

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 98
O R D I N A R I A

MARTES 18 DE SEPTIEMBRE DE 2012

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con treinta minutos del martes dieciocho 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 siete, ordinaria, celebrada el lunes diecisiete 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. 98 Martes 18 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 dieciocho de septiembre de dos mil doce:

II. 1. 14/2011

Acción de inconstitucionalidad 14/2011 promovida por la Procuradora General de la República en contra de la Asamblea y del 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 veinte de mayo de dos mil once. 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 de 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 Álvaro Obregón y Milpa Alta,*

Sesión Pública Núm. 98 Martes 18 de septiembre de 2012

publicado en la 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 Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando cuarto “Causales de improcedencia”, en cuanto se propone que no se actualiza la causal de improcedencia ni el sobreseimiento que hacen valer, respectivamente, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por conducto de la Presidenta de su Comisión de Gobierno y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, argumentando que la norma impugnada no es una ley o una norma general para efectos de la acción de inconstitucionalidad, sino un Decreto de aplicación concreta e individual.

El señor Ministro Aguilar Morales consideró que se trata de la aprobación de una norma administrativa y no de un proceso legislativo por lo que señaló que mientras subsistan los criterios de este Alto Tribunal respecto de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad sobre las leyes o los tratados internacionales, debe sobreseerse por improcedente, salvo que se reconsiderara el criterio para introducir normas como aquéllas que no son propiamente leyes ni siguieron un procedimiento legislativo.

Sesión Pública Núm. 98 Martes 18 de septiembre de 2012

Precisó que corresponde a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobar este tipo de programas y sus modificaciones y remitirlos al Jefe de Gobierno para su promulgación e inscripción en el registro de planes y programas y que la legislación correspondiente incluso distingue entre la facultad de legislar y la relativa a aprobar este tipo de medidas administrativas, por lo que en el caso no se trata de un procedimiento legislativo, de tal manera que el dictamen respectivo fue presentado al Presidente de la Asamblea Legislativa quien manifestó que para lograr la aprobación de la referida norma 29, debían modificarse los Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano y se refirió a la aprobación de la modificación de dichos planes de desarrollo y no a las modificaciones a la ley.

Recordó el sentido de las participaciones de los diputados ***** y *****, respecto a que no se cumplieron los requisitos de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal para modificar los Planes de Desarrollo Delegacional y que incluso, en el caso puede configurarse una afirmativa ficta.

Al respecto, consideró que aunque la negativa ficta no es propia del proceso legislativo, es aplicable al proceso de aprobación de Planes Delegaciones como acto administrativo de acuerdo con lo previsto en el artículo 5º, fracción II, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Sesión Pública Núm. 98 Martes 18 de septiembre de 2012

Por ende, consideró que debe respetarse el criterio del Tribunal Pleno salvo que se acordara su modificación sobre la procedencia de una acción de inconstitucionalidad de este tipo.

El señor Ministro Cossío Díaz recordó que por mayoría de seis votos se resolvió la acción de inconstitucionalidad 4/2011 y dio lectura, en lo conducente a los párrafos cincuenta y siete, cincuenta y ocho y cincuenta y nueve del engrose respectivo al estimar que se trata de un precedente atendible que contiene elementos que deben incluirse en la acción de inconstitucionalidad que se analiza, en relación con los conceptos de “leyes” y “normas generales” que, además, evitarían una discusión respecto de si se cumple o no con la coherencia en el voto de alguno de los señores Ministros al resolver el referido asunto.

El señor Ministro Valls Hernández manifestó que conforme al criterio vigente a la luz de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución, así como de las reformas constitucionales de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, la acción de inconstitucionalidad sólo procede contra normas generales que revistan el carácter de leyes federales y locales o tratados internacionales, de tal manera que no basta con que se impugnen normas que reúnan las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, sino que además debe tratarse de algún ordenamiento jurídico de los indicados.

