

## ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 18 DE SEPTIEMBRE DE 2012

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
14/2011	<p><b>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD</b> promovida por la Procuradora General de la República, en contra de la Asamblea y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.</p> <p><b>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA)</b></p>	<b>3 A 53</b> <b>RETIRADA</b>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL  
MARTES 18 DE SEPTIEMBRE DE 2012**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**JUAN N. SILVA MEZA**

**SEÑORES MINISTROS:**

**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 ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ  
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO  
GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN PÚBLICA A LAS 11:30 HORAS).**

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

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

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señoras y señores Ministros, está a su consideración el acta con la que se ha dado cuenta por el señor secretario. Si no hay alguna observación, consulto a

ustedes si se aprueba en votación económica (**VOTACIÓN FAVORABLE**). **ESTÁ APROBADA** señor secretario.

Continuamos.

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
14/2011. PROMOVIDA POR LA  
PROCURADORA GENERAL DE LA  
REPÚBLICA EN CONTRA DE LA  
ASAMBLEA Y EL JEFE DE GOBIERNO  
DEL DISTRITO FEDERAL.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia, y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en la sesión anterior.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor secretario.

Recuerdo a las señoras y señores Ministros que estamos en la discusión de esta Acción de Inconstitucionalidad en relación con el tema que aloja el Considerando Cuarto que es el relativo a las causales de improcedencia, estamos analizando la primera de las que fueron esgrimidas como causas de improcedencia, la relativa al carácter de la norma, norma general impugnable; en esta acción de inconstitucionalidad, se han venido ya decantando sus posiciones y me han pedido el uso de la palabra el señor Ministro Luis María Aguilar, el señor Ministro José Ramón Cossío y el Ministro Valls. Adelante señor Ministro Luis María Aguilar.

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

Sólo para hacer un brevísimo comentario en relación con lo que se señalaba ayer, de la forma en que se discutió el asunto en la Asamblea, en relación con la naturaleza del asunto, de la norma que se combate, según advierto yo, como lo señalaba, ésta es

una aprobación de una norma administrativa y no de un proceso legislativo, lo cual me hace considerar que mientras subsistan los criterios establecidos por este Tribunal Pleno en relación con la procedencia de la acción de inconstitucionalidad respecto de leyes o tratados internacionales, esta acción debería ser sobreseída por improcedente, a no ser que se pusiera sobre la mesa de discusión la modificación o reconsideración de ese criterio para poder introducir normas como ésta que no son propiamente leyes, ni siguieron un procedimiento legislativo. En relación con esto, me permito señalar que se trata de un proyecto de decreto, que al ser dictaminado por la Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana, claramente se invocó el artículo 5, fracción II, de la Ley de Desarrollo Urbano, conforme al cual corresponde a la Asamblea Legislativa aprobar los programas y sus modificaciones y remitirlos al jefe de gobierno para su promulgación e inscripción en el Registro de Planes y Programas. Es importante tener presente que el propio precepto legal distingue entre la facultad de legislar y la relativa a aprobar este tipo de medidas administrativas. Este precepto señala en lo conducente: Artículo 5, fracción I. Corresponde a la Asamblea legislar en materia de planeación del desarrollo, en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo. Fracción II. -que es la que sustenta esta resolución- Aprobar los programas, sus modificaciones y remitirlos al jefe de Gobierno para su promulgación, publicación e inscripción en el Registro de Planes y Programas, de tal modo que a diferencia de la fracción I, no se trata aquí de un procedimiento legislativo. De acuerdo con lo anterior puede afirmarse que desde el dictamen, se tuvo en cuenta el tipo de facultad que se estaba ejerciendo a través de este órgano legislativo; el Presidente de la Asamblea Legislativa al presentar el asunto, manifestó que para lograr la regulación, es decir, para aprobar la norma 29, era necesario modificar los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano, así,

se habló de aprobación de modificación de planes de desarrollo urbano delegacionales y no de modificaciones a la ley; incluso, el Presidente de la Asamblea sostuvo que la única forma de regular el establecimiento y la localización de este tipo de comercios, sólo se puede hacer modificando los programas delegacionales, esto explica que lo que se sometió a la consideración del Pleno, es el dictamen que adiciona una norma a dichos programas delegacionales, incluso, algunos diputados, como el diputado Sánchez Osorio, señaló que lo que se estaba analizando, era la adición a los Planes de Desarrollo Urbano, y en ningún momento a una reforma legal; por su parte el diputado Carlo Fabián Pizano Salinas, al intervenir en el asunto, señaló de manera expresa, que no se cumplieron los requisitos que establece la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, para modificar los Planes de Desarrollo Delegacional, entre ellos, contar con la opinión del Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable del Distrito Federal; y aunado a lo anterior, este diputado, también señaló que después de invocar el artículo 40, fracción V, del mencionado ordenamiento legal, de manera destacada se afirmó que en el caso puede configurarse una afirmativa ficta, que está prevista en la fracción VI de este mismo artículo 40, lo cual, como yo lo señalaba ayer, es totalmente contrario a un sistema legislativo en donde no puede existir una afirmativa ficta; al respecto debe decirse, como se sostuvo en el dictamen que les leí ayer, la institución de la afirmativa ficta no es propia del proceso legislativo, pero sí aplicable al proceso de aprobación de Planes Delegaciones como acto administrativo fundado en el artículo 5º, fracción II, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Por ello, a no ser que se modificara el criterio, si se está estableciendo en los criterios de este Tribunal Pleno que la procedencia de la acción de inconstitucionalidad se da solamente en contra de leyes formal y materialmente hechas o en tratados

internacionales, y en este caso, a pesar de que pasó por la Asamblea Legislativa, ésta solamente ejerció una facultad de aprobación administrativa y no legislativa, a pesar de que se hizo la consulta y se diera oportunidad a todos los diputados de formular sus observaciones. Muchas gracias señor Presidente.

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

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

Yo quiero insistir y para que en la acción de inconstitucionalidad que se está ahora presentando se incorpore el precedente de la Acción de Inconstitucionalidad 4/2011, ésta se resolvió el seis de diciembre de dos mil once, por mayoría de seis votos.

En los párrafos cincuenta y ocho y cincuenta y nueve de esta resolución —bueno, voy a leer desde el cincuenta y siete, me parece que está la posición central—, sé que se trata de la Ley de Ingresos del Estado de Nuevo León para el año de dos mil once, pero creo que esto no es lo relevante, sino los argumentos que se expresaron.

En los párrafos cincuenta y siete, cincuenta y ocho y cincuenta y nueve, se lee lo siguiente y cito: “Si bien es cierto que la acápita de la fracción II del artículo 105 se refiere a la competencia de esta Suprema Corte para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, también lo es que todos los incisos del artículo 105 se refieren a leyes en sus distintas expresiones formales, esto es, leyes federales, estatales y del Distrito Federal. De este modo no se puede pretender que el concepto material de “normas

generales” establecido en el acápite del artículo, pueda limitar el concepto formal de “leyes” contenido en los incisos del mismo artículo, más bien, su finalidad es contemplar, además de las leyes, a los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, como objeto de la acción en los incisos b), c) y g). De este modo, ese concepto de “norma general” puede funcionar como un concepto que amplíe la competencia de la materia impugnada por la vía de acción de inconstitucionalidad, pero no como restrictivo del concepto formal de “ley”.

Este concepto formal puede ser interpretado de manera sistemática, y llegar, incluso, a incluir normas que no sean formalmente leyes, pero no a la inversa; esto es, restringir el concepto formal mediante un estudio material y aislado de sus contenidos y cerrar la procedencia de la vía, en los casos en los que pareciera que el contenido particular no cumple con los requisitos materiales del concepto; esto generaría un espacio no reclamable que claramente iría en contra de la finalidad de la figura de control constitucional.

Por estas razones, muy respetuosamente, le pediré al señor Ministro Ortiz Mayagoitia que pudiéramos incluir estos elementos, sé que están votados por una mayoría de seis. Cuatro de los señores Ministros, en ese momento, votaron en contra. Por esas razones, creo que sí es un precedente atendible, y que por otro lado, evita entrar a una discusión acerca de si se están cumpliendo o no condiciones de coherencia en el voto de alguno de nosotros. Gracias señor Presidente.

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

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor Presidente. Como lo señalé el día de ayer, el criterio actualmente vigente a la luz de lo dispuesto en el 105, fracción II, de la Constitución, y el procedimiento de reforma constitucional de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, consiste en que la acción de inconstitucionalidad procede solamente contra normas generales que revistan el carácter de leyes, federales o locales, o tratados internacionales; no basta entonces, que se impugnen normas que reúnan las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, sino se requiere además que se trate de alguno de los ordenamientos jurídicos que antes señalé. El Decreto por el que se adiciona una norma, la 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, si bien constituye 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.

De acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, las Normas de Ordenación, al igual que los Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano en que se contienen, constituyen instrumentos de planeación del desarrollo urbano, que aunque revisten características de generalidad, abstracción e impersonalidad, no constituyen leyes en sentido estricto, susceptibles de ser impugnadas vía acción de inconstitucionalidad, conforme al criterio que antes mencioné.

Si por determinación de este Tribunal Pleno se asimilara una norma general desde el punto de vista formal y material, como la que se impugna en el presente asunto, a una ley en sentido estricto, yo estaría de acuerdo con la procedencia de la acción, pero me parece necesario dejar en claro este punto, a fin de que

de ningún modo se entienda que procede contra cualquier norma general, pues hasta un Acuerdo o una Circular podrían estar en ese supuesto.

Ahora bien, el día de ayer se hizo referencia a la tesis de jurisprudencia 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 NORMA DE CARÁCTER GENERAL. Hasta ahí el rubro. Así como a la determinación adoptada en la diversa Acción de Inconstitucionalidad 4/2011; sin embargo, estimo que este último caso fue distinto, además, debe tenerse en cuenta que no constituyó jurisprudencia, al haberse aprobado este punto por mayoría de seis votos; y en lo particular, yo estuve en desacuerdo con la procedencia de la acción, aunque por razones distintas a las del presente asunto, por considerar que aun cuando la norma impugnada se contenía en una ley en sentido estricto, no reunía las características de generalidad, abstracción e impersonalidad.

En este caso –como señalé desde mi primera intervención– no me opongo a que la norma “29. Mejoramiento a las Condiciones de Equidad y Competitividad para el Abasto Público”, constituya una norma general con las características que antes señalé, empero, considero que no se trata de una ley en sentido estricto contra la que proceda conforme al criterio hasta ahora prevaleciente, este medio de control constitucional; por lo que sólo de asimilarse para efectos del presente caso el concepto de norma general en sentido formal y material al de ley en sentido estricto, votaré con el sentido del proyecto, y en todo caso, con

reserva respecto de las consideraciones que sobre el particular se llegaran a adoptar. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Valls. Creo que está suficientemente debatido el asunto. Vamos a votar esta parte del Considerando Cuarto, en relación con estas causales de improcedencia. A favor o en contra de la propuesta del proyecto, en tanto que la propuesta es en relación con la procedencia, con los argumentos que lo informan y la aceptación que ha hecho el señor Ministro Ortiz Mayagoitia respecto de algunas precisiones en el mismo.

Tomamos votación, señor secretario

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

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** A favor del proyecto y por la procedencia.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Con el proyecto modificado.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** En el mismo sentido

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto modificado.

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

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor, con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Estoy en contra, recordando que yo voté en contra en la Acción de Inconstitucionalidad 4/2011, pero que además en ésa sí había una Ley de Ingresos del Municipio del Estado de Nuevo León.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Mi voto lo expreso por la procedencia de la Acción, pero con reservas, en los términos que he señalado.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Yo también me sumo a la procedencia de la Acción, voté en favor de la procedencia de la Acción que mencionaba el señor Ministro Cossío Díaz, estimaba que no era procedente en este caso, pero me sumo si se tiene que privilegiar la procedencia, por supuesto que por la procedencia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** En favor del proyecto con las modificaciones que he asumido.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA:** En el mismo sentido.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de diez votos con reservas del señor Ministro Valls Hernández, a favor de la primera parte del Considerando Cuarto del proyecto modificado en el cual se propone determinar que la norma 29 controvertida, sí es una norma general impugnada en una Acción de Inconstitucionalidad.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tenemos una decisión, en relación con esta parte del Considerando relativa al tema de procedencia.

Señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Ministro Presidente, nada más hacer una aclaración en relación con el precedente, porque se ha mencionado que salió por mayoría de votos. Quisiera y traía incluso todos los precedentes que hemos tenido en el Pleno, en relación a qué se ha dicho, cuando se trata

o no de una norma general y la conclusión —para no cansarlos nada más— es que se tiene que estar al caso concreto, a esa conclusión llegamos y en el asunto éste 4/2011 sí es cierto que hubo votaciones divididas y una de ellas fue la mía en contra, pero la razón fundamental por la que en ese asunto se votó en contra, es porque se dijo: aun cuando está establecida en la Ley de Ingresos, lo cierto es que aquí se está dando una autorización particular al gobernador del Estado, para realizar empréstitos; incluso hay otro precedente, que fue todavía del señor Ministro Gudiño Pelayo, que venía en forma muy similar a ésta de la Ley Orgánica, donde diseccionamos y admitimos la procedencia por lo que hacía a la parte del artículo que se consideraba norma general y sobreseímos por lo que se consideraba también una participación específica como una autorización dada para empréstitos; entonces, sí quiero hacer esta aclaración porque congruencia sí ha habido, lo que pasa es que hay que ir al caso concreto. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** En principio, si me permite señor Ministro Luis María Aguilar, simplemente para concluir el tema de la votación, tenemos ya una decisión en este Considerando respecto de la procedencia con el resultado anotado en el cómputo que se ha hecho, aquí la consulta también, es que estas votaciones que vayamos tomando sean definitivas, si están de acuerdo en forma económica, lo manifestamos. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ES YA UNA VOTACIÓN DEFINITIVA EN ESTE TEMA.**

Señor Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Sí, como resultado de esta votación yo sugeriría al Tribunal Pleno, a Su Señoría señor Presidente, se considerase la posibilidad de hacer entonces un

nuevo criterio que supere los anteriores que se citaron en el señalamiento de que solamente procedía contra leyes en el sentido formal y material, porque ya con los antecedentes que manifiesta la Ministra Luna con los párrafos, que aunque no fueron la materia directa de la Acción de Inconstitucionalidad 4/2011, con lo que aquí se ha determinado en relación con ésta, probablemente estemos frente a un criterio diverso del que se había venido sosteniendo en los precedentes que se mencionaron en la sesión de ayer. Sólo como una propuesta si se considerara procedente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A efecto de no abrir debate en este tema yo lo dejaría matizado, que se revisaran los criterios para efectos de si existe un cambio, porque comparto la expresión de la Ministra Luna Ramos, en el sentido de que sí hemos estado al caso concreto, claro con las líneas generales para determinar la impugnabilidad de normas generales, cuando se consideren así, en función de las características que presentan, pero teniendo el parámetro general.

Sí señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Sí señor Presidente, nada más agregar: en las tesis que se han mencionado, respecto de la Acción 168 y 167 es muy importante señalar.

Aquí se estaba reclamando, bueno no en ésta, en la otra que es posterior a ésta, pero de la que surge la tesis, ahí se estaba reclamando una reforma constitucional, y el comparativo que se hace de norma general es lo que se entiende por norma general ordinaria y por norma constitucional; entonces si se hace una revisión de todas las tesis, y se saca un criterio en el que hay que analizar el caso concreto para poder determinarlo, yo creo que

queda mucho más coherente, como lo establecía el Ministro Luis María.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Inclusive como señalaba el señor Presidente, perdón, pues ya lo está expresando con la claridad para poder elaborar un criterio que determine o clarifique los precedentes.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias. Señor Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Me importa mucho precisar señor Presidente que el proyecto descansa en la declaratoria de que el Decreto impugnado es una ley en sentido formal y material, y al alcanzarse esta decisión, no hay ninguna modificación de criterio, ni cosa que se le parezca. Entiendo los votos en contra, sostienen otra posición; acepté invocar la tesis que pidió el señor Ministro Cossío Díaz, porque en nada altera el sentido de lo resuelto, pero de ahí a que se haga un estudio de los precedentes y que se digan más cosas, sinceramente me opongo porque en el proyecto basta con la declaración: Procede la acción en virtud de que del análisis detenido del Decreto impugnado, se advierte que es norma general en sentido formal y material, y dicho esto, no hay ningún desapego a los criterios del Pleno que ameritara ser aclarado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí, precisamente en ese sentido fue al tomar una decisión ya determinada en función de la propuesta del proyecto y cómo fue, en esa admisión inclusive de la inclusión que se hace de este criterio en tanto que es lo que sostiene el proyecto —como dice el ponente— la otra sugerencia así se ha tomado como términos generales. Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Perdón señor Presidente yo sé que ya deberíamos tomar la votación, pero me veo obligado a precisar cuál ha sido mi posición en relación a esto.

