
PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 14/2011, promovida por la Procuradora General de la República.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 14/2011.

PROMOVENTE: PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

MINISTRO PONENTE:
ALBERTO PÉREZ DAYÁN.

SECRETARIA:
GEORGINA LASO DE LA VEGA ROMERO.

ELABORÓ: KATYA CISNEROS GONZÁLEZ.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veinticuatro de junio de dos mil trece.**

VISTOS Y

RESULTANDO:

PRIMERO. Por oficio presentado el veinte de junio de dos mil once, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Maricela Morales Ibáñez, en su carácter de Procuradora General de la República, promovió Acción de Inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las normas que más adelante se señalan, emitidas por las autoridades que a continuación se precisan:

- a) *Autoridad emisora: Asamblea Legislativa del Distrito Federal.*
- b) *Autoridad promulgadora: Jefe de Gobierno del Distrito Federal.*

Norma general cuya invalidez se reclama:

El Contenido 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.

SEGUNDO.- La autoridad accionante, señaló como conceptos de invalidez, los siguientes:

Primero. Violación de los artículos primero al vigésimo séptimo 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, al numeral 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aduce la accionante que las normas promulgadas en el Decreto impugnado establecen que cierto tipo de establecimientos mercantiles podrán instalarse sólo en predios de uso de suelo habitacional mixto, lo que se traduce en un trato desigual respecto de personas y empresas que se ubican en una misma situación jurídica-económica.

Señala la promovente que esa situación atenta contra lo señalado en el artículo 1º de la Constitución, en virtud de que los individuos situados en igualdad de condiciones, porque se dedican a una misma actividad o giro comercial, como es la venta de artículos de la canasta básica y de manera complementaria ropa y calzado, reciben un trato diferente, pues a unos los limita en la ubicación territorial de los establecimientos mercantiles, a saber, las tiendas de autoservicio, supermercado, minisuper o tienda de conveniencia.

La actora aduce que el artículo primero constitucional prevé una afirmación general del principio de igualdad de las garantías para su protección, estatuye dicho mandato en el sentido de colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a los derechos reconocidos constitucionalmente en igualdad de circunstancias.

Señala la promovente que no obstante que dicho artículo constitucional postula la igualdad entre todas las personas, ello no debe ser interpretado en el sentido de que se postula una paridad entre los individuos, ni una igualdad material o económica, sino más bien, exige una razonabilidad en la diferencia de trato, como un criterio básico para la producción normativa.

Aduce que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que si bien es cierto, el verdadero sentido de la igualdad es colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a los derechos reconocidos constitucionalmente, lo que implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo, es decir, el principio analizado no establece que todos los sujetos de una norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, que se traduce en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio, de forma desigual e injustificada. Cita la jurisprudencia 1ª./J.81/2004, IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO.

Concluye la promovente que del principio en comento se advierten dos supuestos que el legislador debe observar, por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual, por otro lado, debe prever un mandato de trato desigual, que obliga al legislador a establecer diferencias entre supuestos de hecho distintos.

Sin embargo, a juicio de la accionante, en la especie y dada la naturaleza de los destinatarios de la norma (comerciantes de la canasta básica) éstos se encuentran en un mismo plano de igualdad, por tanto el legislador del Distrito Federal no debió modalizar la ley y proteger a uno con respecto del otro.

Considera la promovente que los individuos que se dedican a la venta de enseres de la canasta básica revisten las mismas características y, por ende, se les debe dar un trato igualitario en el contenido de las normas que regulan su actuación con respecto a los consumidores finales, postulado que no fue atendido a cabalidad por el gobierno del Distrito Federal, pues mediante una norma de carácter general limita el ejercicio pleno de la actividad comercial a cierto tipo de personas, de aquí que, no existe una base objetiva y razonable que justifique el trato desigual, pues, se insiste, se encuentran en un mismo plano de igualdad.

Aduce la promovente que partir de la promulgación de la norma impugnada, las tiendas de autoservicio y similares sólo podrán situarse en predios cuya zonificación secundaria sea habitacional mixto, así como en predios con frente a vías públicas, esto es, no existe un trato en igualdad de condiciones con respecto a los “mercados populares”, cuando ambos se dedican a la venta de productos de la canasta básica.

