

## 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 24 DE JUNIO DE 2013

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
14/2011	<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.  <b>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN)</b>	3 A 29 Y 30 INCLUSIVE
35/2012	<b>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD</b> promovida por la Procuraduría General de la República en contra de la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.  <b>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN)</b>	31 A 42

**“*VERSIÓN PRELIMINAR SUJETA A CORRECCIONES  
ORTOGRÁFICAS Y MECANOGRÁFICAS*”**

**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  
24 DE JUNIO DE 2013.**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**JUAN N. SILVA MEZA**

**SEÑORES MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA  
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  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 12:20 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 65 ordinaria, celebrada el jueves veinte de junio 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 algún comentario u observación, consulto a ustedes si se aprueba en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADA.**

Señor secretario, continúe dando cuenta por favor.

**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 Pérez Dayán, y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

**PRIMERO. ES PARCIALMENTE PROCEDENTE Y FUNDADA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 14/2011, PROMOVIDA POR LA PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

**SEGUNDO. SE SOBRESEE PARCIALMENTE LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, EN TÉRMINOS DEL CONSIDERANDO QUINTO DE ESTA EJECUTORIA.**

**TERCERO. SE DESESTIMA LA ACCIÓN RESPECTO DE LOS VICIOS FORMALES DEL PROCESO DE CREACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, DE CONFORMIDAD CON EL CONSIDERANDO OCTAVO DE ESTE FALLO.**

**CUARTO. 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 DEL DISTRITO FEDERAL, EL VEINTE DE MAYO DE DOS MIL ONCE, EN TÉRMINOS DE LOS DOS ÚLTIMOS CONSIDERANDOS DE ESTA SENTENCIA.**

**QUINTO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor secretario. Doy la palabra el señor Ministro Alberto Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Presidente. Señoras Ministras, señores Ministros, doy cuenta con el asunto sometido a su consideración. Esta Acción de Inconstitucionalidad, fue puesta a consideración de este Tribunal Pleno, los días diecisiete y dieciocho de septiembre de dos mil doce. En aquella ocasión se desestimó el proyecto de resolución por los vicios formales que se planteaban en la expedición del Decreto impugnado, asunto que entonces fue retirado para elaborar una nueva propuesta de resolución, que es la que pongo a consideración de ustedes.

Como es de su conocimiento, la Acción respectiva fue promovida por la Procuradora General de la Republica, quien solicitó la declaración de invalidez del Decreto por el que se adiciona una Norma 29, denominada: “MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE EQUIDAD Y COMPETITIVIDAD PARA EL ABASTO PÚBLICO”, a los programas delegaciones y parciales de desarrollo urbano del distrito federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, de veinte de mayo de dos mil once.

En aquella sesión, recuerdo a ustedes, se desestimaron los argumentos de las autoridades que emitieron y promulgaron el Decreto en cuestión, conforme a lo expresado por los señores Ministros en las indicadas sesiones plenarias, en el sentido de que el Decreto impugnado es una norma general susceptible de ser analizada su constitucionalidad en esta vía.

Asimismo, se sobreseyó parcialmente respecto de los artículos 1º, y 12 de dicho Decreto, materia de impugnación, toda vez que han

dejado de producir sus efectos al haberse reformado tales artículos mediante diverso Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el tres de mayo de dos mil doce. Lo anterior, sin perjuicio de lo que se llegase a determinar en la diversa Acción de Inconstitucionalidad 35/2012, en la que se impugnó este último Decreto.

En cuanto al tema de vicios formales, en la expedición del Decreto impugnado, conforme al anterior debate de este Tribunal Pleno, y ante la divergencia de criterios que impidió que se reuniera la votación calificada necesaria para declarar la invalidez por esos vicios, la consulta ahora propone estudiar el fondo y desestimar la acción de inconstitucionalidad.

En sus conceptos de invalidez, la accionante aduce que el Decreto impugnado contraviene lo dispuesto por el artículo 28 constitucional, pues perjudica el proceso de competencia y libre concurrencia.

Es así entonces que la consulta propone, declarar esencialmente fundado este argumento, en virtud de que el Decreto impugnado o Norma 29, inhibe el proceso de competencia y libre concurrencia en la comercialización de productos de la canasta básica, ya que por una parte delimita la ubicación de nuevos establecimientos mercantiles con el sistema de auto servicio, dedicados a la venta de productos de primera necesidad, en tanto éstas sólo podrán instalarse en las zonas geográficas, habitacional mixto y predios con frente a vías públicas; y por otra, excluye de esta regla a las tiendas de abarrotes y misceláneas que son dedicadas a la comercialización de los mismos productos, quienes sí podrán situarse en las zonas prohibidas para aquellos; es decir, para el sistema de auto servicio.

En el proyecto que se analiza, se incluye la opinión técnica de la Comisión Federal de Competencia, quien por razón de su naturaleza y funciones, se encuentra legalmente facultada para emitir opiniones en esta materia.

Por último, les informo señoras y señores Ministros, que el artículo 28 constitucional fue reformado y adicionado recientemente, en Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de once de junio de dos mil trece, entrando en vigor al día siguiente, particularmente el segundo párrafo de dicho precepto que he citado varias veces en este proyecto, en donde se modificó la preposición “y”, para establecer “o para”, sin que ello altere el sentido del proyecto, pues la norma constitucional en comento, subsiste completa en la parte que prohíbe los monopolios y toda práctica que inhiba el proceso de competencia y libre concurrencia.

Agradezco finalmente la atenta nota que me hizo llegar la señora Ministra Luna Ramos, y en función de ello propondría a ustedes suprimir la segunda parte del segundo párrafo de la hoja ochenta y nueve del proyecto, sometido a su altísima consideración, en donde se precisan los efectos del fallo, en tanto en la hoja siguiente y en un considerando separado, se hace esa propia precisión de los efectos, pareciendo una redundancia, de manera que si así lo consideran ustedes, el tema de los efectos quedará simple y sencillamente limitado al considerando específico, agradeciendo de nueva cuenta la observación pertinente que se me ha formulado. Es cuanto señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Pérez Dayán, Ministro ponente.

Efectivamente, como se ha recordado, este asunto se había discutido ya en algunos temas, alcanzándose votaciones definitivas, desde luego los procesales y formales también, la

competencia, la oportunidad, la legitimación activa, las causales de improcedencia, en específico la causal de improcedencia por cesación de efectos, la referencia que se hace a los antecedentes y marco jurídico, la fijación de la materia del estudio, el tema también ya referido de manera destacada de violaciones al procedimiento legislativo, estacionándonos pues ahora con el estudio de fondo en el Considerando Noveno, en cada uno de estos considerandos se hace ya y se han tomado las votaciones que constan en actas y en el registro correspondiente, lo cual nos coloca en situación de hacer el análisis como lo señalaba del fondo de este conflicto que estamos resolviendo, la acción de inconstitucionalidad correspondiente.

Está a la consideración de las señoras y señores Ministros.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** ¿Es el noveno ya señor Presidente?

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Perdón?

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** ¿El noveno ya?