Estamos en procedencia, y el punto ha sido discusión en procedencia, a mí me parece, y yo sugeriría respetuosamente que el ponente se centre en la parte de la procedencia porque yo he sostenido que no hay ninguna contradicción con otros criterios, dado que todos los argumentos que se han dado —en su caso— son argumentos de fondo que eventualmente podríamos encontrar alguna otra razón, pero a mí me parece que toda la discusión se ha centrado en el aspecto de la procedencia y ésa ha sido mi posición y no creo que se contradiga con ningún otro criterio, por lo que ha señalado el Ministro Ortiz Mayagoitia, para efectos de la procedencia se ha considerado que es una norma de carácter general expedida por la Asamblea; al entrar al estudio de fondo, podremos analizar todas las demás cuestiones. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí, hago este comentario al señor Ministro Franco González Salas. Efectivamente ésa fue la materia estricta de la votación, el tema procedencia en la propuesta que hace el Ministro ponente con la aceptación que hizo de la inclusión de algún criterio y una tesis, sin salirse del tema de procedencia en este aspecto.

Vamos pues a la segunda parte de este Considerando Cuarto, ya en relación con la otra causal de improcedencia y que ha sido invocada en relación con cesación de efectos. Señor Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias señor Presidente. En realidad no hay una invocación expresa, pero es un hecho notorio que el pasado 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 1° y 12° 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.

Me importa mucho insistir en que la llamada norma 29, en realidad está compuesta por veintitrés adiciones a distintos cuerpos normativos; de estas veintitrés, se han modificado solamente dos: Los artículos 1° y 12° que guardan relación con las Delegaciones Álvaro Obregón y Milpa Alta; de aceptarse que hay cesación de efectos, la causal de improcedencia tiene que ser exclusivamente para estas dos delegaciones.

Sin embargo, el proyecto propone que no se considere como una causal de improcedencia la reforma de los dos artículos del Decreto antes indicados, en atención a que la validez de esa reforma depende directamente de la subsistencia del Decreto en el que se promulgaron los artículos primigenios como presupuesto indispensable de existencia y validez de cualquiera modificación posteriormente promulgada, y se propondrá más adelante, en caso de que el fondo se vote conforme a la propuesta del proyecto, que los efectos de la invalidez se hagan extensivos a estas normas que fueron publicadas con posterioridad en términos de la ley que nos permite hacer extensiva la invalidez a todas las normas que dependan directamente de la reclamada, como sería el caso; es el artículo 41, pero aquí simplemente se cita como argumento para decir: Ni

siquiera por los artículos 1º y 12º admito el sobreseimiento, en atención a que si bien fueron modificados, la validez de esta reforma está sujeta a los argumentos de invalidez que desarrolla el proyecto.

Entiendo que el punto es opinable, y en esos términos lo pongo a la consideración del Pleno, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro ponente. Está a su consideración. Señor Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Hay un tema en esta parte en relación con que las normas de ordenación formaron parte o se sustentaban en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que ya fue abrogada, esta ley que era la que le daba el sustento, ya no existe, y por lo tanto, las normas que dependían o derivaban de ella deben considerarse inexistentes, inclusive en los transitorios de esta abrogación no se menciona para nada que los programas continuarían vigentes al amparo de la nueva disposición. De esta manera, el agregar una norma como la 29 a una serie de normas que son inexistentes, podría pensarse que no tiene ningún valor jurídico, porque ya no tienen la posibilidad de agregarse una norma a normas que no existen, y por lo tanto, desde ese punto de vista podría, en principio, no solamente, pero en principio, considerar que es indebida e inconstitucional esta disposición, que ya no puede ser agregada a algo que ya no existe. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Luis María Aguilar. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Este tema viene en el considerando siguiente; aquí es solamente la causal de improcedencia.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** La causal de improcedencia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Por haberse modificado la ley, rogaría que dejemos el tema que menciona el señor Ministro Luis María Aguilar para la discusión del considerando siguiente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, la moción que hace el señor Ministro ponente, lleva a centrarnos exclusivamente en el tema de cesación. Señor Ministro Valls Hernández.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor Presidente. Me voy a referir a la causal de improcedencia, relacionada con la cesación de efectos de parte de la normativa que se impugna.

No comparto el sentido de la consulta, pues considero que debe sobreseerse en la presente acción de inconstitucionalidad por cesación de efectos de los artículos 1º y 12º del Decreto que se impugna al haberse reformado el tres de mayo de este año y haberse promovido, incluso, una diversa acción de inconstitucionalidad ante la existencia de un nuevo acto legislativo, de acuerdo con el criterio sostenido por este Honorable Pleno.

Por las razones que se señalan posteriormente en el proyecto, en cuanto a que por virtud del Decreto impugnado se han modificado diversos ordenamientos jurídicos del Distrito Federal, es

perfectamente posible distinguir y sobreseer en la acción respecto de los dos artículos del Decreto que fueron objeto de reforma y que se refieren, en concreto, a los Programas de Desarrollo Urbano de las Delegaciones Álvaro Obregón y Milpa Alta. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Valls. Señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Presidente. La propuesta que hizo el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, es en el sentido de que como está modificándose solamente respecto de dos puntos, si se concediera el amparo por todo lo demás, de todas maneras podría abarcar estos dos puntos. Sin embargo, es una razón prácticamente de fondo.

Los precedentes que tenemos en el Pleno en materia de un nuevo acto legislativo son en el sentido de que si existe una modificación por pequeña que ésta sea, de todas maneras implica un nuevo acto legislativo. Aquí la modificación que se llevó a cabo el tres de mayo de dos mil doce, pues sí, tiene cambios exclusivamente en dos programas delegacionales que son los que sufren modificación, pero que de alguna manera sí hay un cambio podríamos decir importante, porque se están refiriendo al programa delegacional hecho bajo la vigencia de la ley anterior, en el texto podríamos decir que estamos analizando en esta acción de inconstitucionalidad. Y, en el texto modificado se está refiriendo al programa publicado el diez de mayo de dos mil once; es decir, conforme a la nueva ley.

Entonces, sí hay una modificación importante, independientemente aunque fuera una modificación sencilla, hemos dicho que hay un nuevo acto legislativo. Entonces, creo

que aquí tratándose de esta modificación posterior, pues sí, estamos en presencia de una cesación de efectos, al menos por lo que hace a estos dos puntos que están relacionados con las dos delegaciones.

Pero, otra situación más, la que mencionó el señor Ministro Valls; además, estos dos artículos están combatidos en la siguiente acción de inconstitucionalidad, ya en su nuevo texto. Entonces, no tiene caso dejarlos vigentes en esta acción de inconstitucionalidad, sino sobreseer por cesación de efectos. Gracias señor Presidente.

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

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias señor Presidente. Simplemente explico, cuando se redactó el proyecto no teníamos noticia de una nueva acción de inconstitucionalidad respecto de esta reforma. Desde que hice la presentación dije que el punto, a mí mismo me parece muy opinable. No tengo ningún inconveniente en establecer que han cesado los efectos de los artículos 1º y 12º del Decreto que adiciona una norma 29 a los Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano, y hacer un sobreseimiento parcial, única y exclusivamente respecto de estos dos artículos del Decreto 1º y 12º.

Así propongo en este momento modificar el proyecto, y le ruego al señor secretario que una vez votado el punto tome nota para el punto decisorio correspondiente.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Sobreseer ¿verdad?

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Sobreseer.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro ponente. Está a su consideración ya la propuesta modificada del ponente. Si no hay alguna observación, les consulto en forma económica si se aprueba. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADA.**

Señor secretario, tomamos nota, con la previsión que se hace, para efectivamente en su momento los puntos resolutivos. Están agotados los temas del Considerando Cuarto, y previamente votados. Llegamos al Considerando Quinto, ya es la delimitación del tema y el estudio de fondo.

Señor Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** El Considerando Quinto que ahora pongo a su consideración resultó bastante extenso, personalmente me costó mucho trabajo entender este marco jurídico en el que se inserta este Decreto que establece una norma 29 en todos los planes delegacionales, y en siete planes regionales del Distrito Federal; y por eso estimé pertinente incluirlo en el proyecto. Como ustedes han visto se da un marco jurídico de origen, se habla de los programas originales, tanto de desarrollo urbano del Distrito Federal como de desarrollo delegacionales.

Se habla de cada uno de los programas delegacionales, publicados originalmente, luego hay un apartado para las normas de ordenación, y me interesa mucho significar ahora sí, de acuerdo con las expresiones del día de ayer de la señora Ministra Luna Ramos y ahora del señor Ministro Luis María Aguilar. En la página –es que me quedó mutilada la numeración– treinta y seis,

hay un inciso d), que relaciona la incorporación de las veintiocho normas generales de ordenación a la Ley de Desarrollo Urbano.