Argumenta la accionante que este Máximo Tribunal del país, ha señalado ciertas condiciones que en las normas deben imperar para otorgar trato igual entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, o en su caso, establecer modalidades de la norma, las cuales se sintetizan de la siguiente forma:

- Determinar si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida.
- Examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador.
- Cumplir con el requisito de proporcionalidad.

Señala la promovente que lo anterior se sustenta en la jurisprudencia 1ª./J.55/2006, emitida por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, cuyos rubro y texto indican: IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. (Se cita)

Aduce la accionante que, por lo que respecta a la norma 29 controvertida, los establecimientos mercantiles en los que la venta de artículos de la canasta de productos básicos y, de manera complementaria, la de ropa y calzado, bajo el sistema de autoservicio, con el uso de tienda de autoservicio, supermercado, minisuper o tienda de conveniencia, **sólo podrán situarse en predios cuya zonificación secundaria sea habitacional mixto, así como en predios con frente a vías públicas**, quedando exentos de esta aplicación los establecimientos mercantiles que tengan el uso de suelo de tienda de abarrotes o miscelánea, lo que genera una distinción en la ley, sin una base objetiva y razonable que amerite la modalización.

Argumenta la parte actora que de ahí que la distinción establecida por el legislador no atiende a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, pues de los trabajos legislativos del Decreto en comento, se desprende que si bien, el principio deontológico buscado por el legislador se traduce en lograr equidad económica entre las cadenas de tiendas de autoservicio y las empresas locales comúnmente llamados “mercados populares”; no menos cierto es que la referida justificante no es objetiva, pues quien determina en qué lugar adquirirá sus productos es el consumidor final, aún cuando ambos giros mercantiles se encuentren en una misma zona geográfica del Distrito Federal, pues depende de las reglas propias de la oferta y de la demanda y de quien ofrezca los mejores precios y servicios.

Insiste en su escrito la promovente que el poder económico de uno y de otro no resulta válido para modalizar la norma y establecer una prohibición en la ubicación de los predios de los establecimientos mercantiles de cierta calidad de empresas, en virtud de que ese aspecto sólo se materializará al momento del abasto de los productos y no como justificante para crear un cuerpo normativo y tratar de manera desigual a ciertos individuos y/o personas morales que se encuentran en un mismo plano de igualdad.

Por otro lado, aduce la accionante que la ubicación geográfica no resulta objetiva y constitucionalmente válida, pues en aras de que exista una competitividad económica entre los pares y tener las idénticas oportunidades en la apertura de sus sucursales o establecimientos mercantiles, a fin que se cumpla con el principio de igualdad, en virtud de que se encuentran en un plano de igualdad y revisten las mismas características —venta de productos de la canasta básica— por lo que será el consumidor final quien en pleno ejercicio de sus derechos y de su poder adquisitivo seleccione los lugares en donde encuentre mejor precio, servicio y calidad, es decir, quien determina el desarrollo económico y por tanto la permanencia en el mercado, son las reglas de la oferta y la demanda, y no una medida normativa la que establezca la operación y funcionamiento de cierto tipo de establecimientos en un área geográfica determinada.

Concluye la actora que el legislador introduce arbitrariamente una disposición que distingue entre aquellos colectivos que quedan supeditados a una ubicación en una zona habitacional mixta y los que no; es decir, no se alcanza el objetivo establecido en los fundamentos legislativos de la norma (equidad económica); por el contrario, se actualiza una norma que le da un trato desigual a sujetos que se encuentran legal y constitucionalmente en un plano de igualdad.

Argumenta también la promovente, que la norma que se cuestiona no resulta razonable en virtud de que no encuentra sustento para la distinción entre los giros mercantiles en estudio, esto es, el poder económico de unos y de otros, no depende de los recursos con los que cuenta para su funcionamiento, sino de la actividad propia que desarrollan, luego entonces no resulta constitucionalmente válida la postura establecida en los trabajos legislativos, pues, se insiste, serán las personas las que establezcan la forma y los lugares en los que adquirirán sus productos.