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** El noveno ya, sí. Tiene la palabra señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Estoy de acuerdo con el proyecto señor Presidente, como tuvimos ocasión de discutir hace algunos meses, este asunto a mi parecer tiene una relación con lo que votamos en el tema de la llamada Ley del Libro, creo que tanto en aquel asunto como en este, tiene que ver con la interpretación que aquí le demos al artículo 28 constitucional.

En el caso de la Ley del Libro, yo consideraba que se daba la situación por la cual votamos, toda vez que el artículo 28 en realidad está estableciendo una protección muy clara a los consumidores.

A mi parecer era una ley o es una ley válida, como quedó establecido por este Tribunal Pleno, --insisto-- porque el artículo 28 lo que finalmente --me parece-- establece es una garantía a los consumidores.

Yo en este caso también encuentro que el artículo 28, --y lo dice el proyecto-- haciéndose eco de la opinión técnica emitida por la Comisión de Competencia, está tratando este artículo 28 de salvaguardar la posición --insisto-- de los consumidores, y aquí sí, en este caso concreto, de las disposiciones que han quedado identificadas después de los sobreseimientos, sí encuentro que se da una afectación muy importante a los propios consumidores. ¿Por qué? Porque se establecen una serie de prohibiciones absolutas para que cierto tipo de establecimientos mercantiles se ubiquen en las condiciones en que todos nosotros sabemos.

Yo quisiera pedirle al señor Ministro Pérez Dayán, si por ahí de la página ochenta y siete u ochenta y ocho, puede ser antes de que empiece el análisis de la opinión técnica de la Comisión de Competencia, que evidentemente está simplemente considerado en un aspecto técnico como si fuera un amicus o alguna posición de este sentido, pudiéramos incorporar algunos de los argumentos que estoy haciendo mención, específicamente que el artículo 28 tiene claramente una garantía en favor de los consumidores y que en el caso concreto esa garantía está vulnerada por la prohibición --insisto-- prácticamente absoluta que se está estableciendo por parte de las autoridades que emitieron estas disposiciones.

Sería mi petición, pero en principio estoy de acuerdo con el proyecto. Gracias señor Presidente.

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

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor Presidente. Yo comparto el sentido de la consulta que propone estimar como fundado el concepto de invalidez planteado por la accionante en relación con la violación del artículo 28 constitucional, y en consecuencia, declara la invalidez del Decreto impugnado; sin embargo, yo considero que se debe, por un lado, actualizar el texto del artículo 28 constitucional que está transcrito en el proyecto, a la reforma de once de junio de dos mil trece, y por otro, explicarse con mayor detalle por qué la restricción establecida en la Norma 29, materia del Decreto, para que las tiendas de autoservicio, supermercados, minisupers y tiendas de conveniencia se sitúen únicamente en predios cuya zonificación secundaria sea habitacional mixta, y en predios con frente a vías públicas, en los que resulte aplicable alguna norma de ordenación sobre vialidad que otorgue la zonificación habitacional mixta, esto es violatorio, desde mi punto de vista del precepto constitucional.

Al respecto, yo sugiero, en primer término, señor Ministro ponente, que la restricción en cuestión vulnera la competencia y la libre concurrencia al encuadrar en el tercer supuesto a que se refiere el segundo párrafo del artículo 28 constitucional, como práctica que la ley debe castigar severamente y las autoridades perseguir con eficacia, esto es, el otorgamiento de una ventaja exclusiva indebida a favor de una o de varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Es que como lo señaló la Comisión Federal de Competencia al emitir su opinión en el presente asunto, el Decreto impugnado (abro comillas) “Contiene diversas disposiciones que resultan contrarias al interés público y nocivas para el proceso de competencia y libre concurrencia, toda vez que segmenta mercados territorialmente en beneficio de los negocios ya establecidos e impone restricciones no justificadas a la capacidad de los establecimientos que eliminan la libertad de los agentes

económicos para definir el tamaño, formato y estrategia de comercialización y ubicación en que les resulte más eficientes”. Hasta aquí lo expresado por la Comisión Federal de Competencia.

En este sentido, si bien, de conformidad con el artículo 25 constitucional: (abro comillas) “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático, y que mediante la competitividad, el fomento al crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales”. (Hasta ahí las comillas).

Debe abstenerse de intervenir el Estado, desde mi punto de vista, debe abstenerse de intervenir con fines proteccionistas en las condiciones que impone el propio mercado, conforme a las reglas de la oferta y la demanda, respecto del número de establecimientos mercantiles donde se venden productos de la canasta básica, en cualquiera de sus modalidades, así como en decisiones que sólo a los consumidores corresponde tomar.

Con los resultados de los estudios a que alude la Comisión Federal de Competencia como órgano especializado en la materia, así como con los análisis económicos debidamente sustentados que se nos hicieron llegar a las ponencias, restricciones como la impuesta por la Norma 29, no sólo conllevan implicaciones claramente anticompetitivas, relacionadas con la ineficiencia operativa de los negocios, y el alza en los precios, en perjuicio y la economía, y la población, sobre todo, la población de más bajos recursos, sino incluso, resultan ineficaces y hasta contraproducentes para los sectores o grupos sociales que se pretende proteger. Todos estos datos duros, objetivos, que no encuentran contrapeso en lo argumentado por las autoridades

demandadas tanto en el proceso de expedición del Decreto impugnado como en los informes rendidos en la presente acción, hacen evidente la inconstitucionalidad del mismo y se considera deben ser tomados en cuenta en la sentencia que declare su invalidez. En resumen, yo estoy con el sentido del proyecto más no con sus consideraciones. Gracias señor Presidente.

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

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Presidente. Del mismo modo yo estoy de acuerdo con el sentido del proyecto; sin embargo, no necesariamente con todas las consideraciones y sobre todo con algunas afirmaciones que se hacen en el documento. En primer lugar, creo que es muy importante reiterar que la libre competencia protege preponderantemente a los consumidores y no a los actores económicos como tales; la libre competencia, es una garantía del derecho fundamental para que los consumidores puedan disfrutar en un mercado de economía mixta de mejores precios y también de forma más accesible en cuanto a ubicación y demás. Aquí lo que se está haciendo en la Norma impugnada, es dar una ventaja a cierto tipo de comercio frente a otro, pero no privilegiando a los consumidores, de alguna manera se está obligando al público consumidor de estas zonas y que en muchos casos se trata de zonas, de personas de bajos recursos, a comprar más caro o a comprar en comercios muy alejados de donde viven con el costo adicional al tiempo, también del transporte etcétera. Entonces, queda claro que esta finalidad de la Norma 29 es para provocar mayor equidad entre actores económicos, pero no, no digo no necesariamente, sino ni siquiera se toma como consideración al público consumidor. Podríamos preguntarnos si este tipo de limitaciones o de normativas pueden ser justificadas cuando se

trate por ejemplo como lo dice de alguna forma el dictamen de esta norma, de proteger un determinado sector tradicional de comercio, o incluso, por cuestiones de desarrollo urbano; yo creo que no podemos nosotros decir, simple y sencillamente prima facie, que cualquier limitación o modalidad que ponga el comercio, la autoridad es inconstitucional por afectar la libre competencia, podrá haber casos, tenemos muchos ejemplos en diferentes ciudades en el mundo que por razones históricas, culturales, hasta turísticas, ciertas zonas son extraídas de que haya determinado tipo de comercios, pero lo cierto es que en esta norma no se justifica suficientemente por qué se tiene que dar esta protección, ni de qué forma se daría esta protección, simplemente se hacen afirmaciones un tanto cuanto vagas, que me parece que no implican una motivación reforzada, para que pueda establecerse una limitación a la libre competencia.