El ordenamiento en cuestión fue modificado en diversas ocasiones, de las que resalta la reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el ocho de abril de dos mil cinco, en cuyos artículos transitorios se determinó clara y expresamente que las normas generales de ordenación serían incorporadas no sólo al Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, sino que también a la propia Ley de Desarrollo Urbano, de la siguiente manera: –se transcriben aquí los transitorios de esta reforma en los que dice– “Una vez publicadas las normas de ordenación generales formarán parte de la Ley de Desarrollo Urbano y del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; después de esto, hubo un Decreto de incorporación de las veintiocho normas a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Para hacer más contundente la anterior disposición, 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 ordenación para formar parte de la Ley de Desarrollo Urbano.

El artículo 2º dice: “Se aprueba la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan las normas de ordenación generales para formar parte de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.” Es decir, aquí desaparecieron las normas de ordenación como instrumentos de regulación autónomo y quedaron todas ellas incluidas en la propia ley.

En página subsiguiente –no sé por qué me apareció recortado– se da cuenta en el inciso g), de la abrogación de la ley anterior, donde estaban estas normas; abrogación de la ley anterior y promulgación de la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal.

El ordenamiento actualmente en vigor fue publicado en la Gaceta Oficial el jueves quince de junio de dos mil diez, y en sus preceptos transitorios abrogó la ley anterior, mató en su totalidad a la ley; es decir, la publicada el veintinueve de enero de mil novecientos noventa y seis, con todas sus reformas.

En la nueva ley y en su régimen transitorio no existe ninguna referencia a aquellas veintiocho normas de ordenación, y aquí viene una conclusión personal que no tengo ningún interés en sostener, dice: En términos estrictos puede concluirse que las veintiocho normas de ordenación que anteceden a la norma 29 como textos de vigencia general en el Distrito Federal dejaron de existir.

¿Por qué? Porque primero dijeron “Ya no son normas de regulación, forman parte de la ley.” Pero luego se deroga la ley con toda su reforma y adiciones, ya no existen las veintiocho normas, fueron abrogadas por la ley; entonces, cuando en el artículo transitorio se dice que quedan en pie las disposiciones que no se opongan a la presente ley, evidentemente no se refiere a la ley abrogada –que ya es la nada jurídica y que incluía las veintiocho normas– pero si esto fuera motivo de discusión esta es una conclusión secundaria que con mucho gusto la suprimo; más aún, mi ofrecimiento es:

Yo estimé necesario pasar todos estos datos a los señores Ministros para su conocimiento y que con mayor facilidad

podieran formar convicción, pero es un marco jurídico general que podríamos prescindir, inclusive de él hasta la página cincuenta y tres. Yo veo sano conservarlo, pero no me caso con la idea, lo único que propongo en este momento es que se suprima mi conclusión personal de que las normas ya no existen, no viene al caso esta declaración, si existen o no en el caso concreto no tiene mayor importancia ni influencia para la decisión que debe tomarse.

Aunque más adelante se dice: Tal vez por error las autoridades hicieron referencia a normas inexistentes, eso también se borrará del proyecto, desde luego.

En esos términos, quisiera yo señor Presidente, que se tome una decisión respecto de esta parte propiamente histórica que contiene el Considerando Quinto y que llega hasta la página cuarenta y nueve del proyecto si mal no recuerdo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro ponente, pongo a su consideración en principio el tema que aloja el fondo de esta acción de inconstitucionalidad en el Considerando Quinto, con estas sugerencias, la que hace el señor Ministro ponente respecto de que consulte al Tribunal Pleno respecto a la conservación del marco normativo, aquí en lo particular habré de decir que convengo con él, si me permiten los señores Ministros, convengo con él en el sentido de que hay ocasiones donde el marco jurídico es de tal complejidad que sí es conveniente tenerlo a la mano o hay dispersión inclusive de ordenamiento y de normas y que ya el ponente ha trabajado en eso y nos brinda una facilidad para hacer la referencia o para tener ya las normas que efectivamente constituyen el marco normativo que norma el tema en particular, por una parte.

La otra, en el sentido, ya es decisión personal del señor Ministro ponente, la supresiones que está mencionando respecto de esa conclusión y otra referencia posterior que se hace en relación con lo mismo en el mismo proyecto, consulto a ustedes respecto de la conservación o no de este apartado, de este Considerando Quinto, que aloja el marco normativo.

Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Presidente, yo estoy de acuerdo en que el marco se quede, lo único en lo que difiero es en la conclusión pues me parece muy importante, si nos vamos a la página treinta y ocho del proyecto ahí se viene analizando en primer lugar lo que sucedió en el artículo Tercero Transitorio al que nos referimos ayer en diversas participaciones, ahí dice, Tercero: Una vez publicadas las normas de ordenación general formarán parte del Desarrollo Urbano y el Programa General Urbano del Distrito Federal.

Esto se va a reiterar también en el artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones para formar parte de la Ley de Desarrollo Urbano, es lo que decíamos ayer se ve esta condición de integridad, la diferencia que tengo de todo lo que acaba de decir el Ministro Ortiz Mayagoitia sólo es en esto: Cuando se dio la nueva ley el jueves quince de junio del dos mil diez -lo tienen en la página cuarenta del proyecto- hay un artículo Transitorio Quinto que éste es el que me parece a mi central, está transcrito en la página cuarenta y uno y dice el Quinto: Los Programas de Desarrollo Urbano expedidos con anterioridad a la vigencia de esta ley continuarán en vigor.

Cómo pueden continuar en vigor o en qué fuente van a continuar en vigor si esos ya se habían incorporado tanto al Plan General como a la ley.

Entonces a mí me parece que siguen estando en vigor esos planes por determinación expresa y no pueden sino estar en vigor en la fuente que el propio Legislador, la Asamblea del Distrito Federal había determinado que correspondía, entonces esta es la única diferencia, y eso me lleva y lo adelanto muy brevemente a diferir del proyecto en un punto, no creo que estos sean Planes Delegaciones, creo que estos son planes que se tienen que aprobar en términos de la Ley de Desarrollo y en términos del Plan General.

Yo coincido con el proyecto finalmente, creo que hay una invalidez de carácter formal, no por haber dejado de cumplir requisitos del Plan Delegacional sino por haber dejado de cumplir requisitos del Plan General porque ahí no se dio ninguna observancia.

Entonces de los de la ley se cumplieron algunos, de los del Plan General se cumplieron algunos pero no se cumplió la totalidad de los distintos pasos que señala bien el proyecto; en síntesis yo creo que el estudio se debe quedar, a mi parecer, y la única diferencia que tengo, es que no está en el ámbito de lo delegacional, sino está en la ley y en el Plan General de Desarrollo Urbano, e insisto, ahí también creo que se dieron algunas violaciones de carácter formal que sí afectan la validez y llevo al mismo resultado que el proyecto.

Pero por estas razones a mí sí me parece muy importante que se quede, con los cambios que hizo el Ministro, y como él decía que es un tema realmente muy complicado y en esto yo también

coincido, de una enorme variedad de artículos transitorios, de distintas normas, de distintas fuentes, jerarquías, etcétera, sí creo que vale la pena conservarlo, y mi propuesta –y así votaré yo– es que esto es, insisto, general y legal y no delegacional, sería mi única diferencia. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias a usted.

Por economía voy a hacerles este planteamiento ¿hay alguna objeción respecto de que el proyecto conserve el marco normativo? si no la hay continuamos adelante, se da por aprobada esta parte que se incluya. Sí señor Ministro Aguilar Morales.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Sí, yo estoy de acuerdo que conserve todo el desarrollo normativo, tan lo estoy, que estoy también de acuerdo en que se conserve la conclusión que proponía el señor Ministro originalmente en su proyecto, porque para mí es un motivo también de la invalidez de las normas, que haya desaparecido todo el cuerpo normativo y todas las normas previas, las veintiocho normas previas, y ahora se quiera agregar una veintinueve a algo que ya no existe, pero por eso es que yo estoy en los términos puntuales en que el proyecto originalmente se redactó.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, para estos efectos tenemos ya por conservado el marco normativo y seguimos la discusión en cuanto a los temas. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Señor Presidente, lo que pido es que se tenga por suprimido el segundo párrafo de la página treinta y seis, donde se asienta esta conclusión, independientemente de que es mi convencimiento personal, no

quisiera yo que este tema tan cuestionable nos distraiga en la discusión de este asunto, porque empecé diciendo: La señora Ministra Luna Ramos indicó ayer que estas normas están vigentes; seguramente tiene muchos argumentos, pero finalmente esto es un dato secundario, ciertamente se apunta como una violación que afecta la invalidez, la suprimo también, pero quedan las otras que son fundamentales.

Mi ruego es que no hagamos de este punto un motivo de discusión.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Exacto, así lo entendimos señor Ministro ponente en la propuesta inicial, es muy complicado y tiene mucha opinión, y las razones torales están por otro lado. Señora Ministra Luna Ramos, tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Presidente.

