ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 17 DE SEPTIEMBRE DE 2012

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
14/2011	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD promovida por la Procuradora General de la República, en contra de la Asamblea y el jefe de Gobierno del Distrito Federal.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA)</p>	3 A 56 EN LISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL
LUNES 17 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 A LAS 11:35 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 seis ordinaria, celebrada el jueves trece 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, si

no hay alguna observación, consulto si se aprueba en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADA.**

Continuamos señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Si, 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 Ortiz Mayagoitia y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA NORMA “29. MEJORAMIENTO A LAS CONDICIONES DE EQUIDAD Y COMPETITIVIDAD PARA EL ABASTO PÚBLICO”, A LOS PROGRAMAS DELEGACIONALES Y PARCIALES DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL EL DÍA VEINTE DE MAYO DE DOS MIL ONCE.

TERCERO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS PRIMERO Y DÉCIMO SEGUNDO DEL DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA NORMA “29. MEJORAMIENTO A LAS CONDICIONES DE EQUIDAD Y COMPETITIVIDAD PARA EL ABASTO PÚBLICO”, A LOS PROGRAMAS DELEGACIONALES Y PARCIALES DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL, EN LAS DELEGACIONES ÁLVARO OBREGÓN Y MILPA ALTA, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL EL DÍA TRES DE MAYO DE DOS MIL DOCE.

CUARTO. 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.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia, ponente.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor Presidente. Previamente a entrar en materia, estimo conveniente hacer algunas precisiones a las señoras y a los señores Ministros.

Primero. La llamada norma 29, no constituye una sola norma, es un Decreto que en esencia, adicionó y modificó los dieciséis planes delegacionales de desarrollo urbano del Distrito Federal para incorporar una serie de previsiones similares en cada uno de ellos, con efectos en los respectivos ámbitos jurídicos, como lo explica el proyecto.

Segundo. Este Decreto no tiene relación jurídica alguna con los mercados públicos, como se ha entendido, porque no les genera obligaciones ni beneficios directos, se trata del establecimiento de una norma de ordenación, cuya finalidad esencial consiste en prohibir el establecimiento de cierto tipo de negocios dentro de ciertas zonas atendiendo al uso de suelo de cada una de ellas, es decir, se trata de normas de reciente expedición, que buscan tener el efecto de modificar el catálogo de negocios que se pueden instalar en el Distrito Federal, dentro de las zonas catalogadas como de uso habitacional, comercial o mixto en la Ciudad de México; de forma obligatoria para los gobernados y también para las autoridades, independientemente de las previsiones que contengan los programas delegacionales o parciales de desarrollo. Vale la pena insistir en este punto. No se trata de una normatividad que prefiera a los mercados públicos por sobre los supermercados o tiendas de autoservicio, sino que su naturaleza y efectos se circunscriben a la prohibición futura para establecer nuevos comercios de cierto tipo dentro de las

zonas previamente clasificadas y aprobadas por cada una de las delegaciones políticas en las que se divide el Distrito Federal.

Tercero. En el proyecto que presento a su consideración, se ha analizado desde luego, como corresponde en Acciones de Inconstitucionalidad, la competencia formal de la autoridad emisora de la norma impugnada, como requisito indispensable de validez de toda norma general, siguiendo los criterios y jurisprudencias de este Tribunal Pleno.

Si bien la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no fue motivo expreso de impugnación en la demanda del accionante, su revisión oficiosa la estimé indispensable por ser trascendente y determinante para estar en posibilidad de entrar al estudio de fondo y eventualmente declarar judicialmente la validez o no del precepto estudiado, sin el estudio previo de la competencia de la autoridad emisora y del cumplimiento de las formalidades esenciales del proceso legislativo, no tendría sentido, desde mi punto de vista, entrar al estudio de fondo, pues éste depende de que se tenga certeza de la legitimidad y legalidad de la norma misma.

Aun en materia electoral, en la que el Pleno consideraba anteriormente que debían analizarse las posibles violaciones de fondo, antes que las de forma, una nueva reflexión condujo a este Tribunal Constitucional a apartarse de ese criterio para establecer que la Acción de Inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, de modo que las violaciones al procedimiento legislativo deben analizarse en primer término, ya que su efecto de invalidación es total, siendo innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada, que a su vez hagan valer los promoventes.

Tal criterio quedó plasmado en la tesis que lleva por rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS.” La misma reflexión surgió en Controversias Constitucionales y fue aprobada la tesis del siguiente rubro: “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE LOS MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS Y EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 47/2006).”

Aunado a esto, debo significar que el jefe de Gobierno del Distrito Federal hizo valer una causal de improcedencia consistente en afirmar que el Decreto impugnado no es una norma general, sino un acto concreto de aplicación del la Ley General de Desarrollo Urbano y del Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, de modo que con independencia del órgano que emitió dicho Decreto, se le debe considerar como un acto administrativo de aplicación única, que adiciona una previsión en los planes delegacionales y parciales de desarrollo urbano de la ciudad.

A partir de estas ideas y dada la complejidad del marco normativo en el que se inserta el Decreto analizado, el proyecto asume que

se trata de un medio de control abstracto de constitucionalidad y que en casos como este en el que resulta indispensable y determinante hacer explícito y claro el marco de competencias y atribuciones que subyacen en la emisión de la norma impugnada, siquiera para estar en condiciones de conocer con certeza la naturaleza de la norma o disposición que se impugna, es que se incorporó el estudio correspondiente y se le da el tratamiento de un concepto de invalidez, puesto que surge de uno de los conceptos de invalidez expresamente planteados por la parte accionante, quien adujo la violación al principio de legalidad y de supremacía constitucional, de modo que existe una clara y patente causa de pedir que merece ser complementada también para atender la causal de invalidez hecha valer por el jefe de Gobierno, pero sobre todo, por el efecto trascendente de validación o anulación de las normas a partir de uno de los supuestos esenciales de validez normativa reconocido por este Pleno como de estudio previo y preferente, por eso en el estudio del asunto, el proyecto se plantea metodológicamente tres interrogantes indispensables para atender los conceptos de invalidez y las causales de improcedencia hechos valer por las autoridades. 1. ¿Por qué le corresponde el número 29 a las normas impugnadas? 2. ¿Cómo surgieron otras veintiocho normas que preceden a ésta? 3. ¿Puede el jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa modificar los programas delegaciones de la ciudad mediante Decreto? Estas tres interrogantes son las que atiende y contesta el proyecto. El cuarto punto a aclarar; debo mencionar que el pasado tres de mayo del dos mil doce, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el Decreto por el que se reformaron los artículos 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 Delegaciones y Parciales de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal, respecto de las Delegaciones Álvaro Obregón y

Milpa Alta; es decir, la norma 29 impugnada fue materia ya de esta reforma publicada el tres de mayo del dos mil doce.

Estas modificaciones fueron objeto de una diversa acción de inconstitucionalidad, que está listada para que la resolvamos después de este asunto, pues su éxito o no depende de lo que aquí se resuelva.

Otro aspecto y último, previo a la presentación del caso, es que en lo personal he tenido noticias de que las resoluciones de acciones de inconstitucionalidad y de controversias constitucionales cuando invalidan normas generales, no logran un efecto contundente para expulsar normas del orden jurídico en todos los casos; es decir, no se hace una nueva publicación de la ley suprimiendo las porciones invalidadas por este Tribunal, ni se hace muchas veces una reforma inmediata por lo que la norma declarada inválida conserva su apariencia de legitimidad, por eso este proyecto propone, en caso de ser aprobada la declaración de invalidez que somete la consulta, que uno de los efectos de la sentencia consista en que a partir de la notificación de la resolución, las diversas oficinas de la administración pública del gobierno y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal eliminen en el texto de las normas invalidadas de todo tipo de publicaciones impresas y electrónicas en las que difundan el contenido de los programas delegaciones y de los programas parciales que fueron materia del Decreto por el que se adiciona una norma “29. Mejoramiento de las Condiciones de Equidad y Competitividad para el Abasto Público”, publicado en la Gaceta Oficial el veinte de mayo del dos mil once, y como veremos más adelante en la discusión del caso, las primeras veintiocho normas fueron suprimidas ya por la ley, a pesar de lo cual están en los sitios de consulta normativa de las delegaciones como si fueran derecho vigente, y esto inclusive al parecer, llevó a la Asamblea

Legislativa a aprobar una modificación de normas que ya no existen puesto que fueron suprimidas.

Ese aspecto, considero que es relevante pues se trata de una propuesta que podríamos iniciar ahora con miras hacia el futuro.

Expuestas estas aclaraciones por cuanto a la estructura del proyecto, debo decir a las señoras y señores Ministros que la presente Acción de Inconstitucionalidad fue enderezada por la Procuradora General de la República, en contra de la norma 29, identificada con toda su denominación y fecha de publicación.

En el escrito de demanda, la Procuradora señaló violación al artículo 1º de la Constitución Federal, violación al artículo 5º de la propia Constitución, violación al artículo 28, y en el cuarto concepto de invalidez adujo también la accionante la violación de los artículos 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues nuestro texto fundamental -dice la accionante- consagra el principio rector de que los actos de autoridad sean dictados por un órgano competente para ello, y que dicho mandato sea por escrito en el que se funde y motive la causa legal del procedimiento.