Explica la accionante que, en otras palabras y de los trabajos legislativos llevados a cabo en la Asamblea para emitir la norma que se tilda de inconstitucional, no se vislumbra una relación de medio-fin con el objetivo que la norma persigue, esto es, la justificación que se utilizó para crear la norma, no equilibra económicamente a los destinatarios de la norma, toda vez que ante la concurrencia de un solo tipo de distribuidor o vendedor de productos básicos en una zona geográfica de la Ciudad de México, sólo éstos se verán beneficiados con la venta de sus productos, dejando a un lado a los competidores que tienen el mismo derecho de distribuir sus mercancías en cualquier lugar del Distrito Federal.

Continúa argumentando la actora que la distinción legislativa es reprochable constitucionalmente, puesto que no se asienta en criterios racionalmente conectados con el fin que se pretende alcanzar: equidad económica; por el contrario crea una situación desigual entre sujetos que se encuentran en un mismo plano de igualdad; en consecuencia, procede declarar su inconstitucionalidad.

Aduce la promovente que la norma se vuelve desproporcional en la medida en que los sujetos que se benefician con ésta obtendrán mayores beneficios económicos, pues desde el punto de vista urbano y de población, las zonas geográficas distintas a la habitacional mixto, aglomera al mayor número de consumidores de los productos de la canasta básica, trayendo consigo una medida desproporcional con respecto a sujetos con similares características, pues éstos últimos no podrán establecerse para la operación de sus comercios y así poder obtener beneficios económicos, en las áreas geográficas con un elevado número de consumidores básicos.

Segundo. Violación de los artículos primero al vigésimo séptimo del Decreto por el que se adiciona una norma “29 Mejoramiento de las condiciones de equidad y competitividad para el abasto público”, a los Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, al precepto 5º de la Constitución.

Aduce la actora que la norma es contraria al artículo 5º, toda vez que limita injustificadamente la libertad de comercio de las tiendas de autoservicio. El citado precepto señala lo siguiente: (se cita)

Señala en el escrito la actora, que el artículo transcrito consagra la garantía de libertad de ejercicio de una actividad lícita, esto es, que toda persona pueda dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode.

Aduce la accionante que hablar de una garantía o derecho a nivel constitucional implica que el Estado no debe oponerse al ejercicio de las actividades comerciales de los gobernados, salvo las limitaciones que el propio texto constitucional establece a la prerrogativa en estudio—sólo puede vedarse cuando se ataquen los derechos de terceros, se afecte la sociedad y que sea resolución gubernativa—.

Argumenta la promovente que en este sentido, el artículo antes invocado establece límites al ejercicio de la garantía citada y que son las siguientes:

- Que no se trate de una actividad ilícita.
- No se afecten derechos de terceros.
- No se afecten derechos de la sociedad en general.

Señala la promovente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado en el sentido, de que en el primer presupuesto, el derecho público constitucional cobra vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, permitida por la ley.

Continúa exponiendo la accionante que la segunda hipótesis consistirá en que ese derecho humano no podrá ser exigido si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva, a su vez, la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro.

Aduce la actora que el tercer requisito implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual, cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado.

Cita la accionante como apoyo el criterio jurisprudencial P./J.28/99, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo IX, abril de 1999, página 260, intitulada y con el sumario siguientes: LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE RIGEN (ARTÍCULO 5º, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). (Se cita).

Argumenta la promovente que el legislador del Distrito Federal, al señalar la zona en que deberán establecerse las tiendas de autoservicios, supermercados, minisuper y tienda de conveniencia, limita injustificadamente la libertad de comercio de esos negocios, pues está prohibiendo a los particulares o empresas a dedicarse a la actividad comercial de venta de artículos que conforman la canasta de productos básicos y, de manera complementaria, la de ropa y calzado, sin que exista una justificación objetiva y razonablemente válida, pues únicamente dispone que para ejercer el comercio bajo el sistema de esos establecimientos, los interesados deben colocarlos en predios cuya zonificación secundaria sea habitacional mixta, así como en predios con frente a vías públicas, lo que atenta contra el contenido esencial de la libertad de comercio.