Por supuesto que las regulaciones asimétricas en los mercados, puede encontrar asidero constitucional; en algunos asuntos este Tribunal Pleno lo ha incluso sostenido así; sin ir más lejos, el actual artículo 28 constitucional, autoriza al Instituto Federal de Telecomunicaciones, a establecer regulaciones asimétricas en el mercado para eliminar eficazmente las barreras a la competencia y a la libre competencia, pero esto lo hace tratando de fortalecer o de desarrollar mayor competitividad, en beneficio de los consumidores, no en beneficio de los actores económicos o de las empresas que juegan en el mercado, o los jugadores económicos, como les gusta decir a los economistas, sino en beneficio de los consumidores.

Luego entonces como esta norma desde mi perspectiva, no sólo no toma en cuenta el aspecto de los consumidores, sino los afecta, sin que medie justificación alguna, que nos permita hacer una ponderación entre los diferentes valores, principios o derechos

en juego, desde mi perspectiva deviene en inconstitucional. Gracias Presidente.

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

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias señor Presidente. Yo también estoy de acuerdo con el proyecto. Quisiera sugerir hacer más énfasis en la protección al consumidor, desde luego derivado de los principios de libertad de comercio y de libre competencia.

Desde luego que el examen de este asunto debe ser visto preponderantemente, como lo hace este proyecto, desde el punto de vista de los proveedores, de los comerciantes, en el marco de la protección de los derechos que nuestro sistema constitucional, en los principios de libertad de comercio y la libre competencia lo establecen; así lo considero yo mismo; sin embargo, no debemos dejar de tomar en cuenta que el comercio es una moneda de dos caras, en la que en una está, sin duda, el proveedor de bienes o servicios, las condiciones que deben favorecerse para su ejercicio legítimo dentro de normas y políticas encaminados a lograr sus fines en libertad, pero por la otra, no menos importante y determinante, es la parte constituida por el consumidor, quien es la persona o destinatario de esa actividad comercial o como dice el artículo 28 constitucional, “el público en general”.

Las personas consumidoras son a quienes los proveedores dirigen su actividad, son quienes realmente constituyen el objetivo del comerciante, y el objeto de protección y bienestar de la Norma Suprema.

Los consumidores deben ser inevitablemente considerados al hacer cualquier análisis de comercio o mercado; el bienestar del consumidor es el bienestar de todos, pues todos somos consumidores, ya que ello significa que la población de un país determinado, tiene la legítima oportunidad de adquirir y alcanzar los bienes o servicios que considere, no sólo indispensables para su subsistencia inmediata, sino aquéllos que también le ofrezcan calidad de vida y condiciones de desarrollo humano, familiar, personal e intelectual, todo ello lo puede hacer posible una política pública, garantizada por la norma jurídica, que permita el desarrollo libre del comercio, no por sí mismo considerado, sino con la mira puesta en el consumidor de esa actividad comercial.

Así, se puede afirmar que las personas, los habitantes de una nación, tienen un derecho al consumo, y que éste debe encontrarse en las mejores condiciones posibles.

Consumidor no debe ser subestimado, no es tonto, tiene una gran capacidad de discernimiento, y no sólo es un sujeto pasivo receptor de bienes y servicios, sino un agente con poder suficiente, para determinar también las condiciones del mercado, mediante la evaluación de las ofertas de productos y servicios, y con ello, la actividad de los comerciantes, e incluso la permanencia de éstos.

La actividad del comerciante está pues, indisolublemente vinculada a los consumidores, a sus necesidades, a la calidad de los productos, a su calidad de vida y de salud, así como a las condiciones de precio, presentación y del lugar en que se ofrecen, que determinan la decisión del consumidor; en este caso, considero que la libertad de comercio y competencia que se ven afectados por las normas impugnadas, no sólo afecta a los comerciantes, al limitar su posibilidad de comercio, aunque sea

sólo en el aspecto geográfico o territorial, ya que es uno de aquellos –este elemento geográfico– de los que constituyen las condiciones ideales de un mercado o actividad comercial.

Por ello, comparto la propuesta del proyecto, en el sentido de que la norma impugnada es violatoria de dicho artículo –el 28 constitucional– pues limita las áreas en las que podrán ubicarse los establecimientos mercantiles con sistema de autoservicio, tienda de autoservicio, supermercado, minisúper o tienda de conveniencia, a saber, en predios cuya zonificación sea habitacional mixta o bien, frente a vías públicas, en los que resulta aplicable alguna norma de ordenación sobre vialidad, que otorga la zonificación referida, excluyendo a las tiendas de abarrotes y misceláneas, aunque se dediquen a la comercialización –y esto es para mí muy importante– de los mismos productos. Las discriminaciones y la ordenación de ciertos mercados se pueden hacer –desde luego– de una manera equilibrada, cuando se trata de ofrecer por ejemplo, productos diferentes, pero en este caso estamos hablando de un mercado o una comercialización de los mismos productos, con lo que se desplaza a los posibles nuevos competidores, con la consecuencia lógica de que en las zonas prohibidas para los autoservicios, las misceláneas y abarrotes, dominarán el mercado, con lo que –se insiste– se inhibe la libre competencia y concurrencia –y enfatizo– el derecho de los consumidores a acceder a la más amplia oferta de los mismos productos, que a su vez, les permita determinar cuáles son los que por su precio, calidad y condiciones de acceso más les convengan.

El ámbito territorial en que pueda desarrollarse cualquier mercado de comercio, no es una cuestión accesoria o secundaria, sino la posibilidad material de llegar a todos los consumidores posibles de un mismo segmento, de la misma forma y alcance que debe

facilitarse a todos, y constituye por eso uno de los elementos de la libre competencia y del libre mercado que encontrará sólo sus limitaciones en las propias decisiones del consumidor. Evitar y desterrar, como exige el artículo 28 constitucional, todo lo que constituye una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general, como lo es alejar del consumidor un comercio determinado, y con ello, la posibilidad de acceder a mayores opciones para los mismos productos, a la consideración de su capacidad de selección y discernimiento conforme le resulte más conveniente.

No se justifica simplemente proteger misceláneas de abarrotes, cuando con ello se puede causar un daño a la población consumidora, yo estoy convencido que no, lo que yo creo que no es limitar la competencia de los comercios sino favorecerla, y con ello, la mejoría y modernización de todos; así, los mercados públicos, las misceláneas y las tiendas de abarrotes no estarán simplemente resguardadas de la competencia, sino con un plan de apoyo eficiente y bien pensado, que se superen en calidad, presentación, servicio y calidad, que permita atraer con la calidez que les es histórica y tradicional, a los consumidores que determinen hacer su consumo en estos lugares, porque ahí encuentran las mejores condiciones.