En esta expresión de la accionante, es donde encuentro el principio de defensa que desarrolla el proyecto para considerar con mayor amplitud el tema de competencia de la Asamblea Legislativa. Por su parte la Asamblea Legislativa y el jefe de Gobierno del Distrito Federal rindieron los informes de ley, y dentro de la instrucción, con fundamento en el artículo 68, párrafo primero de la Ley Reglamentaria que rige estos procedimientos, se solicitó la opinión no vinculante de la Comisión Federal de Competencia Económica, de acuerdo con las facultades que

confiere la ley al instructor, que en el caso fui yo, dicha opinión consta en el expediente de este asunto.

El jefe de Gobierno del Distrito Federal al rendir su informe hizo valer una causal de improcedencia que consiste en afirmar que el Decreto impugnado y las normas que contiene, independientemente de su denominación no revisten la naturaleza de norma general sino que se trata de un acto materialmente administrativo. Esto se responde en el Considerando Cuarto correspondiente.

Y desestimada la causal de improcedencia, se aborda el fondo del asunto en los Considerandos Quinto y Sexto, para concluir con que en el caso no se cumplieron formalidades esenciales del procedimiento de aprobación de normas, como es facultad de la Asamblea, y que consisten, fundamentalmente, en que no se dio aviso a la SEDUVI, que era la encargada de elaborar el proyecto técnico correspondiente, no se dio participación a ninguna de las Delegaciones cuyos planes fueron modificados, ni se dio la participación ciudadana que establece la ley.

Estas violaciones, estimo de mi parte y así lo planteo a ustedes, son trascendentales, y que por tales razones se debe declarar la invalidez de la norma.

El proyecto consta de seis considerandos y por razón de metodología me permito, con todo respeto, sugerir a la Presidencia la consulta de los tres primeros considerandos, que son aspectos procesales del caso, y si está de acuerdo el señor Presidente, en los siguientes considerandos le daré mi apoyo en la presentación breve del tema que trata cada uno de ellos. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias señor Ministro Ortiz Mayagoitia. Agradezco mucho la disposición para participar en la presentación, desde luego.

Someto a su consideración los Considerandos: Primero, Segundo y Tercero, relativos a la competencia, oportunidad, y la legitimación de la accionante.

Si no hay alguna observación, consulto si se aprueban en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). APROBADOS LOS TRES CONSIDERANDOS EN SU CONTENIDO.**

Y llegamos al Cuarto, relativo precisamente a las causas de improcedencia, y aquí le pedimos al señor Ministro Ortiz Mayagoitia su participación.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor Presidente. En el Considerando Cuarto que arranca a partir de la página veintiuno, se analizan las causales de improcedencia. En este Apartado el proyecto propone que es necesario determinar si la norma impugnada tiene el carácter de norma general; o bien, si se trata de un acto materialmente administrativo, concreto y único de ejecución.

Del texto del Decreto aprobado por la Asamblea Legislativa que se reclama, se desprenden dos resultados jurídicos, concretos y expresamente señalados por el Legislador local: 1. Adicionar una norma “29. Mejoramiento de las Condiciones de Equidad y Competitividad para el Abasto Público”, al Inciso 4 4.2 Normas Generales de Ordenación, del Apartado 4.4 Normas de Ordenación del Capítulo IV –romano-. Ordenamiento Territorial del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano.

Esta adición es para todas y cada una de las Delegaciones políticas del Distrito Federal; es decir, que en realidad se promulgaron y publicaron dieciséis normas que adicionaron igual número de programas delegacionales de desarrollo urbano.

Otra precisión que viene en la discusión legislativa. Adicionar un numeral al Apartado Programas Parciales de Desarrollo Urbano del Capítulo IV –romano-. Ordenamiento Territorial del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano. Esta adición es en diversos programas parciales correspondiente a nueve de las dieciséis Delegaciones políticas del Distrito Federal.

En este numeral se precisa que en esos ámbitos territoriales será aplicable la norma "29. Mejoramiento de las Condiciones de Equidad y Competitividad para el Abasto Público"; es decir, reforman otros nueve instrumentos adicionales a los primeros dieciséis que he mencionado en materia de programas parciales de desarrollo urbano del Capítulo IV.

Resalta en primer lugar, que las veintitrés normas promulgadas y publicadas por el Decreto impugnado, fueron iniciadas por el titular del Ejecutivo local, y después discutidas y aprobadas por el órgano legislativo del Distrito Federal, lo que genera una calidad formalmente legislativa de las normas en estudio.

Independientemente de la naturaleza formal y en cuanto al contenido concreto del Decreto que se impugna en la presente acción de inconstitucionalidad, también se aprecia que se reúnen las características de normas generales susceptibles de ser revisadas en esta vía de control de constitucionalidad, puesto que de su texto se aprecia lo siguiente:

- a) El resultado del Decreto es adicionar normas generales abstractas e impersonales, dentro de los programas de desarrollo de todas y cada una de las Delegaciones del Distrito Federal.

- b) El contenido de las normas adicionadas es de carácter general, pues se encuentra referido a un número indeterminado e indeterminable de casos, ya que será exigible ante toda autoridad y aplicable sobre todo gobernado, en los términos y condiciones que la propia norma impugnada señala.

- c) Es impersonal, pues está dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables, por la sola lectura del texto promulgado.

- d) Es permanente e intemporal, pues la norma tendrá permanencia independientemente del número de veces que sea aplicada en cada caso concreto, y claramente no se ha agotado con su promulgación ningún supuesto normativo superior.

Así, el Decreto impugnado adiciona disposiciones que regulan situaciones generales, abstractas e impersonales, y no se trata de situaciones particulares concretas e individuales como aducen la Asamblea Legislativa y el jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Adicionalmente, el proyecto considera que no asiste la razón a las autoridades mencionadas respecto de su afirmación en el sentido de que el Decreto impugnado no generó modificación alguna al orden jurídico del Distrito Federal; por el contrario, este Decreto modifica expresamente todos y cada uno de los programas delegacionales del Distrito Federal y nueve programas parciales, mediante la adición de nuevas disposiciones generales y abstractas que serán igualmente obligatorias para la generalidad de los gobernados y vinculantes para las autoridades

que deban aplicarlas, y que incluso significarán fuentes de fundamentación para la acción pública y para autorizar o negar innumerables peticiones o solicitudes de los particulares.

A partir de estas consideraciones esenciales, la conclusión que presento a la consideración de este Pleno es que estamos en presencia de una norma general y que por esta razón se deben declarar inatendibles las causas de improcedencia que hicieron valer la Asamblea Legislativa y el jefe de Gobierno del Distrito Federal. Este es el tema a discutir y en su caso a votar, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Ortiz Mayagoitia. Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias señor Presidente. Yo no comparto esta parte del proyecto, para mí, la acción de inconstitucionalidad podría ser improcedente porque no considero que se esté propiamente impugnando una norma que sea susceptible de impugnación a través de este medio constitucional.

Independientemente de que además –y el proyecto en varias de sus partes lo reconoce, tanto en este considerando como en el siguiente– hay ordenamientos o normas que ya no están vigentes –entre ellas específicamente las de Álvaro Obregón y Milpa Alta– si el propio proyecto inclusive señala de una manera muy puntual, con las fechas en que se han publicado diversas disposiciones, que tampoco estarían vigentes la mayoría de estas normas, lo cual ya cambiaría el sentido de los alcances de la resolución.

Pero independientemente de esto, considero que el Decreto impugnado por el que se adiciona una norma 29, que dice: “Mejoramiento de las Condiciones de Equidad y Competitividad para el Abasto Público”, a los Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, no constituye realmente una norma general para efectos de la acción de inconstitucionalidad, tomando en cuenta que el citado Decreto se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de veinte de mayo de dos mil once; esto es, bajo la vigencia de la actual Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en dicho medio de difusión el quince de julio de dos mil diez, y que del análisis de sus artículos 3º, fracción XXI, 22, 33, 37, 38, 47 y 48, de dicho ordenamiento se puede determinar: Primero, que las normas de ordenación son las que regulan la intensidad, ocupación y formas de aprovechamiento del suelo y espacio urbano, y se deben establecer en los programas y en el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. La formulación –y esto reviste especial importancia– de dichas normas, está a cargo del Comité de Normalización Territorial de Desarrollo Urbano y deberán ser expedidas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

El ordenamiento territorial comprende el conjunto de disposiciones que tienen por objeto establecer la relación entre la zonificación y los usos y destinos del suelo, y comprende –entre otras disposiciones– las normas de ordenación.

La planeación del desarrollo urbano se ejecuta a través de varios instrumentos como el Programa General de Desarrollo Urbano, los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, los Programas Parciales de Desarrollo, las Áreas de Gestión Estratégica y las Normas de Ordenación. Todos los programas

de desarrollo urbano deben contener el ordenamiento territorial el cual, como se vio, comprende las normas de ordenación.

El procedimiento para la aprobación de los programas de desarrollo urbano se integra, entre otros, con las etapas sucesivas que señala el artículo 37 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito federal.

De esta disposición se aprecia que la formulación de los programas de desarrollo urbano que deben contener las normas de ordenación, está sujeta a un procedimiento que no corresponde a un procedimiento de naturaleza legislativa, esto es así pues existen claras diferencias y apunto algunas: No existe una iniciativa de ley, se da intervención al público en general, debe integrarse un expediente técnico y si la Asamblea Legislativa no hace observaciones al Proyecto de Programa de Desarrollo Urbano que le remita el jefe de Gobierno en el plazo legalmente establecido, aquél se tendrá por aprobado; ésta última cuestión claramente difiere del procedimiento legislativo, en tanto que prácticamente anula la deliberación legislativa.

Por eso, considero que no es correcto cuando el proyecto afirma, en la página veinticuatro, que en el caso se está ante una norma formalmente legislativa en tanto que fue iniciada por el titular del Ejecutivo y discutida por la Asamblea Legislativa.