Sesión Pública Núm. 98 Martes 18 de septiembre de 2012

Sostuvo que el decreto impugnado aun cuando constituye una norma general no tiene el carácter de ley ni de tratado internacional, pues consiste en una norma de ordenación contenida en los programas de desarrollo urbano, la cual, aunque constituye un instrumento de planeación del desarrollo urbano que reviste características de generalidad, abstracción e impersonalidad, no constituye una ley en sentido estricto susceptible de ser impugnada a través de una acción de inconstitucionalidad.

Indicó que si se modificara el criterio del Tribunal Pleno en este sentido, se manifestaría por la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, estimando relevante que se resuelva esta situación para que no se entienda que procede en contra de cualquier norma general.

Se refirió a la tesis mencionada por los señores Ministros la sesión anterior, así como a la diversa acción de inconstitucionalidad 4/2011 e indicó que el citado precedente trató sobre una cuestión distinta, además de que no constituyó jurisprudencia al haberse aprobado por mayoría de seis votos y recordó que en ese punto se manifestó en contra de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad por razones distintas a las que se argumentan en este caso.

Mencionó que no se opone a considerar que la referida Norma 29 constituya una norma general y destacó que no se trata de una ley en sentido estricto contra la que proceda conforme al referido criterio una acción de

Sesión Pública Núm. 98 Martes 18 de septiembre de 2012

inconstitucionalidad, por lo que se manifestó a favor del sentido del proyecto pero con reservas respecto de sus consideraciones.

Sometida a votación la propuesta modificada de la primera parte del considerando cuarto del proyecto en cuanto propone determinar que la 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 veinte de mayo de dos mil once es una norma general impugnabile a través de una acción de inconstitucionalidad, se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, con reservas, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2011 se acordó que debe analizarse cada caso y precisó que en ese asunto votó en contra de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad pues se sostuvo que aun cuando la norma se establecía en la Ley de Ingresos respectiva, lo cierto es que se daba una autorización particular al Gobernador del Estado para contratar empréstitos. Asimismo, se hizo referencia a un precedente diverso resuelto bajo la ponencia del señor

Sesión Pública Núm. 98 Martes 18 de septiembre de 2012

Ministro Gudiño Pelayo en el que se admitió la procedencia de la acción de inconstitucionalidad por lo que hacía a la parte del artículo que se consideraba norma general y se sobreseyó por lo que se consideraba una participación específica como una autorización dada para empréstitos, por lo que recordó que debe analizarse cada caso.

Por unanimidad de votos de los señores Ministros se acordó que las votaciones obtenidas en este asunto sean definitivas.

El señor Ministro Aguilar Morales propuso que se considerara la posibilidad de construir un nuevo criterio que supere los anteriores citados en el sentido de que sólo procedía la acción de inconstitucionalidad contra leyes en el sentido formal y material, toda vez que con los precedentes a que se refirió la señora Ministra Luna Ramos podría estarse frente a un criterio diverso al que se ha seguido anteriormente, ante lo cual, el señor Ministro Presidente Silva Meza propuso que se revisen los criterios a efecto de definir si existe algún cambio, pues indicó no compartir la expresión de la referida señora Ministra pues se han abordado los casos concretos con las líneas generales para determinar la impugnabilidad de normas generales en función de las características que éstos presentan.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que al resolver la acción de inconstitucionalidad 167/2007 y su acumulada 169/2007, se definió el concepto de norma general ordinaria

Sesión Pública Núm. 98 Martes 18 de septiembre de 2012

y de norma constitucional, por lo que precisó que si se hiciera una revisión de todas estas tesis, se podría desprender un criterio en el sentido de que debe analizarse cada caso para determinar la procedencia.

El señor Ministro Aguilar Morales consideró que con estas precisiones puede elaborarse un criterio que determine o clarifique los precedentes.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia indicó que el proyecto descansa en la declaratoria de que el decreto impugnado es una ley en sentido formal y material, por lo que al alcanzarse esta decisión no se modifica el criterio sostenido por el Tribunal Pleno.