Por eso, en términos generales, estoy de acuerdo con el proyecto, suplicando al señor Ministro ponente, si se puede hacer énfasis en el derecho del consumidor en el proyecto, respecto de las violaciones que ya se han señalado a los propios comerciantes. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Luis María Aguilar. Señor Ministro don Fernando Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Presidente. Muy brevemente. Igual que los Ministros que votamos en asuntos anteriores, en relación a este tema, y que consideramos que la finalidad de todo este esquema, independientemente de la libre competencia y concurrencia del mercado, está precisamente en que ello arroje mayores beneficios a la sociedad, a las personas, en el caso concreto, estando de acuerdo con él, yo creo que éste –para mí– es el argumento fundamental. Si lo vemos en las transcripciones que se hacen a fojas diecisiete, primero y a fojas veinte, en relación a los informes; el primero del Jefe de Gobierno y en el segundo de la Asamblea, se dice categóricamente —al final de la foja diecisiete está el párrafo— “La adición de una Norma 29 a los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal, tiene como su razón de ser el que la competencia entre los distintos establecimientos para el abasto popular, debe realizarse en un marco de mayor equidad económica, lo que puede conseguirse a través de comentar que la localización de los nuevos emplazamientos comerciales de abasto popular, se sitúen en aquellos territorios de la ciudad, cuya ubicación urbana y económica garanticen una sana competencia.”

Y luego, la Asamblea es todavía más enfática en decir: “La finalidad de dicha Norma es precisamente preservar la actividad de los modestos locatarios de los mercados públicos, frente al poderío publicitario y dominación económica que ejercen las grandes tiendas de autoservicio en el abasto de productos básicos en el Distrito Federal.”

A mí me parece que estas no son razones para establecer una limitación de este tipo que excluye a otro o a otros proveedores de los mismos servicios en virtud de que no se acredita que esto traiga directamente un beneficio a la población, a la sociedad en la

que van a operar; consecuentemente, éste ha sido mi criterio, fue mi criterio en el caso del precio único del libro y en otros asuntos. Me parece que aquí es muy plausible que se trate de proteger a ciertas actividades y a quienes realizan esas actividades, pero no es a través de estas medidas.

El gobierno podría utilizar —y me refiero al del Distrito Federal— otro tipo de incentivos para poder apoyar a ese tipo de locatarios —como los llama— o poseedores de pequeñas tiendas, para que realicen mejor su función, pero aquí no se acredita nunca que esto iba a traer una mejora para la población en general, en donde se van a aplicar estas normas; consecuentemente, bajo estas consideraciones yo estoy de acuerdo con el sentido del proyecto. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Fernando Franco. Continúa a discusión. Señor Ministro Pardo Rebolledo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** También de manera muy breve señor Presidente, la observación que yo traía para exponer en relación con el proyecto, ya ha sido abordada por varios de los compañeros que han hecho uso de la palabra.

La atenta sugerencia sería para el señor Ministro ponente, en el sentido de que se ocupe el proyecto del análisis de las causas que dan las autoridades por parte de la Asamblea y el Gobierno del Distrito Federal, porque precisamente en esa ponderación, porque desde luego, ellos proponen que a través del ordenamiento urbano, se pueda generar una competencia equitativa entre lo que son las tiendas de abarrotes y misceláneas con los minisúper o las tiendas departamentales; es decir, la intención —por llamarlo de alguna manera desde luego que es plausible— es generar un ambiente de competencia entre estos distintos tipos de

establecimientos, pero a mí me parece que la medida que se toma —por lo que se acaba de comentar— afecta a quienes deben ser los principales destinatarios de estos esfuerzos que es al público consumidor.

Es decir, si se va a vedar a un establecimiento determinado el instalarse en una zona específica, si bien podrá estarse —como se señala en estas justificaciones— abonando una competencia más equitativa en el aspecto comercial, lo cierto es que se está afectando los derechos del público consumidor, en la medida en que podrán tener el acceso a ese tipo de servicios en un lugar, un establecimiento más lejano o solamente en las áreas con determinadas características, como lo establece la Norma 29 impugnada.

Yo en esa virtud, la atenta sugerencia sería que en el proyecto se pudiera hacer este análisis de ponderación entre las causas que se alegan para justificar la medida tomada y desde luego, el estudio que hacemos nosotros de constitucionalidad basados en el artículo 28, pero poner como un elemento muy importante de esta ponderación —como ya se ha dicho también aquí— el derecho del público consumidor de tener acceso a este tipo de servicios. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Pardo Rebolledo. Señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias Presidente, yo también me uno a los demás Ministros que han estado de acuerdo con este proyecto.

A mí me parece que el Constituyente en el artículo 28, segundo párrafo, e inclusive en el artículo 73, fracción IX, deja entrever una intención de establecer un mercado nacional en beneficio del

consumidor; mercado nacional en el cual, a mi parecer, no tienen cabida medidas proteccionistas, como la que estamos analizando el día de hoy, y por eso yo estoy de acuerdo con el proyecto como se presenta. Gracias Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro. Don Sergio A. Valls Hernández.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor Presidente, solamente para hacer una precisión. Los considerandos de la consulta que estamos revisando, pueden fortalecerse más, robustecerse, que se abunde más en ellos, no necesariamente que esté yo en contra de los mismos. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Valls Hernández. Bien, también en ánimo de ser breve, yo participo de la propuesta del proyecto, desde luego, y parto destacadamente de que nos encontramos frente a normas de ordenamiento territorial, y aquí ampliamente discutido por las señoras y los señores Ministros. Doy la palabra a la señora Ministra Sánchez Cordero, me quedo en que estoy en favor del proyecto.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Por favor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** No, de ninguna manera señora Ministra.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias. Yo creo que yo sería aquí el voto disidente, señores Ministros.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** No era por eso que no quería darle la palabra.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Entonces de forma muy respetuosa, yo quiero manifestarles que no coincido con la propuesta del proyecto, en la medida en la que estimo que esta norma que se combate resulta violatoria del artículo 28 constitucional, como lo señala la consulta que ha sido puesta a nuestra consideración.

En forma previa, y al manifestar el sentido y los razonamientos en que sustentaré mi voto en contra del proyecto, estimo pertinente hacer una puntualización. Por disposición de la Constitución Federal, y de la interpretación que de ella ha realizado este Tribunal Pleno, no podemos perder de vista que al analizar este asunto, que es una acción de inconstitucionalidad, como medio de control de carácter abstracto en el cual analizamos la validez de una norma general a la luz del propio precepto constitucional, del propio Texto Fundamental al margen de su aplicación eventual en cualquier caso concreto; de tal manera que mi opinión se ceñirá al cotejo de la Norma 29, frente al texto constitucional y al margen de situaciones hipotéticas concretas.

En el concepto de invalidez hecho valer por la entonces Procuradora General de la República y que analiza el proyecto, se aduce que la norma impugnada perjudica el proceso de competencia y de libre concurrencia, en tanto que en el proyecto se señala, y se concluye que dicha norma los inhibe en la comercialización de productos de la canasta básica.

