señaló, por otra parte, que el artículo 105 constitucional no se refiere a “leyes” sino a normas de carácter general, siendo que en el presente asunto las normas de que se trata fueron emitidas por el órgano legislativo, siendo abstractas e impersonales, por lo que necesariamente se adecúan al supuesto contenido en dicho precepto, señalando que, con independencia de lo anterior, el análisis de la causa de la improcedencia de la que se ocupa el considerando en estudio implica entrar al fondo del asunto, ya que de la naturaleza de las normas dependerá si éstas serían constitucionales o no, de ahí que conforme a los diversos precedentes dicha causal deberá desestimarse para que el problema que implica se analice en el fondo.

Sesión Pública Núm. 97 Lunes 17 de septiembre de 2012

El señor Ministro Aguirre Anguiano consideró que la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es clara, estimando, por otra parte, que la facultad de la Asamblea Legislativa para legislar en materia de planeación del desarrollo deviene del artículo 122, Base Primera, Apartado C, fracción V, inciso J, de la Constitución Federal, por lo que debe considerarse que en el caso de que no fuera una norma de carácter general, similar a una norma legislativa se estarían violando las facultades de la Asamblea de manera notoria.

El señor Ministro Pardo Rebolledo consideró que la problemática se genera a partir del precedente del Tribunal Pleno relativo a la acción de inconstitucionalidad 4/98, del que derivó la tesis P./J. 22/99, considerando que ésta, al establecer que las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general, pero no contra cualquiera de éstas, sino sólo contra aquellas que tengan el carácter de leyes, o bien, de tratados internacionales, restringe en exceso la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Aclaró que el proyecto se fundamenta en la diversa jurisprudencia P./J. 23/99, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO

Sesión Pública Núm. 97 Lunes 17 de septiembre de 2012

NORMA DE CARÁCTER GENERAL”, derivada del mismo precedente, señalando que la presente acción de inconstitucionalidad resulta procedente, dado que la Constitución Federal se refiere a que pueden impugnarse en esta instancia normas de carácter general, sin restringir su procedencia a que se combatan leyes o tratados internacionales.

En este sentido, manifestó que si bien estará de acuerdo con la propuesta del proyecto, sugeriría que se realizara una mención expresa de la tesis P./J. 22/99, exponiéndose las razones por las que se estima que la restricción que establece para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es excesiva y que, por tanto, dicho criterio no puede seguirse sosteniendo.

El señor Ministro Franco González Salas señaló sumarse a quienes se han manifestado en favor del proyecto, considerando que los argumentos que respaldan este sentido ya se han manifestado.

Indicó que nadie ha sostenido que no se esté en presencia de una norma general, y que el punto a dilucidar radica en cuál es la naturaleza que debe tener una norma para efectos de la procedencia de la presente vía. Agregó que, con independencia de las cuestiones de fondo, la norma impugnada se creó bajo un procedimiento legislativo, según puede apreciarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en ejercicio de las facultades legislativas de la

Sesión Pública Núm. 97 Lunes 17 de septiembre de 2012

Asamblea Legislativa y conforme a lo previsto en la Constitución Federal, la Ley Orgánica de dicho órgano, así como en el Reglamento respectivo.

Estimó suficiente las condiciones anteriores para considerar procedente la acción de inconstitucionalidad, en orden de que, posteriormente, se entre al análisis de otras cuestiones que se han planteado, ya que de estimarse que no se trata de una norma general para efectos de la procedencia de esta instancia implicaría establecer una camisa de fuerza construida con argumentos de fondo y no de procedencia, concluyendo que si la norma impugnada es materialmente general y siguió un procedimiento legislativo en el seno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, debe aceptarse la procedencia de la acción de inconstitucionalidad y entrar al estudio de fondo.

La señora Ministra Luna Ramos consideró que lo que genera problema o confusión deriva del tipo de actos cuyo análisis está vinculado con el fondo: el programa general de desarrollo urbano, los programas parciales de desarrollo urbano, las áreas de gestión estratégica y las normas de ordenación, que son instrumentos de planeación y ordenamiento en materia de desarrollo urbano. Indicó que la delimitación de dichos conceptos debe hacerse para efectos del fondo, y que en esta fase de procedencia debe determinarse si se está o no en presencia de una norma susceptible de ser impugnada a través de la acción de inconstitucionalidad o ante un acto de carácter

Sesión Pública Núm. 97 Lunes 17 de septiembre de 2012

administrativo, para lo cual, indicó, sólo basta analizar el Decreto combatido.

Después de precisar dicho Decreto y la forma en que se estructura, manifestó que si bien es cierto que la Constitución Federal establece que la acción de inconstitucionalidad procede respecto de normas de carácter general, también lo es que existe la tesis de jurisprudencia del Pleno en la que se restringe la procedencia de dicho medio de control a las leyes y tratados internacionales, sin menoscabo de que proceda en contra de leyes en sentido formal y material, indicando que lo resuelto en la diversa acción de inconstitucionalidad 168/2007 no es aplicable al caso, dado que en este precedente se reclamó una reforma constitucional.