Indicó que aceptó invocar la tesis solicitada por el señor Ministro Cossío Díaz porque no altera el sentido de la propuesta; sin embargo, se manifestó en contra de elaborar estudio alguno respecto de los precedentes pues basta con sostener que procede la acción de inconstitucionalidad en virtud de que del análisis detenido del Decreto impugnado se advierte que es una norma general en sentido formal y material.

El señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que se tomó una decisión en función de la propuesta del proyecto admitiéndose, incluso, la inclusión del criterio citado por el señor Ministro Cossío Díaz.

Sesión Pública Núm. 98 Martes 18 de septiembre de 2012

El señor Ministro Franco González Salas precisó que el punto que se está discutiendo es la procedencia de la acción de inconstitucionalidad y propuso que la ponencia se centre en este tema, para que al abordar el estudio de fondo se analicen las demás cuestiones.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que la materia estricta de la votación fue la procedencia en la propuesta del señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia con la aceptación respecto de la inclusión de cierto criterio y la tesis mencionada por el señor Ministro Cossío Díaz sin salirse del tema.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando cuarto “Causales de improcedencia”, en cuanto a que aun cuando es un hecho notorio que el tres de mayo de 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 Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, respecto de las Delegaciones Álvaro Obregón y Milpa Alta.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia indicó que el proyecto propone que no debe considerarse como una causal de improcedencia la reforma de dichos preceptos, toda vez que su validez depende directamente de la

Sesión Pública Núm. 98 Martes 18 de septiembre de 2012

subsistencia del Decreto en el que se promulgaron los artículos primigenios como presupuesto indispensable de existencia y validez de cualquier modificación posteriormente promulgada, por lo que propondría que los efectos de la invalidez se hagan extensivos a las normas que fueron publicadas con posterioridad en términos de la ley que permite hacer extensiva la invalidez a todas las normas que dependan directamente de la norma reclamada.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que en relación con las normas de ordenación que formaron parte de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal que le daba el sustento, al no existir mas, entonces las normas que derivaban de él deben considerarse también inexistentes, por lo que el agregar la referida norma 29 a una serie de normas inexistentes, podría no tener valor jurídico, pues no se tiene la posibilidad de agregarse una norma a otras que no existen, por lo que bajo esta perspectiva, podría considerarse que el precepto es inconstitucional pues no puede ser agregado a algo que dejó de existir, ante lo cual el señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia precisó que este tema se aborda en el siguiente considerando.

El señor Ministro Valls Hernández se manifestó en contra de la propuesta pues estimó que debe sobreseerse en la presente acción de inconstitucionalidad por cesación de efectos de los artículos 1º y 12º del Decreto impugnado tras la reforma de tres de mayo de este año y haberse promovido, incluso, una diversa acción de

Sesión Pública Núm. 98 Martes 18 de septiembre de 2012

inconstitucionalidad ante la existencia de un nuevo acto legislativo.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que la propuesta del proyecto consiste en que como sólo se modifica el precepto respecto de dos puntos, de concederse el amparo por los demás, podría abarcar estos dos puntos; lo que consideró una razón de fondo.

Precisó que conforme a los precedentes de este Alto Tribunal existe un nuevo acto legislativo si se hace una modificación a determinado precepto, por lo que en el caso, al haber implicado la reforma ciertas modificaciones exclusivamente en dos programas delegacionales, se actualizó un cambio importante y, por ende, se está ante un nuevo acto legislativo. Por ende, sostuvo que tratándose de esta modificación posterior se está en presencia de una cesación de efectos por lo que hace a las Delegaciones de Álvaro Obregón y Milpa Alta, además de que los dos artículos se impugnan a su vez en la acción de inconstitucionalidad que se abordará a continuación con su nuevo texto, por lo que consideró que no tendría objeto alguno dejarlos vigentes, sino sobreseer por cesación de efectos.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia indicó que al elaborarse el proyecto de este asunto, no se tenía conocimiento de que se promovería otra acción de inconstitucionalidad respecto de la reforma. Manifestó no

Sesión Pública Núm. 98 Martes 18 de septiembre de 2012

tener inconveniente en establecer que han cesado los efectos de los referidos artículos 1º y 12º del Decreto que adiciona una Norma 29 a los Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano para sobreseer sólo respecto de dichos numerales.