Y esto es así, porque el Decreto impugnado adiciona una norma, la 29 a las 28 normas de ordenación, cuya formulación según se establece en la ley, está sujeta a un procedimiento que no corresponde propiamente al Legislativo, tan es así, que en el caso de que la Asamblea Legislativa no hubiese deliberado en el plazo legalmente señalado, la norma que se adiciona se tendría por aprobada configurándose una especie de afirmativa ficta que

de ninguna manera puede válidamente actualizarse en el procedimiento de creación de leyes.

Además, para la aprobación del Decreto impugnado, no se sustanció el procedimiento legislativo, si se toma en cuenta que en los artículos 5 y 119 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se aprecia que los programas de desarrollo urbano se someterán a la aprobación de la Asamblea Legislativa de acuerdo con los procedimientos y requisitos establecidos en la ley de la materia, es decir la Ley de Desarrollo Urbano y que se hace una clara distinción entre la facultad legislativa de dicho órgano colegiado y la atribución para aprobar los mencionados programas.

Así, es claro que el Estatuto de que se trata no considera que la formulación de observaciones o la respectiva aprobación de dichos programas debiera hacerse dentro de las facultades legislativas de la referida Asamblea, sino que debe hacerse en todo caso, en uso de sus facultades administrativas de aprobación y es muy importante tener en cuenta que conforme a la Ley de Desarrollo Urbano, las normas de ordenación están contenidas en el ordenamiento territorial el cual necesariamente debe incorporarse a todos los programas de desarrollo urbano que debe aprobar, que no legislar, el referido cuerpo colegiado.

Ahora bien, el Tribunal Pleno ha sustentado diversos criterios de los que se desprende: Que la acción de inconstitucionalidad procede en contra de normas generales y tratados internacionales.

Además, respecto de las primeras ha aludido de manera expresa a leyes y al procedimiento legislativo del que emanan, condiciones que no se actualicen en el caso pues como se vio los

programas de desarrollo urbano que contienen las normas de ordenación no son producto de un procedimiento legislativo sino de un procedimiento administrativo especial.

No pasa inadvertido que en el proyecto se sostiene que el Decreto impugnado contiene normas materialmente legislativas en tanto que están dirigidas a un número indeterminado e indeterminable de casos y a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables, sobre el particular debe decirse que esta afirmación es correcta en tanto que se trata de disposiciones de observancia general que no se agotan con una aplicación; sin embargo, formalmente no son normas legislativas, no contienen ninguno de los requisitos de formación de las leyes, y dado que se está ante una acción de inconstitucionalidad – quizás si estuviésemos en una controversia de constitucionalidad, no se tendría esta duda– se considera que no se está ante una norma general en sentido estricto e indispensable para la procedencia de una acción de inconstitucionalidad.

Al respecto, resulta ilustrativa la tesis de este Tribunal Pleno, sustentada en la Acción de Inconstitucionalidad 168/2007, que en la parte conducente señala: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. AL NO SER LA VÍA PARA IMPUGNAR REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO TIENE COMPETENCIA PARA CONOCER DE ELLA”**.

Y en esta tesis se señala puntualmente: “A través de la acción de inconstitucionalidad sólo puede plantearse la no conformidad de normas generales en sentido estricto; esto es, de leyes federales o locales y tratados internacionales, mas no de cualquier otro tipo de normas generales, como podrían ser los Reglamentos u otra

normatividad que pudiera revestir las características de generalidad y abstracción; esto es, aun reconociéndole las características de generalidad y abstracción a estas normas, de cualquier manera, no son las normas legales o las leyes que pueden ser combatidas a través de este medio constitucional”.

Además de lo que he señalado respecto de las normas de ordenación no son normas generales para efecto de la acción de inconstitucionalidad, en atención al procedimiento que debe sustanciarse para emitir los programas de desarrollo urbano, en lo que tales normas deben quedar incorporados, conviene tener presentes los artículos 22 y 47 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que señalan: “Artículo 22.- El Comité de Normalización Territorial de Desarrollo Urbano es un órgano técnico cuyo objeto será la formulación de los proyectos de normas de ordenación”. Artículo 47.- Las normas de ordenación establecerán las especificaciones para los usos y aprovechamientos del suelo. La Secretaría las expedirá en los términos que señale esta Ley y su Reglamento”.

Como se ve, en la creación de las normas de ordenación no se prevé la intervención de la Asamblea Legislativa, más que para hacer observaciones, en tanto que dichas normas administrativas deben ser formuladas por el Comité de Normalización Territorial y expedidas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Siendo así en rigor, la Asamblea no interviene en la formulación de tales normas, no las discute, no son motivo de una iniciativa previa, y en consecuencia, en todo caso, carecería de competencia para emitir las, pues aun sin sus observaciones, se aprueban.

Además, si el órgano legislativo local, en estricto sentido no debe intervenir en la formulación de dichas normas, es claro que éstas

no constituyen normas generales para efectos de la acción de inconstitucionalidad, en la medida en que no son producto de un proceso legislativo. En conclusión, para mí, la presente Acción de Inconstitucionalidad es improcedente y debe sobreseerse. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Aguilar Morales. Señora Ministra Sánchez Cordero, tiene usted la palabra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro Presidente.

Pues básicamente en la misma línea argumentativa que el señor Ministro Luis María Aguilar Morales. Yo también, con el debido respeto me permito diferir del tratamiento y de la conclusión a la que arriba el proyecto en el Apartado que analizamos, que son precisamente las causas de improcedencia, puesto que en mi opinión y muy de la mano con el Ministro Luis María Aguilar Morales, este 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, no constituye desde nuestra óptica personal, una norma general susceptible de impugnarse mediante concretamente una acción de inconstitucionalidad.

En efecto, yo también arribo a esta conclusión convenida incluso por el desarrollo argumentativo que el propio proyecto da en este Considerando, al analizar el proceso de la creación de la llamada norma 29, donde a mi entender es más patente la improcedencia de su impugnación por medio de esta vía.

Así entonces, algunas de las razones que sustentarán el sentido de mi voto en esta parte son las siguientes: El artículo 105, fracción II de la Constitución Federal señala que la acción de inconstitucionalidad tiene por objeto establecer la posible contradicción entre una norma de carácter general y el propio ordenamiento fundamental; al referir a los textos de sus siete incisos sobre quiénes son los sujetos legitimados para iniciarla, y respecto de qué tipo de normas generales se puede iniciar, reiteradamente señala el concepto de “leyes”; esto es, al margen de que también pueden combatirse tratados internacionales, por ejemplo, este Tribunal Pleno en la Tesis 22/99, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES” -sustentó precisamente- que el objeto de análisis de este medio de control, lo constituyen únicamente aquellas normas generales que tienen este carácter de ley o tratado internacional, por lo que no podía aceptarse procedencia de este medio contra normas diversas.

En este mismo tenor –y ya lo mencionaba el señor Ministro Luis María Aguilar– este Pleno al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 168/2007 y su Acumulada 169/2007, sustentó el criterio que él ya mencionaba, que la acción de inconstitucionalidad, en esta acción sólo puede plantearse la no conformidad de normas generales en sentido estricto; esto es, de leyes federales, locales, tratados internacionales, mas no de cualquier otro tipo de normas generales como podrían ser reglamentos u otra normatividad que pudieran revestir las características de generalidad y abstracción, pues el propio órgano reformador de la Constitución limitó la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad a las leyes o bien a los tratados

internacionales, y de ahí la competencia de esta Suprema Corte para su conocimiento, por lo que como parte también de un Poder constituido, el Poder Judicial de la Federación, únicamente pueda actuar dentro de los límites y en los supuestos que el texto constitucional lo establezca, sin que pueda llegar al extremo de ampliar su ámbito competencial o el objeto de un medio de control constitucional, sobre pretexto o so pretexto de salvaguardar la supremacía de la Constitución”, básicamente esto dice esta tesis.

En este sentido surge entonces la interrogante, la denominada norma 29, que la Procuradora General de la República impugna, es una norma de carácter general para efectos de la acción de inconstitucionalidad o de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, pues atendiendo a los precedentes que referí y circunscribiéndonos al caso concreto, no toda norma de carácter general es susceptible de combatirse en esta vía de acción de inconstitucionalidad, sino únicamente las que tengan precisamente el carácter de ley en sentido formal y material; es decir, sólo procede este medio contra leyes que son creadas en los senos legislativos y emitidas por estos, además de promulgadas por los órganos ejecutivos.

En este orden, la denominada norma 29, al margen de ser materialmente una norma, como bien lo dice el proyecto, y gozar de las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, lo cierto es que no tiene el carácter de ley a que se refiere la Constitución Federal, y los precedentes de este Alto Tribunal, ya que su procedimiento de creación no puede identificarse con el que se desarrolla para las normas generales denominadas como leyes.

El aspecto de creación formal de una ley es a mi entender un elemento indispensable para que una norma general pueda tener el carácter de ley y por ende ser susceptible de impugnarse a través de la acción.

Así, atendiendo a la forma en la cual fue creada la denominada norma 29, que además se desarrolla muy bien en el proyecto, podemos observar claramente que no tiene estas características.

En efecto, como se reconoce en el proyecto, la norma 29, constituye una norma de ordenación, la cual se define en términos de la fracción XXI, del artículo 3° de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, como las que regulan la intensidad, la ocupación y formas de aprovechamiento del suelo y el espacio urbano, así como las características de las edificaciones, las construcciones, la transferencia de potencialidades de desarrollo urbano, el impacto urbano y las demás que señala esta ley. Dichas normas se establecerán en los programas y en el Reglamento de esta ley.