Estimó que el Decreto reclamado es un acto formal y materialmente legislativo, al menos, para efecto de la procedencia de la presente instancia, y cuya esencia se analizará en el fondo del asunto, siendo que reformó y adicionó una norma general. Agregó que constituye un problema distinto el determinar si las disposiciones que integran dicho decreto constituyen normas de ordenación en términos de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Al respecto, después de citar los antecedentes de la regulación en la materia en dicha entidad, desprendió que si en la propia legislación se establece que las normas de ordenación forman parte de la referida Ley de Desarrollo Urbano de manera vigente, máxime que el proceso que dio

Sesión Pública Núm. 97 Lunes 17 de septiembre de 2012

origen al Decreto impugnado, conforme se aprecia en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, partió de la presentación de una iniciativa por parte del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, debe estimarse que éste constituye una norma formal y materialmente legislativa, en tanto se emitió en ejercicio de facultades legales y se refiere a situaciones de carácter general, imperativo, abstracto e impersonal.

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó estar a favor del proyecto. Consideró que la naturaleza del Decreto impugnado es la de un producto normativo que, por virtud de sus preceptos transitorios, se convierte en un acto formal y materialmente legislativo y, por ende, impugnable en esta instancia.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que la tesis que citó no se refiere únicamente a la impugnación de normas constitucionales, sino que hace un pronunciamiento específico y claro de lo que puede impugnarse a través de esta vía, indicando que, en congruencia con este criterio externó que el Decreto impugnado no se trata de una norma legal, con independencia de la denominación que se le haya dado. En estos términos, manifestó disentir en relación a que se haya efectuado un proceso legislativo ordinario para emitir aquél, ya que el que el proceso que le dio origen consistió sólo en que el Jefe de Gobierno solicitó a la Asamblea Legislativa para que hiciera uso de su facultad para efectuar observaciones y para que pudiera formularlas en el plazo legalmente previsto.

Sesión Pública Núm. 97 Lunes 17 de septiembre de 2012

Indicó que la postura relativa a que sí existió un proceso legislativo que dio origen al Decreto impugnado debe sustentarse en la pormenorización de dicho proceso, y que de estimarse que basta con que una norma cumpla con las características que señale el proyecto para considerarse que es general para efectos de la procedencia de esta instancia, con independencia de si se siguió o no el proceso legislativo, apoyará la postura del señor Ministro Pardo Rebolledo en el sentido de que el proyecto debió haber hecho un análisis tendente a superar la tesis P./J. 22/99, en orden de sostener que, con independencia de la manera en que se formó la norma, para ser materia de la acción de inconstitucionalidad, debe ser general, impersonal y abstracta.

Por ende, concluyó que no existió una confusión en su participación debido a que expresó un criterio congruente con los precedentes sustentados, y que el proceso que dio origen a la norma impugnada constituyó un simple ejercicio administrativo de aprobación de una propuesta, la cual llevó a cabo la Asamblea al no formular observaciones en contra, estimando que lo anterior no significa que se haya seguido un procedimiento legislativo sino un procedimiento especial administrativo contemplado en la Ley, por lo que de no superarse el criterio establecido por el Tribunal Pleno, la acción de inconstitucionalidad resultará improcedente.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas indicó que apoyaría la procedencia de la acción.

Sesión Pública Núm. 97 Lunes 17 de septiembre de 2012

Estimó, sin embargo, que el proyecto no justifica por qué se aparta de los criterios que ha sentado el Tribunal Pleno, ni de lo manifestado por el señor Ministro Aguilar Morales, considerando que si se privilegiara la procedencia de esta instancia, deberá hacerse expresa la separación del Pleno del criterio que se estima restrictivo.

El señor Ministro Cossío Díaz consideró que si se toma en cuenta lo fallado en la acción de inconstitucionalidad 4/2011, no puede estimarse que se esté abandonando criterio alguno, indicando que, por ello, es necesario que en el proyecto se cite dicho precedente, pues aclara con nitidez la posición de quienes se han manifestado a favor de la procedencia de la presente instancia.

Señaló que ninguno de los señores Ministros se ha referido a algún proceso legislativo sino a uno o varios preceptos transitorios en donde el propio órgano legislativo le da estatus normativo a los planes y programas de desarrollo urbano, estimando que esto es materia del fondo, y que no prevé una condición de improcedencia, sobre todo cuando en otros asuntos se ha sido más flexible en este aspecto.

Finalmente, indicó que el hecho de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal haya determinado en diversos preceptos transitorios que las normas de ordenación constituyen parte de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, genera, sin ambigüedad alguna, una

Sesión Pública Núm. 97 Lunes 17 de septiembre de 2012

condición normativa distinta que no comprende la acción de inconstitucionalidad 4/98, cuyo criterio fue superado por lo resuelto en la referida acción de inconstitucionalidad 4/2011, que, finalmente, sugirió incorporar al proyecto.