Sometida a votación económica la propuesta modificada del proyecto, se aprobó por unanimidad de votos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando quinto “Delimitación del tema y Estudio de Fondo”.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia indicó que en el proyecto se sostiene que deben entenderse impugnadas las normas adicionadas a cada uno de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, en su capítulo 4 Ordenación Territorial, dentro del apartado dedicado a las “Normas de Ordenación”, para cada una de las Delegaciones en que se divide el territorio del Distrito Federal. Asimismo señaló que el ordenamiento se modificó en repetidas ocasiones, de donde resalta la reforma de ocho de abril en cuyos transitorios se determinó que las normas generales de ordenación serían incorporadas tanto al Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, como a la propia Ley de Desarrollo Urbano, además de que el ocho de abril de dos mil cinco se publicó en la Gaceta Oficial el Decreto de la Asamblea Legislativa, por el que se reforman, adicionan y derogan las Normas Generales de

Sesión Pública Núm. 98 Martes 18 de septiembre de 2012

Ordenación para formar parte de la Ley de Desarrollo Urbano.

Precisó que el ordenamiento vigente se publicó en la Gaceta Oficial el quince de junio de dos mil diez y abrogó la ley anterior además de que no existe referencia alguna a las veintiocho normas de ordenación, por lo que consideró que éstas dejaron de existir; sin embargo estimó que si esta conclusión fuera motivo de discusión, la suprimiría.

El señor Ministro Presidente Silva Meza puso a consideración del Tribunal Pleno la propuesta con la consulta, incluso respecto de la conservación del marco jurídico, con la cual se manifestó de acuerdo, toda vez que debido a su complejidad, permite contar con una referencia a las normas que se impugnan.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó a favor de conservar el marco jurídico, pero en contra de la conclusión a que se llega en el considerando, pues estimó que cuando se emitió la nueva ley el quince de junio del dos mil diez, su artículo transitorio quinto preveía que los Programas de Desarrollo Urbano expedidos con anterioridad a la vigencia de esta ley continuarán en vigor, por lo que se cuestionó cómo podrían continuar vigentes si se habían incorporado tanto al Plan General como a la ley, por lo que dichos planes se deben aprobar en términos de la Ley de Desarrollo, así como del Plan General.

Sesión Pública Núm. 98 Martes 18 de septiembre de 2012

Consideró que se está ante una invalidez de carácter formal pero no por haber dejado de cumplir con los requisitos de Plan Delegacional, sino por incumplir con los requisitos de Plan General.

El señor Ministro Presidente Silva Meza consultó al Tribunal Pleno si existía inconveniente en que se conserve el considerando relativo al marco normativo.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó porque éste se conserve, así como a favor de la conclusión propuesta por el señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia.

Por unanimidad de votos, en votación económica se aprobó que se conserve el marco normativo del considerando quinto del proyecto.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia solicitó que se tuviera por suprimido el segundo párrafo de la página cuarenta y uno que asienta su conclusión personal, con la finalidad de no entrar en discusiones innecesarias.

La señora Ministra Luna Ramos se manifestó en el sentido de que se conserve el referido marco normativo.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró indispensable que se conserve el referido marco normativo para fijar posición en uno o en otro sentido en relación con una materia tan compleja con normas de diferente jerarquía.

Sesión Pública Núm. 98 Martes 18 de septiembre de 2012

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó a favor de votar el marco normativo; sin embargo indicó tener reservas sobre el tema, los que dejó encorchetadas para tratar en el momento oportuno de la discusión.