Bueno, entiendo que no quieren que se abra la discusión en este punto concreto, yo ya no pensaba intervenir y nada más decir que estoy de acuerdo con que se conserve el marco normativo, con la supresión que ofreció el señor Ministro ponente.

Pedí la palabra porque el señor Ministro Luis María Aguilar dijo que él estaba porque se conservara en su texto original con la observación, pero si nada más vamos a votar si se queda el puro marco normativo, si no, pues yo diría por qué si están vigentes, pero si no hay necesidad, para qué.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí, está vigente ya ahorita la supresión que hace el señor Ministro ponente, no está en el proyecto, si es un argumento de alguno de los señores Ministros puede estar totalmente expresado en un voto concurrente.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Está bien.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Zaldívar, tiene la palabra.

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

Yo entiendo que lo que estaríamos votando en este momento es exclusivamente si se va a dejar o no el marco normativo. La conclusión a la que lleguemos puede variar, y eso será lo que después tendremos que discutir y votar.

Yo creo que el marco normativo no sólo es importante que se quede, me parece indispensable para fijar posición en uno o en otro sentido; que digamos que se quede no quiere decir que coincidamos con la conclusión, pero reitero, creo que cualquiera que sea el sentido en el que argumentemos, el marco normativo es esencial, sobre todo una materia tan compleja con normas de diferente jerarquía de distinto tipo, que se quede, y no implica obviamente votar por el sentido. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Es la precisión que hace el Ministro Zaldívar y que ha quedado votada ya, la permanencia del marco normativo como tal, sin algún juicio de valor o alguna otra consideración.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Sí señor Presidente, pero eran dos propuestas, conservar el marco normativo y quitar la conclusión; o sea, yo estoy de acuerdo con conservar el marco normativo y también la conclusión, por eso son dos cosas, esa es la propuesta.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Perdón, con una observación sin ánimo de polemizar y aquí voy a dejar el debate; no, la propuesta ha sido modificada por el Ministro ponente y esa conclusión no existe en el proyecto que está a debate; si es una consideración que cada quien la asume y la quiere expresar la hará en la expresión de su discurso. Adelante señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Presidente. Yo estoy de acuerdo con que lo votemos así, creo que es la mejor forma de ir avanzando en el proyecto, simplemente establezco mi reserva sobre el punto, porque a mí no me parece una cosa menor, me parece fundamental, porque además es base de la construcción por la cual yo sostuve, precisamente mi posición de la procedencia; entonces, simplemente quiero señalar mi posición, estoy de acuerdo, votemos el marco normativo; el señor Ministro ponente ha planteado su propuesta y sin esta conclusión personal, yo nada más establezco y encorchetto esta parte para en su momento tratar. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Está a su consideración. Señora Ministra.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Señor Presidente, lo que yo no entendí es que esta conclusión ya no existe en el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Está a discusión. Señor Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Nada más por precisión. Estoy en fojas cuarenta y uno, el párrafo de referencia, reza: “En la nueva ley y en su régimen transitorio no existe ninguna referencia a aquellas veintiocho normas de operación”, éste es exacto y no hay interpretación alguna; en términos estrictos, ya viene la conclusión, la sugerencia del ponente es suprimir los renglones tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo de ese párrafo, yo estoy de acuerdo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Continúa a discusión, si no hay observaciones o comentarios, tomamos una votación en relación con la propuesta del proyecto, en el tema de fondo, aquí nada más se suprimió, ya se votó en forma económica la conservación del marco normativo, estamos en el fondo.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Ya nada más, entonces con la anotación de que formularé voto concurrente de que esto debería llevar una conclusión.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Adicional, vamos a decir.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Exacto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Continúa a discusión. Tomamos una votación, estamos en el fondo a favor o en contra de la propuesta modificada.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Yo en el fondo estoy en contra de la propuesta del proyecto y voy a explicar por qué. Ofrezco disculpas por tenerme que referir a preceptos que ya han invocado reiteradamente mis compañeros pero me parece indispensable. En primer término, 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.

El Tercero Transitorio, en la parte conducente dice: “Se consideran normas generales de ordenación del Programa General de Desarrollo Urbano vigente, en los mismos términos en que dichas normas fueran publicadas y dejarán de ser normas de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano referidos, publíquese en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, para difusión de lo que dispone el artículo Transitorio, y a partir de su publicación serán normas del Programa General del Desarrollo Urbano”.

Un segundo momento, es 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. Aquí, en el artículo Tercero Transitorio, se dice que una vez publicadas las normas de ordenación generales formarán parte de la Ley de Desarrollo Urbano y del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Y en tercer lugar, se abroga la Ley de Desarrollo Urbano por Decreto que se expide en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, de quince de julio de dos mil diez; aquí, de conformidad con el Segundo Transitorio se abroga la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial 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 presente ley.

El Tercero dice: 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 esta ley hasta en tanto no se expidan otras nuevas; y el Quinto Transitorio prevé que los Programas de Desarrollo Urbano expedidos con anterioridad a la vigencia de esta ley continuarán en vigor.

Es cierto que esta última reforma, lo que hace es cambiar la forma en que se emiten estas normas de ordenación, y también modificar incluso la jerarquía de las normas de ordenación que antes tenían que pasar siempre por la Asamblea y ahora se establece un procedimiento con la Secretaría correspondiente, etcétera.

Aquí el punto es, si este Decreto que emite la Asamblea Legislativa, puede estar supeditado o restringido por la propia ley que emitió la propia Asamblea Legislativa, porque si nosotros estamos diciendo que no se cumplió con el procedimiento, lo que estamos diciendo es que la propia Asamblea no puede generar una norma de carácter general, a partir de la cual establezca normas de ordenación con otro procedimiento y con una jerarquía diferente. A mí me parece que estas normas de ordenación se aplican a todo el Distrito Federal, yo creo que no le es oponible a la propia Asamblea una norma de la misma jerarquía emanado del mismo órgano legislativo, me parece que en este caso en concreto, si bien es cierto que los planes están vigentes, no se sigue necesariamente que por ello tengan la misma jerarquía que tenían antes; sin embargo, a través de esta norma de ordenación que es de carácter general, que es emitida por la Asamblea, que se incorpora a los planes, se incorpora de una manera distinta. Yo estimo que además, si vemos el procedimiento legislativo, vemos cuál fue el fundamento de la iniciativa y vemos el

dictamen que aunque tiene sus defectos y en alguna parte hablan simplemente de cumplimiento de la Ley de Desarrollo, en otras partes aluden al artículo 122 constitucional, al Estatuto, etcétera. En mi opinión, estas normas son normas de carácter general, tienen una jerarquía superior a las normas de ordenación a las que se refiere la Ley de Desarrollo Urbano; y consecuentemente, se trata de una norma que emite la Asamblea para que tenga vigencia en todo el Distrito Federal para que se incorpore a todos los planes y programas, y reitero, no creo que pueda ser inválida, cuando está legislando en una competencia que la Ley General de Asentamientos Humanos, más las facultades que tiene en materia de desarrollo urbano, más las facultades que le dé el Estatuto del artículo 122. Yo estimo desde mi punto de vista que no hay una invalidez formal de estas normas; y consecuentemente, votaré en contra del proyecto. Gracias Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Zaldívar. Señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Presidente.

El asunto como bien lo mencionó el señor Ministro Ortiz Mayagoitia es bastante complejo en su entendimiento, sobre todo por esta serie de ordenamientos que han variado de mil novecientos noventa y seis para acá, y que de alguna manera hacen un poco difícil el manejo de toda esta legislación, yo coincido en mucho de lo que ha dicho el señor Ministro Zaldívar, pero coincido en mucho de lo que él ha mencionado, por qué razón; el proyecto parte de la base de que está emitiendo un acto legislativo la Asamblea correspondiente, y dice: Realmente qué es lo que está emitiendo, una norma de ordenación o un programa delegacional, o los programas delegacionales; entonces, lo que sucede dice: Si está emitiendo una norma de