Al efecto, desde mi óptica considero que esto no es así, puesto que el primer párrafo del artículo 28 de la Constitución, cuando prohíbe los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, y las exenciones de impuesto, destina esa prohibición a los agentes de comercio; es decir, a aquellas personas físicas o morales que

desarrollen actividades comerciales; esto se corrobora con la lectura del segundo párrafo del propio precepto, en tanto señala que la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario, y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciales o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan para evitar la libre concurrencia o competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y en general, todo lo que constituye una ventaja exclusiva, indebida, a favor de una o varias personas determinadas, y en perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Desde esta óptica, lo que la Constitución Federal prohíbe es: Las conductas comerciales que lleven a cabo los productores, los industriales, los comerciantes, o empresarios de bienes y servicios, y establece la correlativa obligación de las autoridades de castigar severamente, conforme a la legislación aplicable la realización de tales conductas monopólicas y de acaparamiento que lleven a cabo dichos agentes económicos.

Bajo este contexto, yo me pregunto. ¿Cuál debe ser el contenido de una norma general para estimarla trasgresora de este precepto fundamental? Considero que sería aquélla que abiertamente permita o promueva la concentración de prácticas comerciales que impliquen precisamente la comisión de esas conductas.

En el caso, estimo que esto no ocurre con la norma aquí controvertida. Debemos recordar que la Norma 29, es exclusivamente una norma de ordenamiento territorial relacionada con la zonificación y uso del suelo, expedida por la Asamblea Legislativa con sustento en el artículo 122, Apartado C, base

primera, fracción V, inciso j), y entre otros, los artículos 3º, fracción XXI, 33 y 51, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. De manera tal, que en principio por su objeto, no pueda considerarse que en sí misma inhiba la comercialización de productos de la canasta básica, o que perjudique el proceso de competencia y de libre concurrencia.

Como puede advertirse del texto de la norma cuya invalidez se demanda, a través de ella se pretende ordenar la ubicación territorial de los establecimientos mercantiles en los que se pretenda preponderantemente la venta de artículos que conformen la canasta de productos básicos, y de manera complementaria la de ropa y calzado bajo el sistema de autoservicios, supermercado, minisúper o tienda de conveniencia únicamente en las áreas geográficas que los diferentes programas delegacionales clasifiquen como habitacionales mixtos.

Asimismo, excluye de esta limitante aquellos establecimientos mercantiles que tengan uso de suelo de abarrotes o miscelánea, pero de ninguna manera en su texto se permite que unos u otros lleven a cabo conductas que inhiban la comercialización de productos de la canasta básica o que perjudiquen el proceso de competencia y de libre concurrencia.

En ese sentido, no coincido con la aseveración del proyecto en tanto que señala que la Norma 29 desplaza a nuevos competidores como establecimientos mercantiles con el sistema de autoservicio de aquellas zonas permitidas para tiendas de abarrotes y misceláneas, puesto que el hecho de que se establezca una condicionante para las tiendas de autoservicio y similares, no poderse ubicar en zonas destinadas a la habitacional mixta, así como en predios con frente a vías públicas, en los que resulta aplicable alguna norma de ordenación sobre vialidad, y que

otorgue la zonificación habitacional mixta, no implica un desplazamiento que limita la existencia de nuevos competidores, y que por ende, se afecte la libre concurrencia puesto que la Norma 29, no impide o restringe que una persona o grupo tenga la oportunidad de desplegar una determinada actividad económica que otro u otros individuos en idénticas condiciones sí pueden ejercer, sino que solamente en ejercicio de una facultad constitucional relacionada con el ordenamiento territorial establece los sitios geográficos en donde podrán llevar a cabo sus actividades comerciales, atendiendo a la modalidad en que lleven a cabo su actividad.

Así, en mi opinión, la libre concurrencia no implica un derecho incondicionado a la libre instalación de establecimientos comerciales en cualquier espacio territorial, sino que está sometido al cumplimiento de requisitos y condiciones del ordenamiento urbano y territorial para cuya competencia corresponde en el caso concreto al Gobierno del Distrito Federal.

Por otra parte, el que la Norma 29 excluya de su aplicación a las tiendas de abarrotes y misceláneas, en mi opinión no genera como consecuencia lógica lo que sustenta el proyecto; es decir, cito textual: “Que estos dominen el mercado por la influencia que se ejercerán sobre los precios de dichos productos –canasta básica– en razón de la exclusividad geográfica con la que cuentan por efecto de la Norma 29”, fin de la cita.

En la medida en que dicha norma al regular ensimisma la ubicación territorial de diversos establecimientos mercantiles para su ordenamiento humano, no autoriza ni mucho menos genera la realización de las malas prácticas comerciales que prohíbe la Constitución Federal, en esa medida la comisión de dichas prácticas que en su caso realicen las tiendas de abarrotes y

misceláneas será atribuible a esos comercios por sí mismos, y no por el texto de la Norma 29. Además, no debemos perder de vista que corresponde a otras autoridades como la PROFECO investigar, y en su caso, sancionar la realización de este tipo de conductas.

Ahora, si consideramos que la Norma 29, pudiera generar esas consecuencias, entonces estamos en el escenario de que en todo caso, es la aplicación de la norma lo que eventualmente originaría una vulneración al artículo 28 constitucional, lo que nos llevaría al reconocimiento desde nuestra óptica de validez de la misma en este medio de control, puesto que como lo señalé en la acción de inconstitucionalidad, únicamente analizamos en abstracto la norma y no su aplicación, o sus eventuales efectos prácticos, ya que esto corresponde en todo caso a otros medios de control constitucional.

Así entonces, yo estaría en contra del proyecto y por la validez de la norma que en el proyecto se propone, obviamente, la inconstitucionalidad de la misma. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señora Ministra Sánchez Cordero. Señor Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Presidente, agradezco muy cumplidamente las intervenciones de las señoras y los señores Ministros que han tenido para con mi proyecto. Comienzo por referirme a la atenta sugerencia del señor Ministro Cossío y del señor Ministro Franco a efecto de incorporar en este documento las razones, lineamientos y conclusiones a que se llegó por este Tribunal Pleno al analizar la constitucionalidad del precio único del libro, esto me permitiría perfilar entonces el fondo de este asunto, ya no sólo sobre las dos principales vertientes que considera, que sería la libertad de comercio y la libre competencia,

sino principalmente el beneficio al consumidor, producto de la conjugación de estas dos iniciales expresiones, esto es, el tema del consumidor, como componente principal para analizar el contenido del artículo 28, muy principalmente sobre la base de las consideraciones que se alcanzaron aquí, precisamente en el tema del precio único del libro.

Bajo esa perspectiva, entonces iniciaría con la sugerencia muy atenta del señor Ministro Valls, y tal cual lo anuncié al presentar el proyecto, actualizaré el artículo 28, precisamente al texto que ahora tenemos, en la medida en que hubo una pequeña modificación, y de ahí, junto con las observaciones del señor Ministro Zaldívar y del señor Ministro Aguilar, y del señor Ministro Pardo, creo que el proyecto con todas estas reflexiones hechas en torno al precio único del libro, dando principal relevancia a la protección al consumidor, muy seguramente como lo han anunciado, se robustecería y nos daría ya entonces un espectro completo respecto del por qué se arriba a la conclusión de la invalidez de ello. En función de lo anterior, creo que el proyecto entonces se modificaría para contener todas estas expresiones, y en esa medida espero ganar el voto de todos en función de las observaciones que se pudieran hacer.