El señor Ministro Aguirre Anguiano se pronunció a favor de la supresión de los renglones tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo de la foja cuarenta y uno del proyecto.

El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho para formular voto concurrente en este tema.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó en contra de la propuesta. Señaló que las veintiocho normas de Ordenación al Programa General de Desarrollo Urbano se incorporan por el Decreto que reforma la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de veintitrés de febrero de mil novecientos noventa y nueve y se refirió al artículo tercero transitorio.

Señaló que con posterioridad se publicó el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan las Normas Generales de Ordenación para formar parte de la Ley de Desarrollo Urbano y del Programa General de Desarrollo Urbano de ocho de abril de dos mil cinco, cuyo artículo tercero transitorio reza que una vez publicadas las sugerida Normas de Ordenación General formarán parte de la Ley de Desarrollo Urbano y del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en tanto que en un último momento se abrogó la Ley de Desarrollo Urbano por el

Sesión Pública Núm. 98 Martes 18 de septiembre de 2012

Decreto en el cual se expide la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de quince de julio de dos mil diez, cuyo artículo segundo transitorio abrogó la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de veintinueve de enero de mil novecientos noventa y seis, así como todas las demás disposiciones legales que se opongan o contravengan la respectiva ley, y el diverso tercero transitorio prevé que las disposiciones reglamentarias de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en enero de noventa y seis, continuarán en vigor en lo que no contradigan las disposiciones de la ley hasta que se expidan otras nuevas y, por su parte, el artículo quinto que los Programas de Desarrollo Urbano expedidos con anterioridad a la vigencia de esta ley continuarán en vigor, por lo que esta última reforma modificó la forma en que se emiten las referidas normas de ordenación, así como la jerarquía de las normas de ordenación que antes forzosamente pasaban por la Asamblea Legislativa, para ahora tener un procedimiento propio ante la Secretaría correspondiente.

Sostuvo que, por ende, debe definirse si el Decreto de mérito puede estar supeditado o restringido por la ley emitida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pues si se estima que no se cumplió con el procedimiento correspondiente, dicha Asamblea no podría generar una norma de carácter general a partir de la cual establezca normas de ordenación con otro procedimiento y con una jerarquía diferente.

Sesión Pública Núm. 98 Martes 18 de septiembre de 2012

Consideró que las normas de ordenación se aplican a todo el Distrito Federal, por lo cual una norma de igual jerarquía emanada del mismo órgano legislativo no le es oponible a la propia Asamblea, de tal manera que en el caso que se analiza, si bien es cierto que los planes se encuentran vigentes, no por ello cuentan con la misma jerarquía que tenían antes; sin embargo, a través de la norma de ordenación de carácter general, se incorpora de una manera distinta.

Señaló que dichas normas son de carácter general, tienen una jerarquía superior a las normas de ordenación a las que se refiere la Ley de Desarrollo Urbano y, por ende, son normas emitidas por la Asamblea para tener vigencia en todo el Distrito Federal e incorporarse a todos los planes y programas, por lo que estimó que no pueden ser inválidas pues se legislaron conforme a la competencia que otorga la Ley General de Asentamientos Humanos, a las facultades que tiene en materia de desarrollo urbano, así como a las diversas que le prevé el artículo 122 constitucional, por lo que se manifestó en contra del proyecto.

La señora Ministra Luna Ramos reconoció la complejidad del asunto debido a la variación que han tenido los ordenamientos respectivos. Señaló que el proyecto parte de la base de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emitió un acto legislativo y analiza el tipo de acto que emite para definir si se trata de una norma de ordenación o un programa delegacional.

Sesión Pública Núm. 98 Martes 18 de septiembre de 2012

Consideró que si se tratara de una norma de ordenación, su emisión no sería facultad de la Asamblea Legislativa conforme a la Ley de Desarrollo Urbano de mil novecientos noventa y seis; en tanto que conforme al artículo 47 de la Ley de Desarrollo Urbano de dos mil diez, corresponde su emisión a la Secretaría competente.