ordenación, esta norma de ordenación ya no es facultad de la Asamblea Legislativa, porque conforme a la Ley de Desarrollo Urbano de mil novecientos noventa y seis, era la Asamblea Legislativa o con otras variantes la que podría emitir este tipo de normas, pero conforme a la ley vigente, a partir de dos mil diez, conforme al artículo 47 de la Ley de Desarrollo Urbano, quien tiene facultad para emitir las normas de ordenación, es la Secretaría de Desarrollo Urbano, mejor conocida como SEDUVI. Ahora dice, si nosotros analizamos el contenido de la norma, en realidad ni siquiera está emitiendo una norma de ordenación, lo que en realidad está emitiendo es una modificación a los programas de las dieciséis delegaciones, en realidad eso es lo que está haciendo, porque nos está diciendo que en la norma 29 cómo se deben de establecer algunos establecimientos de carácter mercantil y en qué tipo de uso de suelo deben establecerse estos establecimientos; entonces, lo que se nos dice es: Bueno, si era norma de ordenamiento no es competencia de ella, porque esto es competencia ahora de SEDUVI, conforme a la nueva Ley de Desarrollo Urbano. Pero si estamos en presencia de reforma a los Programas Delegacionales, entonces no se satisfacen los requisitos formales que para esto establece la propia Ley de Desarrollo Urbano, porque en pocas palabras, porque se habla de muchas cuestiones de carácter formal, pero en pocas palabras: no se le dio intervención a las dieciséis delegaciones, y no se le dio intervención tampoco al público en general, entre otras observaciones, por la ausencia de solicitud de la jefatura de gobierno a la Secretaría de Desarrollo, la falta de remisión de esos proyectos al Consejo de Desarrollo Urbano, la omisión de la participación de los jefes delegacionales en las modificaciones a los Programas Delegacionales, y el respeto a la participación social, entre otras, entonces dice, no se está cumpliendo con todo este procedimiento que de alguna manera está estableciendo la propia Ley de Desarrollo Urbano para la

emisión de la modificación de los Programas de Desarrollo Urbano, lo cual es totalmente cierto, de acuerdo a lo que establece la Ley de Desarrollo Urbano, nada más que si nosotros analizamos la Ley de Desarrollo Urbano, para efectos de la emisión de estos Programas Delegaciones o Programas Generales, ahora entendidos a través de la Secretaría y a través del procedimiento en el cual puede intervenir el jefe de gobierno del Distrito Federal, puede solicitarlo la propia Asamblea, o puede solicitarlo incluso un particular, entonces la cuestión es de que esto tiene que ir directamente a SEDUVI, SEDUVI tiene que organizar un expediente técnico, tiene que pedir la opinión del Consejo y luego tiene que dar la intervención a las delegaciones que están involucradas y además a la sociedad que se encuentra afectada por ésta; entonces qué es lo que sucede, estamos pidiéndole a la Asamblea Legislativa que está llevando a cabo un acto legislativo, que se ciña a los requisitos que están establecidos por la propia Asamblea Legislativa pero para un acto que debe de emitir SEDUVI, no la Asamblea Legislativa; entonces, el Ministro Zaldívar decía: Se trata de una norma de diferente jerarquía; yo lo que diría: No es de diferente jerarquía, simplemente es una norma legislativa distinta a la que se está estableciendo en la Ley de Desarrollo Urbano que puede ser emitida por SEDUVI, por SEDUVI, la propia Asamblea le dijo: Cuando emitas este tipo de modificaciones a los Programas, vas a llevar a cabo todo este procedimiento, y nosotros le estamos diciendo ahora, a la Asamblea Legislativa, para poder emitir esta modificación que tú estás haciendo a través de la norma 29 a todos estos Programas Delegaciones, tienes que ceñirte a los requisitos, que para modificación de Programas se establecen en la Ley de Desarrollo Urbano para la Secretaría de Desarrollo Urbano; entonces, esto es algo que a mí también, en este momento, me parece que es contundente; tenemos la obligación de decirle a la Asamblea Legislativa: Para que emitas tus leyes te

ciñes al procedimiento administrativo que tiene que llevar a cabo la Secretaría de Desarrollo Urbano, yo creo que no, yo creo que no, la Asamblea Legislativa emitió una ley, y la emitió conforme al proceso legislativo que ella consideró conveniente ¿Tiene facultades la Asamblea Legislativa para emitir una ley en materia de desarrollo urbano? Sí, el artículo 122 constitucional lo establece, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal le otorga esas facultades, le denominó norma 29, se encasilló en norma de ordenación, pero por ahí varios de los señores Ministros dijeron: La denominación es lo de menos, lo que importa es el contenido; entonces, qué hizo, determinó modificaciones a los Programas Delegacionales, al final de cuentas, ése es el contenido de la norma; entonces, pues norma de ordenación ya no fue, ésa entendemos que conforme al 47 que está establecida para SEDUVI, pero no es una norma de ordenación; ¿Qué está estableciendo a través de un acto legislativo? Modificaciones a los dieciséis Programas Delegacionales; modificaciones de carácter legislativo en uso de su facultad legislativa para emitir actos legislativos en materia de desarrollo urbano; entonces, si esta norma no satisface requisitos técnicos o alguno, pues ése sería el motivo de análisis en la impugnación para saber si viola el 28 constitucional, si viola el 5º, como de alguna manera se hizo valer en la acción de inconstitucionalidad, porque quiero recordarles que la parte formal no se adujo en los conceptos de invalidez que hace valer la Procuraduría, que entiendo, que oficiosamente podemos hacerlo valer, tenemos muchísimas tesis en el Pleno que nos otorgan la facultad de, en suplencia, traer a colación algún otro argumento en el que estimemos que la ley puede ser declarada inconstitucional. Pero, en este caso concreto –desde mi muy personal punto de vista– considero que no podemos obligarle a la Asamblea Legislativa a que adapte un acto legislativo a facultades establecidas a una autoridad administrativa por la propia Ley de Desarrollo Urbano, expedida

por la Asamblea Legislativa; entonces, creo que no podemos 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 estas razones, y con el debido respeto y, además, reconociendo el gran esfuerzo que implicó el ordenar todas estas disposiciones que rigen este tipo de normas, porque en realidad a la hora de la hora no es ni norma de ordenación, ni podemos decir que es la modificación de un programa desarrollado por SEDUVI; no, simplemente es un acto legislativo que tiene como consecuencia la modificación de estos programas, si, pero realizado ¿por quién? Por la Asamblea Legislativa en uso de las facultades que le otorga la Constitución y el Estatuto de Gobierno en materia de desarrollo urbano.

Por esas razones, me manifiesto en contra del proyecto, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra Luna Ramos. Me piden el uso de la palabra el señor Ministro Valls, el Ministro Luis María Aguilar, el Ministro Fernando Franco. En ese orden. Señor Ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor Presidente. El proyecto se centra en un tema de estudio previo – como ya lo hemos visto– y determina la invalidez del Decreto impugnado por motivos diversos a los que aduce la promovente (la Procuradora General de la República), relacionados con la inobservancia del procedimiento para la modificación de los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano, dada la falta de solicitud a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda para integrar el expediente técnico correspondiente; la

falta de remisión de los proyectos al Consejo de Desarrollo Urbano Sustentable, para su dictamen; y la falta de participación, tanto de los jefes delegacionales, como de la sociedad, en la modificación de estos programas.

No comparto la consulta, pues la falta de intervención de una autoridad o de un particular en el procedimiento de modificación de un programa de desarrollo urbano, no puede servir de sustento a la declaratoria de inconstitucionalidad de este ordenamiento, pues en todo caso, debe 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 y no mediante la presente acción; lo que se corrobora del escrito por el que esta acción se promueve, en el que en ninguno de los conceptos de invalidez se hacen valer violaciones al procedimiento de modificación de los programas de desarrollo urbano. En este sentido, considero que, en todo caso, el análisis de constitucionalidad debe realizarse atendiendo al que –desde mi personal punto de vista– constituye el argumento principal de invalidez en contra de la norma 29, contenida en los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano del Distrito Federal, por virtud del Decreto impugnado, relacionado con el artículo 28 de la Constitución Federal, a efecto de determinar si la citada norma otorga o no un trato desigual a las tiendas de autoservicio, supermercados, mini super y las llamadas tiendas de conveniencia; en relación con las tiendas de abarrotes o misceláneas, respecto de las zonas donde pueden ubicarse, afectando la libre competencia y concurrencia de productos de primera necesidad. Gracias señor Presidente.

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

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias señor Presidente. Sólo para señalar el sentido de mi votación. Estoy de acuerdo con la conclusión del proyecto, porque aunque el argumento del Ministro Zaldívar es impecable, si estuviéramos frente a dos normas legales de igual jerarquía, desde luego que no se puede confrontar una con la otra, porque la Asamblea Legislativa como órgano legislativo, puede modificar sus disposiciones y cambiarlas por otras conforme lo esté haciendo, pero precisamente, partiendo de lo que he sostenido de que ésta no es una norma legal, de que se trata de un acto administrativo de la Asamblea Legislativa —que pudiera además no tener competencia, pero eso es otro asunto— tratándose de una norma administrativa, debería estar entonces sometida a la legislación de la cual deriva y que le permite cierto manejo a la Asamblea, no como órgano legislativo, sino como autoridad administrativa.

De esta manera, confrontando la norma administrativa, frente a la legislación que la condiciona, estoy de acuerdo con que esta disposición debe declararse inválida porque las violaciones que se hicieron y que no se contemplaron los procedimientos adecuados para hacerlo, son de tal trascendencia, como señala el proyecto, que acarrea la invalidez de esta norma administrativa.