Finalmente, lamento de verdad que las observaciones de la señora Ministra Sánchez Cordero no pudieran ser atendidas en este proyecto por importantes y profundas que éstas sean, creo, a diferencia de lo que se opina, que la Norma 29 rebasa con mucho un tema de reordenación territorial; desafortunadamente en una importante finalidad de reordenar la ubicación de los establecimientos, probablemente se estarían invadiendo temas de libertad de concurrencia, de libertad de comercio, finalmente también un tema específico de precios, y si bien la autoridad administrativa conserva facultades como entre otras la de la

Procuraduría Federal del Consumidor para lograr esos fines e impedir esas prácticas, creo que sí es el contenido del artículo 28 constitucional el que nos permite, o por lo menos nos da las bases para garantizar que la concurrencia de todos esos fenómenos económicos puede afectar al consumidor, y tal cual se desarrolla en el proyecto y se incrementará con las razones que aquí ya se me han expresado, seguramente demostraremos por qué el contenido del artículo 28 sí se ve afectado por la Norma 29, independientemente de que pudiera haberse revestido de un contenido territorial, creo, finalmente que impedir el establecimiento de este tipo de comercios en una zona en donde ya concurren otros, rompería el principio de igualdad, es por ello que lamento profundamente no compartir sus profundas reflexiones. Es todo señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Para efecto de someter la votación de este Tribunal Pleno el proyecto bajo su elaboración, ahora enriquecido y modificado, como usted lo ha expresado, solamente tendríamos el tema de los efectos, sí antes y en su presentación hizo referencia a la aceptación de unas modificaciones en ese capítulo, yo le pediría a usted que si las repitiera, si es tan amable, para ver si el Tribunal Pleno está de acuerdo con ello, y si esto es así, y si no hay alguna observación tomar la votación a favor o en contra del proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Presidente. Sí, efectivamente es en la hoja ochenta y nueve, segundo párrafo en donde se quedaría única y exclusivamente hasta donde dice: Declarar su invalidez en la medida en que la siguiente parte del párrafo lo hacía extensivo a distintas otras disposiciones del Decreto publicado en esta misma Gaceta Oficial; lo anterior porque en la hoja noventa –que se habla de los efectos– ahí se incorporaría y se precisaría que lo que se está declarando inválido

es precisamente todo el Decreto, y se fijaría –como aquí lo dice– los efectos de la misma a partir de la notificación; simplemente sería detener el párrafo hasta donde dice “declarar su invalidez” sin extender lo que sigue.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, está a la consideración de las señoras y señores Ministros la propuesta que hace el señor Ministro ponente respecto de la sugerencia aceptada, recibida e incorporada a su proyecto. **(VOTACIÓN FAVORABLE)**. Si no hay alguna observación, entonces tomamos votación señor secretario, a favor o en contra del proyecto modificado.

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

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor del proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Igual.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Sí, yo estoy a favor del proyecto, incluso de manera inicial se lo había comentado al señor Ministro ponente, mi única objeción era en relación a los efectos. Con la intervención de los señores Ministros parece ser que ha aceptado el señor Ministro ponente agregarle otros argumentos más relacionados con este asunto del precio único del libro, que se analizó recientemente en este Pleno, en el cual yo voté en contra; entonces, lo único que quisiera mencionar es que me esperaré al engrose y en todo caso me reservaría el formular un voto concurrente. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias. Estaré con el proyecto y agradeciendo al señor Ministro ponente su disposición a incorporar los argumentos, yo no me referí a algunos con los que no estoy de acuerdo, que no son esenciales de ninguna manera para el proyecto; consecuentemente estoy con

el proyecto y eventualmente a la luz del engrose podría hacer algún voto concurrente. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el proyecto modificado, reservándome para hacer voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** A favor del proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Con el proyecto modificado, reservándome también el derecho a hacer un voto concurrente.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Yo estoy en contra, y reservándome mi derecho a hacer un voto particular.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA:** Con el proyecto modificado.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente me permito informarle que existe una mayoría de diez votos a favor de la propuesta modificada del proyecto, en la inteligencia de que los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Valls Hernández reservaron su derecho para en su caso formular voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: VOTACIÓN SUFICIENTE PARA APROBAR EL PROYECTO EN LA FORMA EN LA QUE HA SIDO PRESENTADO CON LAS MODIFICACIONES ACEPTADAS, Y SEÑALAR QUE HAY DECISIÓN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 14/2011, Y RECONOCER EL DERECHO QUE TIENEN LAS SEÑORAS Y SEÑORES MINISTROS PARA FORMULAR LOS VOTOS CONCURRENTES, SALVEDADES, O EL VOTO PARTICULAR QUE HA SEÑALADO LA SEÑORA MINISTRA.**

¿De acuerdo?

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

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** De acuerdo señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Continúe dando cuenta señor secretario con la lista.

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2012. PROMOVIDA POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN CONTRA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA Y EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Pérez Dayán, y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

**PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2012, PROMOVIDA POR LA PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

**SEGUNDO. SE DESESTIMA LA ACCIÓN POR LO QUE HACE A LOS VICIOS FORMALES DEL PROCESO DE CREACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, DE CONFORMIDAD CON EL CONSIDERANDO SÉPTIMO DE ESTA RESOLUCIÓN.**

**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 PARA EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE EQUIDAD Y COMPETITIVIDAD PARA EL ABASTO PÚBLICO, A LOS PROGRAMAS DELEGACIONALES Y PARCIALES DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL EN LAS DELEGACIONES ÁLVARO OBREGÓN Y MILPA ALTA, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL EL TRES DE MAYO DE DOS MIL DOCE, ATENTO A LO RAZONADO EN EL CONSIDERANDO OCTAVO DE ESTE FALLO. Y**

**CUARTO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor secretario. Tiene la palabra el señor Ministro Alberto Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Presidente. La Acción de Inconstitucionalidad con la que se ha dado cuenta fue puesta a consideración de este Tribunal Pleno de forma conjunta con el anterior asunto, y en aquella ocasión –como se refirió también– fue retirado para elaborar una nueva propuesta. El proyecto que ahora se somete a su consideración fue promovido por la Procuradora General de la República, quien solicitó la declaración de invalidez del Decreto por el que se reforman los artículos Primero y Décimo Segundo del Decreto por el que se adiciona una Norma 29, para el Mejoramiento de las Condiciones de Equidad y de 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 del Distrito Federal del tres de mayo de dos mil doce.

En el Capítulo de improcedencia, se desestiman los argumentos de las autoridades que emitieron y promulgaron el Decreto en cuestión, conforme a lo expresado por los señores Ministros en las sesiones plenarias en las que se analizaron los mismos temas, en el sentido de que el Decreto impugnado es una norma general susceptible de ser analizada constitucionalmente en esta vía.