Asimismo, dicho ordenamiento local en sus artículos 22, 33, 37, 38, 40, 47 y 48, prevé el procedimiento para su creación y del cual puede advertirse substancialmente lo siguiente: Primero. Que corresponde a un Comité de Normalización Territorial de Desarrollo Urbano, -que es un órgano técnico- la formulación de los proyectos de normas de ordenación. Segundo. Que la planeación del desarrollo urbano en el Distrito Federal, se ejecuta a través de los siguientes instrumentos: 1. Programa General de Desarrollo Urbano; 2. Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, Programas Parciales de Desarrollo Urbano; 3. Áreas de Gestión Estratégica; y, 4. Normas de Ordenación.

Tercero. Que todos los programas de desarrollo urbano locales deben contener un ordenamiento territorial, el cual comprende las normas de ordenación; y Cuarto. Que el procedimiento para la creación y aprobación de los programas se integra: 1º. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el aviso para iniciar la formulación del programa. 2º. En un plazo de ciento ochenta días a partir de la publicación del referido aviso, dicha Secretaría deberá formular un proyecto del programa con el auxilio de talleres de participación ciudadana; 3º. El proyecto de programa se remitirá al jefe delegacional que corresponda, quien podrá hacer las observaciones que estime pertinentes. 4º. Una vez hechas o desestimadas las observaciones, la Secretaría publicará en la Gaceta Oficial un aviso para que inicie la consulta pública, que se llevará a cabo mediante audiencias y de las que se deberá levantar una memoria. 5º. Una vez hechas o desestimadas las observaciones públicas, la Secretaría integrará un expediente técnico que contenga todo lo actuado durante el procedimiento, y deberá remitir al jefe de Gobierno tanto dicho expediente como el proyecto del programa; y por último. El jefe de Gobierno deberá remitir los referidos documentos a la Asamblea Legislativa, la cual cuenta con un plazo de cuarenta días para hacer observaciones, y si no las hace se entiende que el programa ha sido aprobado y el jefe de Gobierno deberá publicarlo.

Como se ve y como lo recoge el proyecto, la formulación de los programas de desarrollo urbano, en las que están inmersas las normas de ordenación, siguen un procedimiento diametralmente distinto al de creación de leyes formales, que lleva a cabo el órgano legislativo en sí mismo, por lo que en mi concepto, no puede ni siquiera equipararse, porque la creación de los programas de desarrollo urbano y de las normas de ordenación,

como ley impugnada está encomendada a entes ajenos al órgano legislativo del Distrito Federal; entonces, no estamos frente a una ley en este sentido estricto.

Una norma eminentemente legislativa se crea en el seno del órgano legislativo, y no en otra sede; no llega creada para aprobarse, lo que llega a los Congresos son iniciativas de ley para su análisis y estudio, se deliberan, se dictaminan en Comisiones, se discuten ante el Pleno, y no simplemente para ser aprobadas. Pero lo que adicionalmente y a mi entender, hace aún más notorio que esta norma 29, no es una ley susceptible de análisis en acción de inconstitucionalidad, es el propio reconocimiento que de ello hace la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuando establece en la propia Ley de Desarrollo Urbano, que si el propio órgano legislativo local no hace observaciones al proyecto de programa de desarrollo urbano que le remita el jefe de Gobierno en el plazo legalmente establecido, aquél se tendrá por aprobado, como se observa de las fracciones X y XIV, del artículo 40 del citado ordenamiento, y que están transcritas en la página sesenta y dos del proyecto.

Esta modalidad si estuviéramos frente a una ley formal haría prácticamente nugatoria la facultad de creación de leyes de la Asamblea, puesto que se anularían los procesos deliberativos propios del órgano legislativo; por ello, para mí, es indudable que al margen de que la norma 29, es una norma de carácter general, no constituye una norma susceptible de combatirse por medio de la acción de inconstitucionalidad al no tener el carácter de una ley formal y materialmente legislativa, como lo he mencionado.

Por estas razones, señora Ministra, señores Ministros, mi voto será en contra del proyecto y porque se decrete la improcedencia del asunto que nos ocupa. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señora Ministra. Señor Ministro Valls, por favor.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Muchas gracias señor Presidente.

Yo en principio considero que esta Acción de Inconstitucionalidad que nos ocupa resulta improcedente como ya lo han dicho algunos de los señores Ministros, toda vez que este Pleno ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad no procede contra cualquier norma general, sino únicamente contra aquellas que revistan el carácter de ley o de tratado internacional; efectivamente, como ya lo citaba la señora Ministra Sánchez Cordero, de acuerdo con la tesis jurisprudencial de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES.”** Hasta ahí el rubro. Las acciones de inconstitucionalidad, entonces, proceden únicamente contra leyes federales o locales y contra tratados internacionales, lo cual implica a contrario sensu, que las normas generales que no tengan dicho carácter, no son susceptibles de impugnarse vía acción de inconstitucionalidad. Al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 4/98, este Tribunal Pleno determinó que si bien el artículo 105, fracción II de la Constitución, establece la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de normas generales, como género de la materia sujeta a impugnación, en el propio precepto constitucional se habla solamente de leyes y tratados internacionales, de lo que se concluye que las normas generales a que alude, son precisamente aquellas que revisten el carácter de ley o tratado internacional como únicas posibilidades concretas de

impugnación. Este criterio fue reiterado al resolverse la Acción de Inconstitucionalidad 168/2007 y su Acumulada 169/2007, en la que se señaló que a través de la acción de inconstitucionalidad solamente puede plantearse la no conformidad de normas generales en sentido estricto; esto es, de leyes federales o locales y tratados internacionales, mas no de cualquier otro tipo de normas generales, como podrían ser los Reglamentos, por ejemplo, u otra normatividad que pudiera revestir las características de generalidad y abstracción, pues el propio órgano reformador de la Constitución, fue el que limitó la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad a las leyes o bien a los tratados internacionales, y de ahí, derivar la competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su conocimiento. En este sentido, el Decreto por el que se adiciona la 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, si bien podría constituir una norma general, no reviste el carácter de ley, ni de tratado internacional, pues se trata de una norma de ordenación contenida en los referidos programas de desarrollo urbano, razón por la cual, estimo debe declararse la improcedencia de la presente acción. Gracias señor Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente.

Yo estoy de acuerdo con el proyecto, creo que la manera en la que se hace la distinción a mi parecer no es del todo correcta, creo que todos aquí hemos aceptado, o han aceptado, los que han hablado antes que yo, que se trata de una norma general abstracta e impersonal, ahí hasta donde yo he escuchado nadie se ha opuesto a esta idea y creo que no podría ser de otra forma,

por qué, por la condición en la que están contruidos los supuestos jurídicos de la disposición impugnada; entonces, el problema me parece que está en saber si esto efectivamente tiene el carácter de un proceso legislativo en sentido formal conforme a las tesis que se han citado, y creo que lo tiene por una razón que no se ha expresado, pero que para mí, insisto, es sumamente clara. Si vemos el proyecto, en la página treinta y siete, dice: “Incorporación de las veintiocho normas de ordenación a la Ley de Desarrollo Urbano, y al final se refiere a las modificaciones que se dieron el ocho de abril de dos mil cinco a la Ley de Desarrollo Urbano, el artículo Tercero Transitorio de esta ley dijo: “Una vez publicadas las normas de ordenación general formarán parte de la Ley de Desarrollo Urbano y del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal”, y no sé si está bien, o está mal este proceso o procedimiento legislativo, lo que sé es que por una determinación expresa, tomada por el órgano legislativo del Distrito Federal en abril de dos mil cinco, los programas quedaron incorporados a la Ley de Desarrollo Urbano; posteriormente cuando se dio la siguiente reforma, que está también transcrita en las páginas treinta y ocho y treinta y nueve del proyecto, hay un Segundo Artículo Transitorio donde dice: “Se aprueba la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan las normas de ordenación general —ojo— para formar parte de la Ley General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y del Programa, etcétera; y cuando se publica la actual legislación del quince de julio del dos mil diez, en el Considerando Quinto, que también está transcrito en el proyecto, en la página cuarenta y uno, dice: “Quinto. Los Programas de Desarrollo Urbano expedidos con anterioridad a la vigencia de esta ley, continúan en vigor”, ¿Continúan en vigor dentro de qué fuente normativa? Como planes o quedan en vigor como elementos incorporados a la Ley de Desarrollo Urbano, que éste me parece es el problema

central, insisto, que en este momento tengo, después haré algunas objeciones acerca de si esto es delegacional o no, algunas de las conclusiones que tiene la página cuarenta y uno del proyecto, y otras, voy después a decir por qué creo que no son correctas, por qué creo que esto no es delegacional, aun cuando puede producir un efecto semejante, pero con independencia de lo anterior, a mí me parece que hay un acto legislativo expreso por parte de la Asamblea Legislativa para incorporar los planes con el carácter de ley, en sentido formal y en sentido material, según se cita en los Transitorios que he venido mencionando.

No sé si esto es lo que suele darse en un proceso legislativo, es lo que en otros Estados, en otros países, le llaman refundación de textos o textos refundidos, que se toma un texto y que por una disposición transitoria se hacen formar parte de esto, pero aquí se le está dando, por este carácter, del Legislador, y en una determinación expresa, contenida en artículos transitorios, la incorporación, insisto, al carácter de ley; no dice que son disposiciones reglamentarias de la ley, que tienen una jerarquía inferior a la ley, sino que por esta operación, que después juzgaremos si es válida o inválida, me parece que la propia Asamblea le da estas determinaciones.