Manifestó que si se analizara el contenido de la norma, podría desprenderse que no se trata de una norma de ordenación, sino de la modificación a los programas de las dieciséis delegaciones; en tanto que si se estuviera en presencia de una reforma a los Programas Delegacionales, entonces no se satisfacen los requisitos formales previstos en Ley de Desarrollo Urbano, como el hecho de que no se dio intervención a las dieciséis delegaciones, ni al público en general, entre otras.

Por ende, consideró que no se trata de una norma de diferente jerarquía, sino de una norma legislativa distinta a la prevista en la Ley de Desarrollo Urbano que puede ser emitida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, y consideró que este Alto Tribunal no tendría por qué señalar a la Asamblea Legislativa que para la emisión de las leyes debe ceñirse al procedimiento administrativo de la citada Secretaría de Desarrollo Urbano, pues dicha Asamblea la emitió conforme al proceso legislativo que consideró conveniente conforme a las facultades que le confiere el artículo 122 constitucional.

Sesión Pública Núm. 98 Martes 18 de septiembre de 2012

Consideró que a través de un acto legislativo, la referida Asamblea estableció las modificaciones a los dieciséis programas de carácter legislativo en uso de su facultad para emitir actos legislativos en materia de desarrollo urbano, de tal manera que si la norma no satisface algún requisito técnico, sería un motivo de análisis para determinar si se violó el artículo 28 constitucional o el diverso 5º de la Ley de Desarrollo Urbano.

Recordó que conforme al criterio de este Alto Tribunal, se cuenta con la facultad de traer a colación algún argumento que se estime importante, en suplencia de la deficiencia de la queja, para analizar si una ley puede ser declarada inconstitucional.

Estimó que, por ende, no puede obligarse a la Asamblea Legislativa para que adapte un acto legislativo a las facultades establecidas a una autoridad administrativa por la propia Ley de Desarrollo Urbano, expedida por la Asamblea Legislativa; de tal manera que no es posible condicionar la validez del acto legislativo a los requisitos formales que se establecen en función de un acto administrativo señalado para la Secretaría de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, por lo que se manifestó en contra del proyecto.

El señor Ministro Valls Hernández se pronunció en contra de la propuesta, pues consideró que la falta de intervención de una autoridad o de un particular en un

Sesión Pública Núm. 98 Martes 18 de septiembre de 2012

procedimiento de modificación de un programa de desarrollo urbano, no puede ser el sustento de la declaratoria de su inconstitucionalidad, ya que en su caso, debería ser combatida por quienes se consideren afectados en alguna de las atribuciones o facultades que les confiere la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal a través del medio de control correspondiente.

Por ende, consideró que el análisis de constitucionalidad debe realizarse atendiendo al que constituye el argumento principal de invalidez en contra de la citada norma 29, contenida en los Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, por virtud del Decreto impugnado, en relación con el artículo 28 constitucional para determinar si la norma efectivamente otorga un trato desigual a determinados comercios respecto de las zonas donde pueden ubicarse afectando la libre competencia y concurrencia de productos de primera necesidad.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó a favor de la propuesta pues aunque consideró impecable el argumento vertido por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, estimó que aun estando frente a dos normas legales de igual jerarquía no podrían confrontarse, toda vez que la Asamblea Legislativa como órgano legislativo puede modificar sus disposiciones, aunado a que no se trata de una norma legal, sino de un acto administrativo que debería someterse a la legislación de la cual deriva y que le permite

Sesión Pública Núm. 98 Martes 18 de septiembre de 2012

cierto manejo a la dicha Asamblea como autoridad administrativa y no como órgano legislativo.

Por ende, se manifestó por la invalidez de la norma administrativa pues las violaciones a los procedimientos son trascendentes.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó en el sentido del proyecto pero en contra de algunas consideraciones, por lo que se refirió tanto al proceso que siguieron las veintiocho normas anteriores, así como al diverso de la norma 29.