Respecto al fondo del asunto, en los conceptos de invalidez se aduce que el Decreto impugnado contraviene lo dispuesto por el artículo 28 constitucional, porque perjudica el proceso de competencia y la libre concurrencia, la consulta –enriquecida hoy con el asunto anterior– propondrá que es esencialmente fundado este argumento, en virtud de que el Decreto impugnado o Norma 29 inhibe el proceso de competencia y la libre concurrencia en la

comercialización de productos de la canasta básica, ya que por una parte, delimita la ubicación de nuevos establecimientos mercantiles con el sistema de autoservicio dedicados a la venta de productos de primera necesidad, en tanto estos sólo podrán instalarse en las zonas geográficas: habitacional mixto y predios con frente a vías públicas; y por otra, excluye de esta regla a las tiendas de abarrotes y misceláneas que dedicadas a la comercialización de los mismos productos, podrán situarse en diversas zonas prohibidas, para aquellos con el sistema de autoservicio.

Finalmente, agradezco la atenta nota enviada por el señor Ministro Cossío Díaz; y por tanto, someto a la consideración de ustedes el proyecto de cuenta, eliminando la referencia que se hace en relación a la votación de vicios formales, que corresponde exclusivamente a la anterior acción de inconstitucionalidad y no a ésta. Es eso señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, el proyecto ha sido modificado con este importante tema que señala el señor Ministro Pérez Dayán, a sugerencia del señor Ministro Cossío Díaz, en tanto que facilita inclusive su abordaje –vamos a decir–.

Los temas tratados aquí reiteran los criterios ya votados en forma definitiva, salvo en el caso de los señores Ministros que no habían tenido la oportunidad de pronunciarse; sin embargo, se han pronunciado ya en lo general en el asunto anterior, se han pronunciado estando a favor o estando en contra del proyecto.

Someto a la consideración de ustedes la ratificación –vamos a decir– de las votaciones emitidas, en tanto que, el asunto está –vamos– solventando de esa manera o de forma –vamos– breve ir dando cuenta para efectos de registro, con cada uno de los

Considerandos y escuchar la votación así emitida y registrada. Señor Ministro Cossío Díaz y luego el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Ministro Presidente. Yo preferiría el sistema –aunque no fuera muy rápido– creo que se van a repetir básicamente los argumentos, porque algunos de los compañeros no habían votado sobre todos estos temas, el señor Ministro ponente que se puede intuir el sentido de su voto por el proyecto, y el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

A mí en particular me preocupa, y por eso le agradezco mucho al señor Ministro Pérez Dayán que lo haya comentado, el tema del Considerando Séptimo que está en la página cuarenta del proyecto, porque ahí se dice que vamos a repetir la votación de la Acción de Inconstitucionalidad 14/2011, pero creo que ésta parte sí, primero, no se votó y en segundo lugar no creo que varíe sustancialmente para llegar a los ocho votos necesarios a la invalidez, pero yo quisiera que simple y sencillamente que lo votáramos autónomamente y si para cuando llegue ese momento, me permite hacer uso de la palabra señor Ministro Presidente. El punto en este sentido es simple y sencillamente, creo que vale la pena ir tomando votaciones por separado. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Estamos en la segunda opción, para estos efectos de claridad, efectivamente el Séptimo tiene ya el otro tratamiento –no se ha dado esa oportunidad– la sugerencia inclusive que creo que traíamos algunos, era la eliminación como se ha manejado, pero vamos a ello.

El Considerando Primero, competencia, a la consideración de las señoras y señores Ministros, señor Ministro –perdón– Gutiérrez Ortiz Mena.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias señor Ministro Presidente. Simplemente para comentar, dado que los demás Ministros ya se han pronunciado sobre este asunto y dudo mucho que el Ministro ponente vote en contra de su propio proyecto, creo que soy el único que falta por pronunciarse, yo estoy de acuerdo en todos sus términos con el proyecto como está presentado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Gutiérrez. Entonces rápidamente los temas procesales y formales, hasta llegar al séptimo para la expresión para efectos de registro en esta situación. El Considerando Primero. Competencia. Segundo. Oportunidad. Legitimación activa del Tercero. Las causales de improcedencia. Señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Perdón señor Presidente, lo que sucede es que estábamos votando las cuestiones relacionadas con las violaciones al procedimiento, que era lo que no se había votado en el asunto anterior y en éste estaba pendiente.

En el asunto anterior, lo que acarreó esta parte fue la desestimación de la acción porque no se alcanzó la mayoría suficiente, leo votaciones, si quieren: El señor Ministro Aguirre Anguiano, había estado con la propuesta, el señor Ministro Cossío también, yo había estado en contra, después el señor Ministro Franco estaba con el sentido, el señor Ministro Zaldívar en contra, el señor Ministro Pardo Rebolledo estaba a favor del proyecto, el señor Ministro Luis María Aguilar estaba en contra, el señor

Ministro Valls también, la señora Ministra Sánchez Cordero también, el señor Ministro Ortiz Mayagoitia estaba a favor del proyecto y el señor Ministro Silva Meza estaba a favor del proyecto.

Al tener esta votación se desestimó la acción, entonces aquí nada más tendríamos que saber si la votación es más o menos similar la acción también se desestimaría por violaciones procesales, pero al final de cuentas el Ministro ponente está conservando su voto y nada más sería el voto del señor Ministro que si es a favor, bueno, el señor Ministro ponente está presentando la desestimación de la acción conforme a la votación anterior, lo que estaba a favor del proyecto conforme al proyecto del señor Ministro Ortiz Mayagoitia era a favor de que había violaciones al procedimiento.

Entonces nada más tendrían que decir ellos dos si están o no a favor.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** O todos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** O todos, si quieren, porque no se había hecho la votación, yo repetiría la mía pero al final de cuentas, ahorita no estamos votando la desestimación, tendríamos que votar si estamos o no a favor de las violaciones al procedimiento.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Perdón señor Presidente, me parece haber entendido que el señor Ministro ponente aceptó eliminar el estudio de las cuestiones formales éstas de violaciones procesales porque ese fue un argumento que el anterior ponente había propuesto de oficio sin que fuera materia

de la demanda correspondiente y desde luego, en el asunto anterior desde la votación previa en la sesiones en donde se discutió este asunto, el anterior, se determinó que no había la mayoría suficiente para decretar la invalidez de la norma con base en esos argumentos de violaciones en el procedimiento legislativo. En este asunto, vaya, en el asunto anterior se desestimó porque esa era la propuesta del Ministro ponente, y era un argumento que se hacía valer oficiosamente, no porque viniera planteado en la demanda correspondiente, en este caso es la misma circunstancia, este argumento no viene en la demanda de la acción de inconstitucionalidad y desde luego pues parecería que es un ejercicio inútil plantearse oficiosamente el tema para desestimarlo finalmente.