Si esto tiene que pasar por algunos procesos o no, o como aquí se ha mencionado, yo creo que en este momento y para efectos de procedencia es irrelevante; creo que aquí lo que importa es entender el paso normativo que llevó a cabo la Asamblea, insisto, para darle esta característica; yo por estas razones creo que se trata de una norma en sentido formal y material que tiene el estatus de ley por una determinación expresa, a reserva de que después discutamos si esto es válido o no es válido normativamente.

Yo por estas razones estaría por la procedencia de esta condición en términos de norma general. Gracias señor Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente.

Yo también estoy a favor del proyecto, a mí me parece que en las intervenciones que se han manifestado en contra, y lo digo con todo respeto, se están confundiendo dos problemas; uno es la naturaleza de las normas impugnadas en cuanto a ser susceptibles de ser atacadas a través de acción de inconstitucionalidad, y otra es si se respetó o no el procedimiento respectivo al emitirlas, lo que tiene que ver con el fondo. Yo creo que el hecho de que haya un procedimiento para cierto tipo de normas y que en el caso concreto, —suponiendo sin conceder, que así fuera— la Asamblea Legislativa no la respeta, no desnaturaliza la característica de norma de carácter general, en su caso, hará inconstitucionales estas normas; entonces, siendo así, yo no voy ahorita, en este momento, a pronunciarme sobre el fondo del asunto, simplemente a establecer por qué creo que sí se trata de normas de carácter general; primero, me parece que la tesis aislada a la que han venido aludiendo, se encuentra superada por la jurisprudencia que se cita en el proyecto. Esta Suprema Corte ha establecido que a lo que tenemos que aludir es a la naturaleza material de las normas y no a la denominación que se les dé, y si es así, creo que todos hemos reconocido que se trata de normas generales, abstractas e impersonales, lo único que se ha dicho es que no se ha respetado el procedimiento para

emitirlas, ése, reitero, creo que es otro problema, incluso, en estas normas se siguió el procedimiento legislativo normal; de tal suerte, que si la Asamblea tenía atribuciones o no para emitir estas normas, es el fondo, pero las normas son generales, no sólo desde el punto de vista material, sino también, desde el punto de vista formal, porque son emitidas por el órgano legislativo y tienen este carácter materialmente legislativo de normas generales. Además, me parece que aquí estaríamos en un escenario bastante peculiar, porque si nosotros decimos: Estas normas no son normas de carácter general porque se violó el procedimiento para emitirlas, y consecuentemente se sobresee, lo que estaríamos haciendo es avalar y dejar vigentes una serie de normas generales que implícitamente se ha dicho, son inconstitucionales, porque no se respetó el procedimiento – no estoy diciendo que yo necesariamente comparta este punto– simplemente lo estoy señalando, porque quienes han estado en contra del proyecto, parten de la base de que no son normas generales porque se violó el procedimiento. Si se violó el procedimiento son inconstitucionales, no obstante, que son inconstitucionales quedan vigentes porque no son normas generales. Me parece un círculo vicioso, que no es el correcto.

El artículo 105 constitucional no habla de leyes, habla de normas de carácter general y aquí estamos en normas emitidas por el órgano Legislativo, que son abstractas e impersonales, creo que necesariamente se adecuan a las hipótesis del 105; pero hay un argumento adicional –como nos hemos dado cuenta por todas las intervenciones–, el análisis de esta causal de improcedencia implica el estudio del fondo del asunto ¿por qué? Porque dependerá de cuál es la naturaleza de estas normas, si estas normas en el fondo van a ser constitucionales o no. Y a mí me parece que toda vez que envuelve una cuestión de fondo, y tenemos múltiples precedentes y jurisprudencias diciendo que

cuando hay una causal de improcedencia que implica el fondo, tenemos que reservarnos a analizarlo en el fondo.

Por eso, yo creo que la acción de inconstitucionalidad es procedente, no me pronuncio en este momento sobre el fondo, pero reitero, el artículo 105 no habla de leyes, habla de normas de carácter general. Nuestros precedentes, nuestra jurisprudencia habla de normas de carácter general, privilegiando el contenido de ellas, el sentido material y no el sentido formal. Aquí creo que tanto el sentido material como el formal son de normas de carácter general, y que necesariamente, necesitaríamos estudiar el fondo, porque de lo contrario, vamos a sobreseer con una razón de fondo y a convalidar implícitamente la inconstitucionalidad de unas normas de carácter general sin haber estudiado el fondo.

Consecuentemente, reitero, sin pronunciarme sobre el fondo, simplemente en cuanto a la naturaleza, creo que sí se trata de normas de carácter general, de las que alude el artículo 105 constitucional, y por eso yo estoy por la procedencia de la acción. Gracias Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor Presidente. Yo pienso que alguna de las intervenciones ha significado en pro del jefe de Gobierno de esta ciudad, algo así como una acto de señorío, inconsultamente determina que debe de modificarse un plan parcial de desarrollo. El hecho de que la ley, en todo caso secundaria, respecto a la Constitución, obligue ciertos planes, opiniones técnicas y autoridades específicas vocacionadas para emitirla, eso es lo de menos, y llega a la

Asamblea para el caso de una opinión, que no es un acto legislativo, sino una opinión, a la cual se puede llegar aparentemente —es expresión mía, no de ningún Ministro— sin deliberación alguna, creo que esto no es así, pienso que la facultad de la Asamblea Legislativa deviene del artículo 122, Base Primera, Apartado C, fracción V, inciso j), y lo voy a leer, venimos hablado de la Asamblea Legislativa en los términos del Estatuto de Gobierno, disposición de carácter federal, dictada por el Legislativo Federal. “Tendrá las siguientes facultades inciso j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso de suelo” entonces, en el evento de que no fuera una norma de carácter general, similar a una norma legislativa, se estarían antellevando a la Asamblea en forma dramática. Tu facultad de legislar fíjate que no existe. Sobre este tema específico, para mí la procedencia es muy clara, no quiero avanzar en este discurso, porque sería intromiso con el fondo y no es el momento de hacerlo. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Aguirre Anguiano.

Señor Ministro Pardo Rebolledo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Presidente, creo que aquí las dudas y el problema se genera precisamente por el precedente que ha establecido este Tribunal Pleno. En el proyecto se parte de la base de que el acto impugnado es una norma general, se reconoce que tiene efectos impersonales y abstractos, pero el problema es que en el precedente que se ha citado aquí por algunos de los señores Ministros, que es jurisprudencia por cierto, jurisprudencia obligatoria derivada de una Acción de Inconstitucionalidad, se dice que la Acción de Inconstitucionalidad —es la Tesis 22/99 de

este Tribunal Pleno— la Acción de Inconstitucionalidad sólo procede contra normas generales que tengan el carácter de leyes o de tratados internacionales; es decir, se da un paso más allá, se dice: no es suficiente que se trate de normas generales, tienen que ser normas generales pero con la característica formal de una ley o de un tratado internacional. Dice esta tesis, en la parte que interesa: hablando del artículo 105 dice: “En el propio precepto se habla sólo de leyes y tratados internacionales entendidos como normas de carácter general; consecuentemente, las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general, pero no contra cualquiera de éstas” es decir, no es suficiente que se trate de una norma de carácter general, “sino sólo —dice la jurisprudencia— contra aquellas que tengan el carácter de leyes o bien de tratados internacionales.” Creo que esta jurisprudencia —obligatoria de este Tribunal Pleno— sí restringe, desde mi punto de vista, en exceso la procedencia de la Acción de Inconstitucionalidad.

En el proyecto se cita otra jurisprudencia derivada casualmente —me parece— de la misma Acción de Inconstitucionalidad que es la que viene en la página veintiséis, que es la que dice: “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.”

Así es que, en mi opinión, en este caso es que sí debiera proceder la Acción de Inconstitucionalidad porque la Constitución habla de normas generales y no restringe a leyes o tratados internacionales, aunque en el análisis que se hizo en la primera

tesis que leí —la 22/99— sí se analiza inciso por inciso, la fracción II del artículo 105 y ahí sí cuando habla de los sujetos legitimados, sí se refiere exclusivamente a leyes o tratados; sin embargo, creo yo que estamos restringiendo de manera excesiva la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Yo estaría de acuerdo con la propuesta del proyecto, pero me parece que sí hace falta una mención expresa a esta jurisprudencia obligatoria del Tribunal Pleno, y desde luego dar las razones por las que se estima que esta restricción desde mi punto de vista excesiva para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, no debe sostenerse más, y que en todo caso, si la mayoría del Pleno así lo determinara, pues se pudiera apartar de lo establecido en este precedente. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Pardo Rebolledo. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia y después el Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Al final, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Al final.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Muy brevemente señor Presidente. Señoras y señores Ministros, yo también para sumarme a quienes han hablado a favor del proyecto, y voy a ser muy breve porque creo que los argumentos ya se han vertido por quienes me han precedido en el uso de la palabra.

Estamos en presencia de una norma general y creo que nadie ha dicho lo contrario, el punto es, cuál es su naturaleza para efectos de la acción de inconstitucionalidad, me parece que independientemente del fondo del asunto, en donde podríamos analizar todas las cuestiones que aquí se han mencionado, en realidad es una norma creada bajo el procedimiento legislativo, si ustedes ven la Gaceta que me hizo favor ahorita de prestar la Ministra Luna Ramos, se siguió el procedimiento administrativo, se fundamenta en las facultades legislativas de la Asamblea desde el artículo 122, pasando por la Ley Orgánica y el Reglamento, y se siguió todo el proceso legislativo para expedir la norma que nadie ha discutido, tiene el carácter materialmente de generalidad.