Estimó de gran ayuda el ejercicio del ponente en su proyecto, pues clarificó los hechos respecto del proceso legislativo. Señaló que la Asamblea Legislativa expidió las veintiocho normas del ordenamiento legal y en una reforma *sui géneris* las incorporó a la ley a través del Decreto por el que se reforman adicionan y derogan las normas generales para formar parte de la Ley de Desarrollo Urbano y del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, por lo que estimó irrelevante si abrogaron o derogaron estas normas respecto de los programas delegacionales, toda vez que en los artículos transitorios se previó que no se aplicarían las normas que fuesen contrarias a aquélla.

Indicó que en dos mil cinco la Asamblea Legislativa en sentido estricto llevó a cabo una reforma legislativa para incorporar dichas normas a la ley, cambiando la fuente de las normas, por lo cual, lo que era una cuestión programática

Sesión Pública Núm. 98 Martes 18 de septiembre de 2012

en el sentido de que correspondía a los programas, pasó a formar parte de una ley formal y material. Posteriormente, a partir de la reforma legal, se abrogó la ley anterior y surgió otra conforme a la cual se expidió la referida norma 29 y consideró que para hacer estas modificaciones la Asamblea Legislativa debió haber reformado la ley y al no hacerlo, incurrió en diversos problemas de procedimiento que invalidan la norma.

Señaló que a partir de la expedición del Decreto, al expedir una norma general bajo el proceso de reforma legislativo, se incorporaron las veintiocho normas a su texto y continuó el proceso legislativo para la creación de una norma general que reformó los programas, no la ley, por lo que tratándose de una reforma a los programas debieron seguirse las normas establecidas en la nueva Ley de Desarrollo Urbano.

Por ende, se manifestó a favor del sentido del proyecto y reservó su derecho para formular voto concurrente.

El señor Ministro Cossío Díaz recordó que la Ley de Desarrollo Urbano en vigor prevé las condiciones a partir de las cuales debe actuar el propio Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Sostuvo que en los preceptos transitorios del Decreto señalado se indica que los Planes de Desarrollo Urbano quedaron incorporados tanto a la legislación como al Programa General de Desarrollo Urbano, en tanto que la ley

Sesión Pública Núm. 98 Martes 18 de septiembre de 2012

expedida por la Asamblea Legislativa estableció un título denominado de la Planeación del Desarrollo Urbano, cuyo Capítulo III, de los Programas, introduce el Programa General de Desarrollo Urbano con una regulación respecto de cómo el Jefe de Gobierno debe presentar las iniciativas a partir de los estudios de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, lo que es una facultad acotada.

Se refirió a lo previsto en la fracción XV del artículo 38 del citado ordenamiento relativo al procedimiento y mencionó que la propia Asamblea concentró en la Secretaría correspondiente como órgano técnico, la formulación y modificación de dichos planes para posteriormente darle el carácter de ley.

Señaló que, por ende, la Asamblea definiendo lo necesario, dio paso a la Secretaría correspondiente para que entregara el proyecto de iniciativa al jefe de Gobierno, quien lo hizo suyo, tras los pasos y requisitos necesarios. Por ende, se manifestó a favor del sentido del proyecto no por la vía del plan delegacional, sino del plan general.

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

El señor Ministro Pardo Rebolledo se manifestó a favor del sentido del proyecto e indicó que no está en duda la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de desarrollo urbano, en virtud de la cual

Sesión Pública Núm. 98 Martes 18 de septiembre de 2012

expidió la ley correspondiente y estableció el procedimiento al que debe sujetarse cualquier modificación a los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano y concluyó en un Decreto que estableció una norma de ordenación, que integró los dieciséis programas delegacionales de la materia.