El señor Ministro Franco González Salas precisó que en la Gaceta Oficial del Distrito Federal sí se encuentra consignado de forma completa el proceso legislativo por el cual se aprobó el Decreto impugnado, destacando que el dictamen respectivo fue presentado por la Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana a la iniciativa con proyecto de Decreto, y que se discutió conforme al proceso legislativo por parte de los Diputados locales que estimaran pertinente participar.

Indicó que la diferencia de opiniones al respecto revela que este es un problema de fondo y que no es necesario plantear que el Tribunal Pleno se aparte de algún criterio anterior, considerando que la resolución correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 4/98 se ocupó de establecer qué tipo de normas deberían tener carácter general para efecto de la acción de inconstitucionalidad.

Señaló que la contradicción que se aduce entre los criterios sustentados por este Alto Tribunal podría salvarse si se toma en cuenta que, por una parte, el Decreto impugnado tiene carácter general y fue expedido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y, por otra parte, que conforme a la tesis P. V/2009, de la interpretación

Sesión Pública Núm. 97 Lunes 17 de septiembre de 2012

integral del artículo 105, fracción II, constitucional, se desprende que la acción de inconstitucionalidad limita su objeto de examen a las leyes en sentido estricto, esto es, a las expedidas por el legislador ordinario, sea federal, de los Estados o del Distrito Federal.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó hacer suyos los argumentos de los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas, señalando que los criterios respecto de las problemáticas como la presente se han venido construyendo sin que al mismo tiempo se integren precedentes que se aparten de ellos, indicando que todos los asuntos que han sido de su conocimiento los ha votado conforme al mismo criterio que sostiene hasta este día.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia señaló que no se referirá las consideraciones de los señores Ministros Aguilar Morales, relativas a la configuración de una causa de sobreseimiento, y Luna Ramos, por lo que respecta a la vigencia de las veintiocho normas de ordenamiento.

Apuntó disentir del criterio en el sentido de que la problemática de la procedencia esté imbricada con el fondo del asunto, dado que en el proyecto se realizó un esfuerzo para no caer en temas de fondo sobre la validez o la invalidez de la norma, sino únicamente para justificar que se trata de un acto formal y materialmente legislativo, indicando que, si esto se sostiene así, debe estimarse que no se está contraviniendo ninguna de las tesis que se han citado.

Sesión Pública Núm. 97 Lunes 17 de septiembre de 2012

Por otra parte, señaló que la misma declaración en el sentido de que el Decreto impugnado se trata de un acto formal y materialmente legislativo deja fuera la posibilidad de que se haga referencia a la tesis respectiva para que se determine si se abandona no el criterio que se estima restrictivo.

En apoyo a la propuesta del proyecto, hizo referencia al precedente donde se estimó procedente impugnar en acción de inconstitucionalidad las normas sobre la redistribución de los distritos electorales que fueron aprobadas por la legislatura respectiva, al estimarse que la facultad de aprobar lleva implícita la de no aprobar u observar y modificar, las que pueden ejercerse a través de actos deliberativos componentes de la esencia del acto legislativo.

De igual forma, señaló que agregaría al proyecto las apreciaciones de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Franco Gonzalez Salas en torno a los artículos transitorios a que hicieron alusión, a la acción de inconstitucionalidad 4/2011 y al proceso legislativo contenido en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea aclaró que no quiso señalar que debía estudiarse el fondo, sino que el Decreto impugnado se trata de una norma general de las que se refiere el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal. De esta forma, manifestó que algunos de los

Sesión Pública Núm. 97 Lunes 17 de septiembre de 2012

señores Ministros proporcionaron argumentos vinculados con el fondo, por lo que debía tomarse en cuenta el criterio relativo a que debe entrarse al fondo del asunto y no sobreseer.

El señor Ministro Valls Hernández sugirió que no se llegue a una votación aún, ya que han surgido diversos elementos relevantes para la discusión, como la acción de inconstitucionalidad 4/2011.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que, en términos del Diario de Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, contenido en la Gaceta Oficial de esta entidad, el proceso que dio origen al Decreto impugnado no consta solamente de una petición por parte del Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que la referida Asamblea Legislativa emitiera una opinión, dado que, en cambio, la Presidenta de dicho órgano dio cuenta con la aprobación del dictamen que presentó la Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana a la iniciativa con proyecto de Decreto, la cual fue sometida a discusión y a votación, como cualquier cuerpo normativo.

El señor Ministro Aguilar Morales mencionó estar de acuerdo con la propuesta del señor Ministro Valls Hernández en tanto que la acción de inconstitucionalidad 4/20011 se refiere a una ley específica; y respecto de lo indicado por la señora Ministra Luna Ramos, señaló que la denominación “iniciativa” no puede designar la naturaleza de

Sesión Pública Núm. 97 Lunes 17 de septiembre de 2012

la normativa impugnada, sino a partir de la forma en que se aprobó y con base en qué disposiciones legales la Asamblea Legislativa ejerció su facultad de aprobación.

El señor Ministro Presidente Silva Meza convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el martes dieciocho de septiembre del presente año, a partir de las once horas, y levantó esta sesión a las trece horas con veinticinco minutos.

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