Consecuentemente, para mí es suficiente esto para considerar procedente la acción de inconstitucionalidad, y posteriormente entrar al análisis de todas las cuestiones que se han planteado, pero determinar en este momento, bajo estas condiciones, que la norma no es general para efectos de la acción, me parece que es establecer una camisa de fuerza que además se sustentaría en puros argumentos de fondo, no de procedencia en realidad. Consecuentemente, quiero sumarme a quienes han dicho que con ello se trastocarían las dos figuras, estamos en procedencia.

Consecuentemente, si la norma tiene el carácter, como se ha reconocido, de norma general, y siguió el procedimiento legislativo dentro de la Asamblea, debemos aceptar su procedencia y entrar al estudio de las demás situaciones que aquí se han planteado. Por estas razones, y también aceptando que quizás haya argumentos de refuerzo, yo estaré con el proyecto. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Franco González Salas. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Muchas gracias señor Presidente. Creo que el problema o la confusión viene por el tipo de actos que se están manejando dentro de todo lo que implica el análisis de fondo del proyecto.

En el análisis de fondo se habla de actos como son: El Programa General de Desarrollo Urbano, los Programas Delegaciones de Desarrollo Urbano, los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, las Áreas de Gestión Estratégica y las Normas de Ordenación. Todos estos conceptos se manejan en el proyecto, incluso hace algunas conjeturas el propio proyecto diciendo que si bien es cierto que se llama norma de ordenación número 29, que a lo mejor la denominación no corresponde a lo que realmente debiera ser lo que se nos está reclamando, pero esto es parte del fondo del asunto; sin embargo, todas estas acepciones a las que he hecho referencia están relacionadas precisamente o son instrumentos de planeación y ordenamiento de desarrollo urbano que se establecen en la propia Ley de Desarrollo Urbano; entonces, para efectos de fondo, como bien lo habían dicho el señor Ministro Cossío Díaz y el señor Ministro Fernando Franco González Salas, para efectos de fondo quizás vamos a manejar muchos de estos conceptos y vamos a tener que delimitar qué se entiende por cada uno de ellos, pero para efectos de fondo, yo creo que ahorita no podemos olvidar que estamos en la fase de procedencia, y en la fase de procedencia lo que ahorita tenemos que analizar y determinar, es si estamos o no en presencia de una norma susceptible de ser impugnada a través de la acción de inconstitucionalidad o estamos en presencia de un acto de carácter administrativo. Para estos

efectos, pues nada más nos basta, primero que nada, analizar el Decreto que se está combatiendo.

En el Decreto combatido lo que nosotros vemos es el 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 indica.

Y luego empieza a determinar cada una de ellas, va señalando primero, segundo, y van adicionando y van diciendo en qué consiste cada una de estas adiciones.

Ahora, es cierto lo que había mencionado el señor Ministro Pardo, la Constitución nos dice de normas en que procede la acción de inconstitucionalidad respecto de normas generales. Es cierto también lo que señalaron la señora y los señores Ministros que están determinando que no es procedente la acción en el sentido de que existe una tesis de jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que está refiriendo o constriñendo la procedencia de la acción de inconstitucionalidad exclusivamente a leyes y tratados internacionales, y nos dice: “No puede aceptarse su procedencia contra normas diversas” Dice: “Ya que tales casos por la propia naturaleza del acto combatido, no tendría efectos generales”. Pero esto no quiere decir que no debe entenderse una ley en el sentido formal y material, la que es susceptible de impugnarse en una acción de inconstitucionalidad, incluso el otro ejemplo al que se refirieron fue la Acción de Inconstitucionalidad 168/2007; esa acción de inconstitucionalidad tampoco sería aplicable al caso, porque ahí lo que se reclamó fue precisamente el desechamiento que se hizo de una acción de inconstitucionalidad en contra de

una reforma constitucional. Entonces, estamos en una situación totalmente diferente.

Aquí, el Decreto que se nos está reclamando es un Decreto, en mi opinión, formal y materialmente legislativo, al menos para efectos de procedencia del juicio, ya más adelante analizaremos su verdadera esencia en el fondo del asunto, pero este Decreto - les digo- es la reforma y adición de una norma general. Ahora, si ésta va a resultar o no ser una norma de éstas a las que se refiere la Ley de Desarrollo Urbano, normas de ordenación, ese es otro problema. ¿Por qué razón? Porque el señor Ministro Cossío había hecho una relación de antecedentes que a mí me parece muy importante recordar. Recuerden ustedes que en mil novecientos noventa y seis, se emitió la anterior Ley de Desarrollo Urbano, y en ésta, el artículo 7º dispuso: “Para los efectos de la presente ley, se entenderá por: Normas de ordenación –decía- las que regulan la intensidad, la ocupación y formas de aprovechamiento del suelo y el espacio urbano; así como las características de edificaciones, las construcciones, la transferencia de potencialidades de desarrollo urbano, el impacto urbano y las demás que señale esta ley; dichas normas se establecerán en los programas general, delegacionales y parciales y en el Reglamento de la propia ley”. Cuando esta ley se emite, solamente habían veintiocho normas de ordenación, había de la uno a la veintiocho, no existía la que ahorita estamos analizando.

En mil novecientos noventa y siete, se publicaron los programas delegacionales de desarrollo urbano de las dieciséis delegaciones del Gobierno del Distrito Federal; y en mil novecientos noventa y nueve, se publicó una reforma a la anterior Ley de Desarrollo Urbano, con el objeto de que las normas de ordenación, de la uno a la veintiocho que eran las únicas que

entonces existían, a las que se sujetaban los usos de suelo en todo el Distrito Federal, y que fueron aprobadas, promulgadas y publicadas como partes integrantes de los programas delegacionales de desarrollo urbano, se consideren normas generales de ordenación del programa general de desarrollo urbano, en los mismos términos en que dichas normas fueron publicadas y dejen de ser normas de los programas delegaciones de desarrollo urbano referidos.

En dos mil cinco, se publicó el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan las normas de ordenación general, para formar parte de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, cuyo artículo Transitorio dice algo a lo que ya se había referido el señor Ministro Cossío, que es muy importante para estos efectos. Decía el Tercero Transitorio: “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”. Entonces ¿Qué quiere decir? la propia ley ya está determinando que forman parte de ella. Y luego en dos mil diez se publica la vigente Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y en sus artículos transitorios se dice otra situación importante: “Primero. La presente ley entrará en vigor en tal fecha. Segundo. Se abroga la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en la Gaceta del veintinueve de enero de noventa y seis” –es la anterior ley–, dice: “así como todas las demás disposiciones legales que se opongan y contravengan a la presente”. Es decir, no están derogando todas, simplemente aquellas que se estén oponiendo a la presente. Tercero. “Las disposiciones reglamentarias de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicadas en noventa y seis, continuarán en vigor –y esto es importantísimo, porque están vigentes todavía–

en lo que no contradigan a las disposiciones de esta ley, hasta en tanto no se expidan otras nuevas”.

Y luego decía el Cuarto: “Los programas delegacionales –bueno eso ahorita no viene al caso–. Lo importante es: formaron parte de la Ley de Desarrollo Urbano, porque la propia ley en el Transitorio Tercero así lo estimó, y cuando se establece la nueva Ley de Desarrollo Urbano, dice que continúan vigentes, en cuanto no se opongan a la anterior”.

No hay más que entrar a la página de Internet del Gobierno del Distrito Federal, para ver que todas las normas están perfectamente vigentes, y están establecidas para ser consultadas en cualquier momento.

Entonces, si de alguna manera esto se está estableciendo por las propias leyes de desarrollo urbano, y continúan su vigencia por lo establecido en la última; y además, su proceso de formación legislativa según vimos en la Gaceta del propio gobierno del Distrito Federal, en el Diario de Debates, pues parte de la presentación de una iniciativa que se presenta por el jefe del gobierno del Distrito Federal, y precisamente para la modificación de la norma 29, y sigue todo el procedimiento –este es el Diario de Debates– que sigue una norma que emite la Asamblea Legislativa del Gobierno del Distrito Federal.

Entonces, creo que aquí –como lo mencionaba hace rato el Ministro Pardo– debe de ser una norma formal y materialmente legislativa, pues sí, es formalmente legislativa porque la emitió el Gobierno del Distrito Federal en uso de sus facultades. Pero, además, es materialmente legislativa, porque está dando situaciones de carácter general, imperativo, abstracto,

impersonal; satisface las características también de una norma general en todos los sentidos.

Entonces, para efectos de procedencia, creo, hasta este momento, no me estoy refiriendo al análisis posterior que hace el proyecto del señor Ministro en el fondo, sino para este momento, para efectos de procedencia, creo que estamos en presencia de una norma general, susceptible de ser impugnada en acción de inconstitucionalidad, no de un acto administrativo.