Por ende, consideró que no fue adecuado que a través del Decreto que se estudia se hubieran incorporado automáticamente las modificaciones a todos los programas delegacionales, concretamente la norma 29 relativa al uso del suelo para el establecimiento de ciertos giros comerciales y sostuvo que hubiera sido más adecuado reformar la ley e incorporar a esta, los programas delegacionales, pues así no habría duda de sus facultades.

Por tanto, se manifestó a favor de la propuesta al haber una violación indirecta al artículo 16 constitucional.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas consideró que la Asamblea Legislativa al emitir la ley no violó ningún procedimiento, por lo que su actuar al expedir la disposición fue válida y, por ende, se manifestó en contra del proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea precisó que se votó que la norma de mérito es de carácter general en sentido formal y material, aun cuando no lo estime así, pues no puede sostenerse que es de carácter general en sentido material y formal para la procedencia y no para el fondo, pues ambos supuestos deben estar ligados.

Sesión Pública Núm. 98 Martes 18 de septiembre de 2012

Sostuvo que existió un defecto de técnica legislativa en la Asamblea Legislativa; sin embargo, no deriva de la invalidez.

Señaló que conforme al artículo 122, inciso j), constitucional, se faculta a la Asamblea Legislativa para legislar en materia de planeación en desarrollo urbano, particularmente en uso de suelo, preservación del medio ambiente y protección ecológica; que el diverso 42, fracción XIV, del Estatuto de Gobierno la faculta para legislar en materia de planeación de desarrollo urbano, particularmente en uso de suelo, preservación del medio ambiente y protección ecológica y otras materias; en tanto que el artículo 5º, fracción I, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal prevé que le corresponde legislar en materia de planeación y de desarrollo urbano, particularmente en uso de suelo.

Estimó importante distinguir entre el procedimiento infra o sublegal para el establecimiento y la modificación de programas de desarrollo urbano previstos a partir del artículo 34 de la Ley de Desarrollo Urbano y la facultad legislativa de la Asamblea derivada de los citados ordenamientos, la cual, no puede ser restringida por una ley de la propia Asamblea, por lo que consideró que no existe vicio alguno que implique la invalidez de la norma sino un problema de técnica legislativa del que no puede derivar una inconstitucionalidad formal.

Sesión Pública Núm. 98 Martes 18 de septiembre de 2012

El señor Ministro Presidente Silva Meza consideró que se está ante un vicio formal toda vez que la Asamblea Legislativa no respetó el procedimiento que prevé la Ley de Desarrollo Urbano y estimó que este vicio se presentó en sede legislativa, lo que es relevante aun cuando existen diversos pasos que debió seguir el Jefe de Gobierno.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia solicitó que se vote el proyecto para que en caso de no ser aprobado, esté en posibilidad de presentar un nuevo estudio de fondo.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto, se expresó a su favor una mayoría de seis, integrada por los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia solicitó al Tribunal Pleno retirar el proyecto dado que la votación obtenida no alcanza para la declaración de invalidez ni podría dar lugar a la desestimación de la acción de inconstitucionalidad al referirse a un argumento que no se planteó de manera precisa en la demanda, por lo que propuso presentar un nuevo estudio en el que se mantengan las decisiones alcanzadas respecto de la consideración de que se trata de una norma general en su aspecto formal y

Sesión Pública Núm. 98 Martes 18 de septiembre de 2012

material, que se debe sobreseer en la acción de inconstitucionalidad respecto los artículos 1º y 12 del Decreto de mérito y que debe permanecer el marco jurídico de referencia a este tipo de normas, para abordar cada uno de los conceptos de invalidez hechos valer.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que lo resuelto en este asunto impactará en la acción de inconstitucionalidad 35/2012 listada a continuación, por lo que propuso el retiro de ambas.

Sometida a consideración del Tribunal Pleno la propuesta del señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia de retirar las acciones de inconstitucionalidad 14/2011 y 35/2012 para la elaboración del estudio correspondiente se aprobó, en votación económica, por unanimidad de votos.

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