Yo creo que y creo que así lo había yo entendido que el señor Ministro ponente había aceptado no hacerse cargo de esta parte de las violaciones en el procedimiento porque no está planteado en la demanda correspondiente y porque pues en el asunto anterior que se planteó como una solución, no alcanzó la mayoría suficiente para la invalidez, gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, antes de dar la palabra al señor Ministro ponente, la cuestión puesta a la consideración de las señoras y señores Ministros era en el sentido precisamente, y por eso lo destacamos la importancia que tenía la aceptación que decía el señor Ministro ponente respecto a la eliminación en tanto que esto impactaba hasta el punto decisorio. Vamos, habría que eliminar el punto decisorio segundo, correr en función de la eliminación propuesta en tanto que precisamente por las consideraciones que decía ahora el Ministro Pardo que nos la recordaba era que venía la sugerencia de la eliminación, perdón señor Ministro Cossío Díaz.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Señor Presidente, no creo que sea así tan simple. La nota que le pasaba al señor Ministro Pérez Dayán, no era en el sentido de la eliminación; era en el sentido de la votación; entonces, si decía el Ministro Pérez Dayán que había –muy amablemente– hecho caso a la nota –detalle que le agradezco mucho– creo que no es así nada más de interpretarlo así. Creo que el señor Ministro Pérez Dayán nos tendría que hacer una propuesta específica, para saber entonces, cómo tendría que ser el tema de la votación. Si efectivamente está eliminando este asunto –creo que ésa sería la primera cuestión a argumentar– ¿Se va a eliminar el asunto, sí, no, y por qué? Y en caso de que quedara el tema no por precedente de la votación de una acción distinta y completamente autónoma en cuanto a estos efectos, sí votar si se considera que se ha dado o no se ha dado la votación. Creo que son dos temas que se pueden analizar separadamente, señor Presidente. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Cossío Díaz. Señor Ministro Pérez Dayán, tiene usted la palabra.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Presidente. Al eliminar esta parte del documento, estoy expresando mi preferencia a examinar el tema de fondo respecto del que oficiosamente se planteó en cuestión de forma, pero aun en la eventualidad de que éste pudiera ser motivo de discusión –porque también podría serlo– la votación que pudiéramos incidir en ella no cambiaría el resultado, en tanto los señores Ministros que integraron en aquella ocasión el Pleno, fueron quienes conformaron esa votación de seis; de manera que en el mejor de los casos, si esa violación formal introducida oficiosamente, volviera a tener una votación igual en sustitución de los Ministros, apenas alcanzaría los seis, y sería exactamente el mismo efecto.

De cualquier manera, si consideran que es conveniente señor Presidente, podría ser que en el tema de las violaciones formales, aunque no está planteado por la accionista, la intervención de los señores Ministros, fuera por considerar surtida una violación formal que diera lugar a la invalidez sin entrar al fondo, y ése sería el resultado. Si ésta volviera a tener seis votos, como los tuvo en su momento, pues entonces, simplemente se pasaría al estudio del fondo. Es mi sugerencia, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¡Perdón! Amablemente las sugerencias convergen en las dos vertientes de la alternativa. La primera que en principio poníamos a votación, que había usted sugerido, en el sentido de la eliminación; esto es: el tema queda fuera en tanto que no forma parte de la litis, en tanto que se está incluyendo oficiosamente, se elimina y ya no hay tema.

La segunda, no impacta a la primera Acción ya resuelta. Se trae aquí el tema, y entonces, sí se debate y no se alcanzan los votos. Parece que el resultado es el mismo, pero aquí –¡perdón! la insistencia que hacía uno de los Ministros, concretamente el Ministro Cossío Díaz– era en función de la presentación que usted hace del proyecto. Señora Ministra Luna Ramos, tiene usted la palabra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Presidente. Nada más era mencionar eso en realidad. En el proyecto anterior sí se presenta el estudio de las violaciones procesales oficiosamente, se vota y no alcanza la violación correspondiente, y por eso se desestima. Entonces, el Ministro Ortiz Mayagoitia en ese momento dice: retiro mi análisis oficioso.

Ahora, como en el proyecto lo que se decía era que se reiteraban las votaciones, por eso viene la observación del Ministro Cossío

Díaz. Dice: Si se van a reiterar las votaciones, hay que votar nuevamente si se va a dar o no la violación al procedimiento.

Ahora, si la propuesta del señor Ministro ponente –como entiendo– es: Yo no reitero el estudio de las violaciones procesales, entonces, esto hace que ya no se entre a este análisis, porque era meramente oficioso, y de todas maneras la votación quedaría en mayoría la que retira el estudio oficioso de estas violaciones, y con esto quedaría salvado, lo que pasa es que era un poco confuso el determinar si entrábamos o no. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí, exacto, era la cuestión de la generosidad del señor Ministro Pérez Dayán, de decir: pues si quieren se vota y no pasa nada, lo elimino, pero si queda eliminado –y ésa es la pregunta– queda eliminado como lo había manifestado, entonces, no está el Considerando Séptimo, se recorre y estamos en el fondo del asunto; y el fondo del asunto sí permitiría la reiteración de las votaciones –¡vamos!– ya manifestadas por las señoras y señores Ministros. Señor Ministro Pérez Dayán, tiene usted la palabra.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Queda eliminado señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Queda eliminado. Entonces, habiéndose pronunciado el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, estamos en aptitud e inclusive en forma económica pedir una votación en el sentido de que sí se reiteran las votaciones, sabemos que la señora Ministra ha votado en contra, la Ministra Sánchez Cordero. Señor Ministro Cossío, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Yo no reiteraré mi votación señor Presidente. Primero, no creo que sea estudio oficioso, creo

que es estudio en suplencia. Segundo, se está eliminando una parte de la anterior. A mí me parece que este asunto, yo votaría en contra de lo sostenido en el Resolutivo Segundo, Tercero, permítanme, porque creo que son dos temas distintos.

Yo en cuanto al fondo y a la invalidez estoy de acuerdo, pero en cuanto precisamente sí, el Resolutivo Segundo estaría en contra del proyecto y estaría a favor del Tercero y del Primero. Nada más señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí, hasta donde yo entiendo señor Ministro Cossío, la eliminación del señor Ministro Pérez Dayán, trae aparejada la eliminación del Considerando Segundo. Señor Ministro Pérez Dayán, el resolutivo, perdón, el Resolutivo Segundo, en tanto que se está desestimado, y si está eliminando el considerando, ya no rige el resolutivo, ya no tiene resolutivo que lo rijan.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Perfecto, entonces haría un voto concurrente nada más señor Presidente. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** De acuerdo. Entonces, se reiteran las votaciones emitidas. Dé lectura por favor a los puntos decisorios como quedan, por favor.

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

**PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2012, PROMOVIDA POR LA PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

**SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 1° Y 12 DEL DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA NORMA 29, PARA EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE EQUIDAD Y COMPETITIVIDAD PARA EL ABASTO PÚBLICO, A LOS PROGRAMAS DELEGACIONALES Y PARCIALES DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL EN LAS DELEGACIONES ÁLVARO OBREGÓN Y MILPA ALTA, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO**

**FEDERAL EL TRES DE MAYO DE DOS MIL DOCE, ATENTO A LO RAZONADO EN EL CONSIDERANDO SÉPTIMO DE ESTE FALLO.**

**TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; "..."**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, la única observación de que en el considerando correspondiente de los efectos, se hará en relación al considerando que quedó que es el Séptimo.

**BIEN, CON ESTA VOTACIÓN ALCANZADA HAY DECISIÓN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2012.**

Habiéndose agotado los asuntos de la lista para el día de hoy, los convoco a la que tendrá verificativo el día de mañana a la misma hora, en este lugar. Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:35 HORAS)**