Por eso, comparto el criterio, en congruencia con la naturaleza jurídica que para mí tiene este acto, porque si no, entonces estaríamos frente a dos normas de igual jerarquía que no podrían confrontarse para la validez una de la otra, respecto de textos diversos. En ese sentido, oriento mi voto y estaré de acuerdo con la conclusión del proyecto en este sentido señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Luis María Aguilar.

Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Presidente, muy en la línea de lo que acaba de decir el Ministro Luis María Aguilar, estoy de acuerdo con el sentido, pero difiero en alguna parte, de las consideraciones y en mi intervención voy a dividir, porque me parece clave que dividamos las dos circunstancias: el proceso que siguieron las 28 normas anteriores y el de la norma 29 y voy a explicar, tratando de ser muy breve, por qué mi diferencia.

Si vemos y además fue de gran ayuda el ejercicio que hizo el ponente en su proyecto, porque a mí me clarificó de gran manera esto, lo que sucedió y no me voy a meter si fue válido o no, ése es otro problema y por eso yo decía que era importante el razonamiento que obraba en el proyecto.

¿Qué es lo que sucede? La Asamblea expide 28 normas de ordenamiento y en una reforma —en mi opinión— un tanto sui generis porque es lo que hizo el ocho de abril de dos mil cinco, lo que hace es una reforma legal, por la cual incorpora esas normas a la ley tal y como lo dice el Decreto: “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”.

Consecuentemente, para mí, es irrelevante si abrogó o derogó estas normas respecto de los programas delegacionales, por una razón: en sus Transitorios esta reforma estableció —como normalmente se hace— qué sucedía con aquellas normas que

son contrarias. No se pueden aplicar. Si quedaban en los programas delegacionales, como los aprobó la Asamblea, era una repetición y en nada afecta a la legalidad de las normas, pero lo que hizo la Asamblea en dos mil cinco en sentido estricto, fue una reforma legislativa para incorporar esas normas a la ley. ¿Qué fue lo que hizo? cambió la fuente de las normas, de lo que era, una cuestión programática en el sentido que correspondía a los programas, lo pasó a formar parte de una ley formal y materialmente hablando —insisto— no estoy en este momento cuestionando la validez o no de ese proceso. ¿Qué sucede? Viene una reforma legal, se abroga la ley anterior y surge una nueva ley, que es conforme a la cual se debió haber expedido la norma 29.

Aquí es donde coincido con lo que acaba de comentar el Ministro Luis María Aguilar Morales, a mí me parece que para haber hecho esto, y por eso señalé claramente que ésta era una cuestión de fondo, la Asamblea del Distrito Federal debió haber reformado la ley, al no hacerlo, incurre precisamente en todos estos problemas de procedimiento que —a mi juicio— invalidan la norma.

Qué es lo que produjo la actividad de la Asamblea. 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 que se indican.

A diferencia de lo que pasó en la vez anterior, que formalmente al expedir una norma general bajo el proceso legislativo, reforma la ley aunque no lo dice así al incorporarlas a su texto esas veintiocho normas. En este caso sigue el proceso legislativo, crea

una norma —en mi opinión— bajo ese proceso una norma general, pero reforma los programas, no la ley.

Consecuentemente, si era una reforma a los programas, debió haberse seguido las normas que ella misma estableció en la nueva Ley de Desarrollo. Consecuentemente por estas razones, yo estoy de acuerdo con la conclusión a la que llega el proyecto, y me reservo, yo ya no volveré a intervenir señor Presidente, me reservo en su caso para formular un voto para explicitar las razones que he señalado ahora.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Franco González Salas. Señor Ministro Cossío Díaz.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Muy brevemente señor Presidente. Efectivamente, el artículo 122 le da a la Asamblea Legislativa una facultad para legislar en materia de planeación y ordenamiento del desarrollo urbano, y esto yo creo que no puede ser discutido.

El Estatuto de Gobierno retoma este mismo precepto y le da toda su determinación; adicionalmente se establece en el Estatuto de Gobierno que el jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá presentar iniciativas en esta materia, pero la ley que está en vigor en materia de desarrollo urbano del Distrito Federal, establece cuáles son las condiciones a partir de las cuales tiene que actuar el propio jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Lo que se ha insistido desde ayer es que en los artículos transitorios se dice que estos planes se quedaron incorporados, y esta norma quedó incorporada tanto a la legislación como al Programa General de Desarrollo Urbano, y en la ley que expidió la Asamblea, estableció un capitulo, el 3° o un Capítulo III, del

Título Tercero, el título se llama de La Planeación del Desarrollo Urbano, y el Capítulo III, de los Programas, el cual introduce por supuesto el Programa General de Desarrollo Urbano, y establece una muy precisa regulación acerca de la manera en la que el jefe de Gobierno tiene que presentar las iniciativas en esta materia a partir de los estudios que haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal. Esto puede parecer raro, puede parecer indebido, en fin, no sé qué juicio pueda decir, pero esto es lo que precisamente establece.

El jefe de Gobierno en esta materia tiene acotada su facultad, como la tiene, por ejemplo, el Presidente de la República en materia de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, a partir de lo que establece la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que es el Presidente de la República el que presenta la iniciativa, sí, pero a partir de lo que haya presentado el Secretario de Hacienda y Crédito Público; entonces sí, creo que hay aquí una acotación.

Si ustedes ven —por ejemplo— lo dispuesto en el artículo 38, hay a partir de la fracción XV, una muy puntual manera conforme se debe proceder en este caso. Concluido el plazo a que se refiere la fracción anterior, los treinta días naturales, la Secretaría deberá remitir al jefe de Gobierno el proyecto del programa con su respectivo expediente técnico. El jefe lo presentará, si se lo devuelven, qué pasa, etcétera, etcétera; entonces por Asamblea del Distrito Federal que sea, por órgano representativo de todos los que habitamos en esta ciudad, la propia Asamblea estableció las formas y las especificidades a partir de las cuales ella va a actuar en razón de lo que le haya presentado el jefe de Gobierno a partir de la mediación de lo que haga la Secretaría.

Yo creo que éste es un asunto muy importante. ¿Por qué? Porque lo que la propia Asamblea hace —me parece— es concentrar en un órgano técnico, que es la Secretaría, toda la formulación y la reformulación y la modificación de estos planes; después les da el carácter de ley, para poder afectar derechos fundamentales, en su caso, etcétera, todo lo que conocemos como principios de legalidad, pero aquí lo que me parece central es que es la propia Asamblea la que delimitó estos procedimientos. Yo no creo que en este momento nosotros podamos decir que la Asamblea no está constreñida a estas cuestiones. Mi punto es que si la Asamblea definió, actúa la Secretaría, la Secretaría le entrega la iniciativa o el proyecto iniciativa al jefe de Gobierno, el jefe de Gobierno lo hace suyo, y después lo presenta, no nos podemos ahorrar ninguno de estos pasos, ahí hay intervención ciudadana, ahí hay intervención de distintas autoridades, hay necesidad de construir un expediente técnico, hay responsabilidades político-administrativas, yo creo que nosotros no podemos decir que lo que dice la ley no es relevante, en este caso, para la construcción; hay muchas otras materias en la que no necesitan estos estudios técnicos, muy bien, pues que no se establezcan, pero si aquí en una disposición legal se establecieron estas condiciones, y estas condiciones nos llevan a que el Plan General de Desarrollo Urbano tenga que darse a partir de ciertos procedimientos y de ciertas satisfacciones, yo creo que esto no se puede obviar, y a mí sí me parece que por la afectación a derechos políticos-ciudadanos que se han querido reconocer, como el de la participación política, por competencias, por las formalidades que se han establecido, por la propia regulación de una ciudad que tiene bastantes problemas en términos de desarrollo urbano, que se haya querido racionalizar esto en un órgano, no me parece que sea una cuestión que podamos soslayar en este mismo sentido. Creo que es verdad que es competencia de la Asamblea, pero es una

competencia mediatizada a lo que la propia Asamblea quiso poner en su mediatización. Yo por estas razones sigo estando con el proyecto, si bien insisto, no por la vía del plan delegacional, sino del plan general. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Cossío. Vamos a ir a un receso, señor Ministro Pardo si no tiene inconveniente, regresamos y le damos el uso de la palabra.

**(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:00 HORAS)**

**(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:20 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Vamos a continuar. Señor Ministro Pardo Rebolledo, si es tan amable.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias señor Presidente. De manera muy breve, quisiera dar las razones por las que comparto la propuesta del proyecto, ya se han referido a ellas algunos de los compañeros. Estimo que no está en duda la facultad que tiene la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para precisamente legislar en materia de desarrollo urbano.