En todo caso, bueno, pues ya analizaremos en el fondo las características especiales que se dieron en este caso en particular, pero por lo pronto, creo que formal y materialmente estamos en presencia de una ley general, y por tanto, no que tenga esa característica establecida en la Constitución, sino una ley general, abstracta, impersonal; y que por tanto, la acción de inconstitucionalidad –en mi opinión– sí es procedente. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señora Ministra Luna Ramos. Antes de darle la palabra al señor Ministro Luis María Aguilar, el Ministro Ortiz Mayagoitia, el ponente, y creo para efectos, cuando menos de tomar una votación de uno de los dos temas en relación con la improcedencia que aloja al Cuarto Considerando, daré mi punto de vista, rapidito y sintéticamente. Estoy a favor del proyecto en relación con la procedencia, en función precisamente de lo que se ha dicho, tomándolo de la naturaleza del Decreto, o sea, el producto normativo, el Decreto que se adiciona a 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, y por los artículos transitorios que están rigiendo precisamente su incorporación a

estos ordenamientos, lo constituye precisamente como un acto formal y materialmente legislativo, impugnabile en una acción de inconstitucionalidad, y hasta ahí llegaría para no pronunciarme en el fondo.

Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias señor Presidente. Se decía que hay una confusión, para mí no hay ninguna confusión, para mí está muy claro en lo que yo señalé.

Es cierto, la tesis que leí y del párrafo que me permití también leer –que no fue toda sino lo conducente– no se refiere nada más a la cuestión de la impugnación de normas constitucionales sino hace un pronunciamiento específico y claro respecto de lo que se puede impugnar a través de una acción de inconstitucionalidad; por eso, creo que en congruencia con estos criterios de la Suprema Corte se ha hablado muchas veces aquí de mantener un cierto criterio uniforme para ir estableciendo reglas claras sobre cómo se van a interpretar las cosas y no en cada asunto ir cambiando los criterios según se vaya necesitando.

Según estos criterios, y con base en ellos –creo que yo expresé mi opinión como lo hicieron los Ministros Valls y doña Olga Sánchez Cordero– por eso es que con base en esa congruencia de los criterios establecidos por este Tribunal Pleno no consideré que se tratara de una norma legal, no lo hago ni por la denominación, jamás mencioné que por su denominación tuviera que tomarse otro camino, desde luego que no.

Si ustedes recuerdan, abundé precisamente en la naturaleza del procedimiento que se siguió para hacerlo. Alguien dijo hace rato que se siguió el procedimiento normal, legislativo; eso no es así,

no se puede comprobar, el proyecto tampoco lo señala. Se hizo la petición como lo establece la ley, del jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa para que hiciera uso de sus facultades de observaciones y pudiera formularlas en el plazo que se señala en la ley.

Con base en eso, ahora se está considerando que eso fue una iniciativa de ley y que se siguió un procedimiento legislativo, porque los argumentos de que se siguió un procedimiento legislativo y que por ello la norma formalmente es una ley, tendrían que sustentarse en la pormenorización de este procedimiento en el que realmente se hubiera señalado esto así; tan es así, que estos argumentos yo los veo fundados precisamente en las tesis de este Tribunal Pleno anteriores.

Se señalaba que bastaba con que sea una norma general con las características que señala el proyecto, independientemente de que se haya seguido o no el procedimiento legislativo; entonces, tendríamos que cambiar nuestro criterio y por eso la posición del Ministro Pardo Rebolledo me parece la más razonable. Si vamos a cambiar este criterio en el que no necesariamente se debe seguir un procedimiento legislativo sino por la naturaleza de las normas, por sus alcances general, abstracto o impersonal, se va a considerar que son sujetos de acción de inconstitucionalidad; entonces, el proyecto tendría que haber hecho una análisis en ese sentido, superar la tesis expresamente y entonces tendríamos la discusión muy diversa a la que se está planteando ahora.

En la congruencia de los precedentes que se están estableciendo precisamente lo que se está señalando es la forma en que se hizo la norma, que además de que como dice la ley, la Asamblea Legislativa no hizo un procedimiento legislativo con iniciativa y

discusión parlamentaria, no lo hizo así, hizo un ejercicio de aprobación o desaprobación al respecto, y por eso es que con base en ello se emitió por parte de la Asamblea, al haber dado su aprobación a la propuesta del jefe de Gobierno para que se publicara esta disposición, pero si el criterio se tiene que cambiar, entonces el proyecto tendría que señalar totalmente otra cuestión; bastará entonces con que sea una norma general – como planteaba el Ministro Aguirre– independientemente de la formalización de ella, para que tenga simplemente las características que debe tener una norma general, impersonal y abstracta, pues entonces habrá que cambiar y modificar este criterio.

De ninguna manera, para mí, hay alguna confusión, simplemente estuvimos expresando un criterio congruente totalmente con los precedentes sustentados por este mismo Tribunal Pleno; por eso, este ejercicio, para mí –de la Asamblea– fue un simple ejercicio administrativo de aprobación de una propuesta que conforme a la ley hizo la Asamblea al no formular observaciones en contra, y eso para mí no significa que se haya seguido un procedimiento legislativo ni que provenga de una iniciativa sino de un procedimiento especial administrativo contemplado en la propia ley.

Por eso, el artículo 122, Base Segunda, que se señaló, y los artículos correspondientes del Estatuto, no sólo hablan de leyes sino también de Decretos que expedirá la Asamblea Legislativa.

Por eso y con base en ello, mientras no se supere el criterio que está establecido por este Tribunal Pleno, yo considero que esta acción de inconstitucionalidad es improcedente ¡Claro! Entiendo, el Ministro Aguirre, el Ministro Silva votaron en contra en ese momento en ese criterio, pero la mayoría estableció esa

determinación que hasta ahorita es la congruencia a que yo me he sujetado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Una aclaración de la Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro Presidente, creo que lo acaba de decir muy pulcramente el señor Ministro Aguilar, iba yo a intervenir exactamente en los mismos términos, son los precedentes de este Alto Tribunal, no se dan las razones por las cuales en el proyecto se apartan de esos criterios, ni se da respuesta a todo esto que inclusive acaba de mencionar el Ministro Aguilar y por eso así se siguieron las intervenciones y así se siguieron manifestando algunos señores Ministros apartándose sin duda alguna de todos estos criterios, si lo que se va a privilegiar va a ser la procedencia en materia de acciones de inconstitucionalidad y se va a cambiar el criterio ya ahí tendríamos que apartarnos también inclusive yo misma de este criterio, dar las razones por las cuales nos vamos a apartar y vamos a privilegiar en todo caso a la procedencia.

En ese sentido yo me sumaría a la procedencia de la acción pero ya con estas salvedades ¿Por qué? Porque se están separando y apartando de los criterios que este propio Tribunal ha establecido. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente, qué bueno que estamos todos hablando de congruencia porque yo quisiera recordar que en la Acción de Inconstitucionalidad 4/2011 que aquí nadie ha mencionado fallada el seis de diciembre del año dos mil once, en términos muy semejantes a

como estamos votando el día de hoy votamos una mayoría de seis Ministros.

En consecuencia, yo creo que no estamos abandonando ningún criterio, creo que lo que le hace falta al proyecto, y me imagino que es por el tiempo en que lo entregó el Ministro Ortiz Mayagoitia, es incorporar el precedente 4/2011 que me parece que aclara con toda nitidez la posición de quienes estamos sosteniendo esta procedencia, en primer lugar.

En segundo lugar, yo creo que tampoco nadie se ha referido al proceso legislativo, nos hemos referido a un artículo transitorio o varios artículos transitorios, en donde el propio órgano legislativo le da estatuto normativo a los planes y programas, como dijimos esto será el fondo pero no me parece que sea posible en este momento determinar o delimitar la condición de improcedencia sobre todo cuando en otros asuntos se es tan generoso para la procedencia y aquí no, para efectos de determinar si podemos entrar o no a analizar esas condiciones.

Entonces, yo sí rechazo todos estos llamados o estas implicaciones a la incongruencia yo quisiera que leyera la Acción de Inconstitucional 4/2011, fallada el seis de diciembre de ese mismo año, donde encontrarán ahí algunos de los señores Ministros posiciones que me parece sumamente interesantes.

Y por otro lado, agrego el hecho de que se haya planteado por la Asamblea la recuperación de los programas en artículos transitorios, en tres artículos transitorios, en tres momentos distintos, me parece que genera sin ninguna ambigüedad, al menos para mí, una condición normativa distinta que desde luego no está en el precedente al que se han venido refiriendo algunos

señores Ministros, ya superado otra vez por la Acción de Inconstitucionalidad 4/2011.

Si el señor Ministro Ortiz Mayagoitia tuviera a bien incorporar esta Acción de inconstitucionalidad 4/2011, me parece que queda muy claramente explicitada la posición de quienes hoy estamos votando en congruencia con lo que señala esta misma acción. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Cossío. Señor Ministro Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Muy brevemente señor Presidente, porque me parece que hay que abonar, digamos, a que salga lo más consistentemente posible esta parte del proyecto y simplemente yo quería mencionar, porque hubo una refutación expresa que en la Gaceta del catorce de abril, que tengo en la mano, del Distrito Federal está consignado el proceso legislativo por el cual se aprobó la norma, y es un proceso legislativo completo, ni siquiera habla de aprobación de una norma.

Se discutió el dictamen que presentó la Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana a la Iniciativa con proyecto de Decreto, por el que se adiciona la norma 29. Se discutió en términos del proceso legislativo. Participaron todos los legisladores del Distrito Federal que quisieron participar.

Simplemente esta diferencia de opiniones pone –digamos– de manifiesto que éste, en todo caso sería un problema de fondo del asunto, pero es indiscutible que la Asamblea siguió ese procedimiento para aprobar el dictamen que le presentó una

Comisión, que siguiendo el proceso legislativo, elaboró y les presentó para aprobar esto.