En uso de esta facultad expide la ley correspondiente, y en esa ley establece un procedimiento al que debe sujetarse cualquier modificación a los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano. En el caso que nos ocupa a través del Decreto impugnado, que aquí ya se ha discutido, y se llega incluso a la conclusión de que procede de un procedimiento propiamente legislativo.

Sin embargo, concluye en un Decreto que establece una norma de ordenación, que de manera automática integra a los dieciséis

programas delegacionales de la materia. Entonces, considero que si la propia Asamblea ya había establecido en la ley, que ella misma expidió en uso de las facultades que le otorga la propia Constitución. ¿Cuál es el procedimiento que debe seguirse para incorporar cualquier modificación a estos programas delegacionales?

No es adecuado que a través de este Decreto que ahora se impugna y que estamos analizando, se incorpore de manera automática a todos los programas delegacionales estas modificaciones, concretamente esta norma 29, que habla del uso del suelo para el establecimiento de ciertos giros comerciales.

La manera –me parece adecuada– hubiera sido reformar la ley, incorporar a la ley y la norma que ahora incorpora –digámoslo así– de manera secundaria a todos los programas delegacionales, porque ahí sí no habría duda de que tiene facultades para ello si lo hubiera incorporado al texto legal. Pero aquí no hace modificación alguna a la ley, y lo que genera es una modificación a todos los programas delegacionales, sin haber seguido el procedimiento que ella misma estableció para modificar esos programas.

Aquí advierto una violación indirecta a la Constitución, no es una violación directa, una violación indirecta al artículo 16, y por ese motivo comparto la propuesta del proyecto. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Pardo. Señora Ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias señor Presidente. En la misma línea de pensamiento del Ministro

Zaldívar, también creo que la propia Asamblea Legislativa al emitir esta ley, no incurrió en ninguna violación a algún otro procedimiento o requisito establecido en otra ley, no puede ser oponible a la propia Asamblea el expedir o el emitir otra ley con base precisamente en una restricción que ella misma se impuso en otra disposición.

Estimo, como lo hizo el Ministro Zaldívar, que es perfectamente válido que la Asamblea Legislativa haya expedido esta disposición, porque no puede oponer otra disposición de carácter general a la expedición de esta ley; y entonces, en ese sentido yo estaría también en contra del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra Sánchez Cordero. Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Presidente. Brevemente, simplemente para puntualizar un aspecto por el que sostengo este criterio. La mayoría de nosotros sostuvimos en una votación reciente, que esta norma es una norma de carácter general en sentido formal y material. En mi opinión, o lo es o no lo es, no podemos decir que es norma de carácter general en sentido material y formal para la procedencia, y para el fondo deja de serlo. Creo que las dos cosas están ligadas.

Ahora, indiscutiblemente aquí, hay un defecto de técnica legislativa en la Asamblea, pero en mi opinión, un efecto de técnica legislativa no deriva en la invalidez.

El artículo 122 constitucional, en su Base Primera, respecto a la Asamblea Legislativa, fracción V, dice que la Asamblea

Legislativa en los términos del Estatuto de Gobierno tendrá las siguientes facultades:

j) Legislar en materia de planeación en desarrollo urbano, particularmente en uso de suelo, preservación del medio ambiente y protección ecológica, etcétera.

El Estatuto de Gobierno –artículo 42– faculta a la Asamblea Legislativa, en su fracción XIV, para legislar en materia de planeación de desarrollo, en desarrollo urbano, particularmente en uso de suelo, preservación del medio ambiente y protección ecológica y otras materias; y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en su artículo 5º, dice que corresponde a la Asamblea –fracción I– legislar en materia de planeación de desarrollo, desarrollo urbano, particularmente en uso de suelo.

Yo creo que aquí es importante hacer una distinción: Una cosa es el procedimiento infralegal o sublegal para el establecimiento y la modificación de programas –que está en el artículo 34 y siguientes de la Ley de Desarrollo Urbano– y otra cosa es la facultad legislativa de la Asamblea, que deriva de la Constitución, del Estatuto, y de esta propia ley; esta atribución de la Asamblea no puede ser restringida por una ley de la propia Asamblea.

Reitero: El artículo 34 y siguientes se refieren a programas, no a la facultad legislativa, y toda vez que la Asamblea ha establecido una norma de carácter general –en sentido material y formal– jerárquicamente idéntica a esta Ley de Desarrollo Urbano, en ejercicio de las atribuciones constitucionales que tiene, me parece que no hay un vicio que provoque la invalidez de la norma, hay un problema de técnica legislativa, pero de aquí no se puede derivar –en mi opinión– una inconstitucionalidad formal.

Ahora bien, con esto no estoy prejuzgando obviamente en este momento sobre los argumentos de fondo que se hicieron valer en la acción de inconstitucionalidad correspondiente, que habrá que analizarlos en su momento. Gracias Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Zaldívar. Rápidamente yo doy mi posición en este sentido –no quiero abundar– coincido con los que estuvieron con la propuesta del proyecto en lo esencial. La resumo de la siguiente manera:

Creo que sí hay un vicio formal en tanto que la Asamblea no respeta en el procedimiento que le toca a la Ley de Desarrollo Urbano, esto es suficiente, no hay ese seguimiento que se le ordena en la ley. Yo nada más insistiría –para efectos del proyecto– que dicha evolución se presenta en sede legislativa, eso creo que es muy importante en tanto que hay pasos a seguir por el jefe de Gobierno; sin embargo, la violación al procedimiento se da precisamente en sede legislativa. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Señor Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Señor Presidente tengo argumentos para refutar algunas de las cosas que se han dicho en contra del proyecto, pero veo convencimiento de oposición en al parecer cuatro señores Ministros. Por razones de eficacia en el desempeño de las labores de este Pleno yo pediría muy atentamente a la Presidencia –si el Pleno está de acuerdo– que se votara en el sentido de estar de acuerdo con el sentido del proyecto –hay muchas observaciones de forma, pero hay coincidencia con el sentido– o en contra.

En caso de que la votación no sea aprobatoria retiraré el proyecto para presentar un nuevo estudio de fondo, pero recuerdo que necesitamos al menos ocho votos para que la decisión produzca

efectos; entonces, esta es mi moción que creo que nos ayudaría mucho.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí. Si nadie hace uso de la palabra –algún comentario– vamos a tomar una votación señor Secretario: A favor o en contra de la propuesta del proyecto.

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

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Con la propuesta del proyecto en lo esencial, en los términos que manifestó el señor Ministro ponente y su concreción.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Igual.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** A favor del sentido.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto en lo general.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** En contra, considerando que el estudio de fondo es prioritario.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** En contra.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** A favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA:** A favor del proyecto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente Silva Meza, me permito informarle que existe una mayoría de seis votos a favor de la propuesta del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** No se alcanza esa votación a la que se ha hecho referencia. Señor Ministro Ortiz.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Desde luego, una votación que no alcance el número de ocho da lugar a desestimar la Acción, esto no sería posible en el caso; primero, porque el argumento central del proyecto lo introduje yo como un tema de mi especial consideración, el argumento, hay un principio de defensa que daré respuesta en otros términos mucho más directos.

Pero está pendiente el estudio de todos los conceptos de invalidez que sí se plantearon de manera expresa y desarrollada en la demanda, le pido al Pleno que me permita retirar este asunto y el que sigue que está directamente relacionado, para desarrollar un nuevo proyecto en el que mantendré las decisiones ya alcanzadas respecto a la consideración de que es una norma general en su aspecto formal y material, que se debe sobreseer por los artículos 1º y 12; que debe permanecer el marco jurídico de referencia a este tipo de normas y en vez de proponer la violación formal al procedimiento legislativo, atenderé uno a uno los conceptos de invalidez hechos valer.

En estos términos pido autorización para retirar éste y el siguiente proyecto y presentar a su consideración un nuevo estudio.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Ortiz Mayagoitia. ¿Hay alguna objeción al planteamiento que hace el señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia? Creo que es pertinente en función de que lo que se desestima es el argumento, argumento no planteado en los conceptos de invalidez, hay que hacer el estudio de ellos y de esta suerte se retira el proyecto por parte del ponente para que lo presente con ese estudio de lo que

queda pendiente, lo mismo ocurrirá con el siguiente, listado en la lista, en tanto que lo resuelto en éste habrá de impactar en ello.

**DE ESTA SUERTE PUES, EN ESOS TÉRMINOS QUEDAN RETIRADOS POR EL PONENTE ESTAS DOS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

No habiendo algún otro asunto listado para el día de hoy, convoco a las señoras y señores Ministros a la sesión que tendrá verificativo el próximo jueves en este lugar a la hora de costumbre.

**SE LEVANTA LA SESIÓN.**

**(SE TERMINÓ LA SESIÓN A LAS 13:30 HORAS)**