En segundo lugar, también quiero señalar que en mi opinión no estamos yendo en contra de ningún criterio anterior. El criterio que se ha citado –y me permití confirmarlo para no cometer una equivocación, porque ha habido varias– se refiere a un asunto en donde efectivamente se analizó qué tipo de normas deberían tener el carácter de normas generales para la acción de inconstitucionalidad, pero se refería a una acción de inconstitucionalidad en la que se discutiera si la Constitución podía ser para esos efectos una norma general, y consecuentemente, materia de acción de inconstitucionalidad.

En la propia tesis, me parece que está –digamos– una salida, por lo menos yo así lo veo, para no contradecirnos. Esa tesis que se ha citado, dice en la parte relativa, después de señalar que no todas las normas generales efectivamente son susceptibles de ser objeto de una acción de inconstitucionalidad, dice, refiriéndose a la Constitución y excluyéndola, y luego dice: “Pues de su interpretación integral se entiende que limita su objeto de examen a las leyes en sentido estricto, esto es, a las expedidas por el Legislador ordinario, sea Federal, de los Estados o del Distrito Federal”. Esto es clarísimo. En el caso, hay una norma expedida por la Asamblea siguiendo el proceso legislativo que tiene el carácter de norma general.

Consecuentemente, me parece que no hay contradicción con los criterios que se han sostenido y que es factible señalar que en el presente caso, al ser una norma general expedida por la Asamblea, es digna de ser aceptada para su análisis y ya en el fondo, analizar si los procedimientos que se siguieron son constitucionales o no. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Franco. También para aclaración, tiene usted la palabra señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente.

Hago míos los argumentos de los Ministros Cossío Díaz y Fernando Franco González Salas, para no insistir en el fondo, simplemente señalo que este tipo de cuestiones las hemos venido construyendo, no creo que nos estemos apartando de ningún criterio y yo en todos los asuntos en que he votado desde que llegué a la Corte, siempre he sostenido el mismo criterio que sostengo el día de hoy. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Zaldívar. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia, tiene usted la palabra.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor Presidente.

Desde luego son muchas las cuestiones que surgen de las diversas participaciones. Trataré de ordenarlas y darles breve contestación. En primer lugar, a aquellos aspectos que estimo deben postergarse por no guardar una relación directa con el tema de norma general.

El señor Ministro Luis María Aguilar Morales, habla de la reforma a la norma 29, y considera que en todo caso ésta es otra causal de sobreseimiento. Viene tratado en el proyecto, en el sentido de que no es causal de sobreseimiento en el caso, pero ruego que

se quede como un punto aparte de la discusión, para no contaminar el tema de norma general.

El proyecto sostiene que las veintiocho normas anteriores fueron suprimidas y no están vigentes, la señora Ministra Luna Ramos opina lo contrario, tampoco es tema que tenga que ver con: si es norma general o no lo es. Viene más adelante en el proyecto y se hará la discusión correspondiente.

El señor Ministro Zaldívar, originalmente dijo: Está tan imbricado el tema de fondo con la cuestión de procedencia que se examina, que debiera dejarse para el fondo.

No comparto esta posición, la verdad es que en el proyecto se hizo el esfuerzo de no incluir en temas de fondo sobre validez o invalidez de la norma en este apartado, sino solamente sostener la declaración que le escuché a la señora Ministra Luna Ramos, es una norma formal y materialmente legislativa y además es de carácter general. Si esto es así, se trata de una ley del Distrito Federal, y por lo tanto no estamos contraviniendo ninguna de las tesis que se han mencionado; en consecuencia, hasta aquí estos temas colaterales.

Ahora bien, el señor Ministro Pardo Rebolledo sugiere que se comente la tesis y que se diga en todo caso si se abandona el criterio o qué sucede con ella.

La pura declaración de que es un acto formal y materialmente legislativo del Distrito Federal, deja esto fuera de discusión, es lo que sostiene el proyecto y atiendo a los otros argumentos fuertes. Don Luis María Aguilar, la señora Ministra Sánchez Cordero –que finalmente dice que se sumará a la procedencia de la acción– y el señor Ministro Valls, opinan que no estamos en presencia de una

norma general. El proyecto sostiene que sí, y ahora argumento a favor de esto.

En materia electoral los Congresos habían asumido la facultad de aprobar la redistribución de los distritos electorales, aprobar solamente, y siempre que se promovió la acción de inconstitucionalidad con este acto de aprobación, estimamos que estábamos en presencia de un acto legislativo y resolvimos los temas de fondo, no dijimos: esto es pura aprobación, no es acto legislativo.

Allá sostuvimos el criterio de que la potestad de aprobar conlleva otras dos que no están expresas, la de no aprobar y la de en su caso, observar o modificar.

Aquí está expreso que la Asamblea puede aprobar u observar, pero esto lo hace a través de un acto deliberativo y del voto mayoritario de sus componentes que es la esencia del acto legislativo.

Agrego a esta apreciación las muy importantes aportaciones que han hecho el señor Ministro Cossío y la Ministra Luna Ramos, en cuanto a la mención de los transitorios, no quise tocarlo allá, pero desde luego en la página treinta y siete viene reproducido el Tercero Transitorio, en donde subraya con letras más destacadas estos párrafos que los señores Ministros han dicho.

La invocación de la Acción de Inconstitucionalidad 4/2011, con mucho gusto la puedo citar aquí también, y creo que con esto doy respuesta en lo esencial a todas las participaciones y me convenzo pues de que el proyecto debo sostenerlo con las modificaciones que lo enriquecen, pero en el mismo sentido.

La aportación del señor Ministro Fernando Franco en su última intervención, la publicación de la Gaceta que se puede invocar de oficio en el proyecto, lo haré también con mucho gusto para decir que el proceso de formación de esta norma fue un proceso legislativo. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro. Una aclaración del Ministro Zaldívar y vamos a tomar nueva votación de esta parte del proyecto. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente.

En relación con la réplica del señor Ministro Ortiz Mayagoitia, parece que no me expliqué o fui mal interpretado o ambas cosas.

Yo no dije que teníamos que estudiar el fondo, yo analice por qué en mi opinión es una norma general de las que alude el 105.

Como estaba respondiendo allá tres opiniones que habían expresado la señora y señores Ministros, sostuve que en su caso, los argumentos que daban eran de fondo, y entonces, tenemos criterios de que en esos casos tenemos que analizar el fondo y no sobreseer, nada más en ese punto, yo no tenía ninguna observación en cuanto al proyecto, estoy de acuerdo en esta parte, y lo que expresé fue más bien una respuesta, que en su caso, si los argumentos que nos estaban dando eran de fondo teníamos que reservarlos al fondo, y ya analizar el asunto. Nada más era eso. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro. Señor Ministro Valls, y luego el señor Ministro Pardo para sendas aclaraciones.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor Presidente. Escuché hace un momento, que usted dijo, que se iba a proceder a una votación; yo quisiera rogarle que no llegáramos todavía a la votación porque hay varios elementos que han aparecido, como la Acción 4/2011, que trajo a colación el señor Ministro Cossío, y se refiere, si mal no recuerdo, a la Ley de Ingresos del Estado de Nuevo León para el dos mil once; entonces, yo quisiera rogarle, por favor, que no se vote todavía, ni siquiera esta parte, que nos esperemos al día de mañana. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: La señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente. Nada más para mencionar, es que se decía que en el proceso legislativo era una solicitud que se había hecho de la opinión o algo así, a manera de información por parte del jefe de Gobierno, teniendo a la mano el Diario de Debates de la Gaceta, no, dice: La Presidenta da cuenta con el siguiente punto del orden del día, y dice: “En su caso la aprobación del dictamen que presenta la Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana a la iniciativa con proyecto de Decreto, por el que se adiciona una norma 29 “Mejoramiento de las Condiciones de Equidad”.

Así lo dice también el Dictamen de la Comisión correspondiente, que dice: Es el Dictamen “a la iniciativa del proyecto”, después de que se presenta el Dictamen se abre a discusión, conforme lo realizan en la Asamblea toman la palabra diversos diputados, dispensan, incluso alguna lectura, alguna cosa como se hace en los procesos legislativos, y se hacen algunas precisiones, y al

final se toma la votación, o sea, como en cualquier procedimiento legislativo. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Yo quisiera hacer una aclaración rapidísima.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, adelante señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Yo estoy de acuerdo con la propuesta del Ministro Valls, porque esa tesis que se menciona habla de una ley específica, y yo creo que ahí no habría duda respecto de la procedencia; pero en cuanto a lo que dice la Ministra, ahora resulta que es la denominación que le dieron dentro de la Asamblea como iniciativa la que establece la naturaleza de lo que ahí se aprobó, lo que interesa saber no es cómo lo nombraron o cómo lo denominaron dentro del procedimiento interno; sino cómo se hizo y con base en qué disposiciones legales la Asamblea ejerció esa facultad de aprobación, que no de opinión, de aprobación, como establecen las normas que yo señalé; independientemente de que se le haya llamado iniciativa o no.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señoras y señores Ministros, si bien ha habido expresiones suficientes para tomar una votación aprobatoria no hemos querido ni interrumpir, ni dejar perder esta continuidad, en tanto que cada uno de los señores Ministros quisieron hacer estas manifestaciones y abundando en sus argumentos.

De esta suerte, voy a levantar la sesión pública ordinaria del día de hoy, y vamos a iniciar nuestra sesión privada, la vamos a tener, a la cual los convoco inmediatamente después del receso por diez minutos que habremos de tomar para dar esta continuidad a la sesión del día de hoy con la pública y la privada; de esta suerte están convocados para el día de mañana a la misma hora para la sesión pública ordinaria correspondiente.

SE LEVANTA LA SESIÓN

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:25 HORAS)