Argumenta también la accionante que dicha prohibición de establecer cierto tipo de tiendas de autoservicio y similares en una zona geográfica, conculca el derecho de los titulares de éstos, en virtud de que no se podrán ejercer de manera libre y lícita su derecho de comerciar productos de primera necesidad, ya que si bien el decreto de manera enunciativa no impide que las cadenas de autoservicio ejerzan libremente el comercio, sí los limita a dicha práctica comercial en virtud de que prohíbe de manera absoluta establecer en zonas diferentes a la zona geográfica (HM) de la Ciudad de México las tiendas de abasto, reduciendo con ello en su actividad comercial y así obtener de manera legal ganancias.

Aduce la accionante que si bien es cierto, la pretensión del legislador ordinario es la de proteger económicamente a los comerciantes que desarrollan su actividad en los “mercados populares”; también lo es, que prohibió la libertad de comercio de otro tipo de gobernados que se dedican a la venta de productos básicos, esto es, sin una justificación razonable estableció la prohibición normativa, pues el ejercicio de la actividad comercial de las cadenas de autoservicio no reditúan en un ejercicio ilícito, no perjudica el derecho de terceros, ni mucho menos ofende los derechos de la sociedad, circunstancias que serán observadas y resueltas en términos del artículo 5º de la constitución por las autoridades judiciales y no mediante una disposición legal, que como acontece en el presente caso, trastoca de manera flagrante la libertad de comercio.

Tercero. Violación de los artículos primero al vigésimo séptimo del Decreto por el que se adiciona una norma “29 Mejoramiento de las condiciones de equidad y competitividad para el abasto público”, a los Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, al numeral 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aduce la accionante que se actualiza la violación al mencionado arábigo 28, ya que la norma establece una ventaja exclusiva a favor de las tiendas de abarrotes y misceláneas en las zonas geográficas distintas a la habitacional mixto (HM), perjudicando el proceso de competencia y libre concurrencia, en el abasto de productos de primera necesidad.

Argumenta la promovente que ese numeral constitucional protege la libre concurrencia en el ejercicio de ciertas actividades económicas, mediante la prevención y eliminación de prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, con la finalidad de resguardar el interés general, lo que es aplicable a todas las áreas económicas.

Argumenta también la actora que el ordinal citado, hace referencia a diversas prohibiciones que están establecidas a nivel constitucional con la finalidad de proteger una economía de libre mercado en el país.

Aduce la promovente que dentro de estas prohibiciones, se encuentran los monopolios, que conforme al criterio emitido por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, son todos aquellos actos que evitan o tienden a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva e indebida a favor de una o varias personas, con perjuicio del público en general o de una clase social determinada.

Cita la actora como apoyo la tesis 2ª. LX/2008, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXVII, mayo de 2008, página 238, con el epígrafe y contenido siguientes: VIDA SILVESTRE. EL ARTÍCULO 55 BIS DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO PROPICIA LA CREACIÓN DE MONOPOLIOS. (Se cita)

Argumenta la accionante que el objeto de prohibir monopolios es la de proteger el proceso de competencia y libre concurrencia en el funcionamiento de los mercados de bienes y servicios, en este sentido, es importante señalar que se entiende por esas cuestiones.

Aduce la promovente que la libre competencia se fundamenta en la libertad de elección tanto para el consumidor, como para el productor, que se basa en reglas que permiten un equilibrio entre la oferta y la demanda de un bien o servicio; por lo tanto, mientras exista un equilibrio entre oferta y demanda de un bien o servicio, el principio de libre competencia existirá.

Continúa su argumento la actora manifestando que la demanda desde un punto de vista económico, puede definirse como la cantidad de bienes o servicios que los consumidores están dispuestos a comprar a un precio y cantidad en un momento determinado. Por oferta, debemos entender como la cantidad de bienes o servicios que los productores están dispuestos a ofrecer a un precio dado en un momento determinado.

Señala la promovente que en este contexto, la multicitada norma vulnera el artículo 28 de la Constitución, pues al excluir de las zonas geográficas distintas a la habitacional mixto (HM) a los establecimientos mercantiles denominados tiendas de autoservicio y similares, limita la libre concurrencia en el abasto de productos de la canasta básica, pues sólo los comercios que no reúnan las características que se establece en la norma podrán poner a disposición de los consumidores las mercancías de primera necesidad, trayendo consigo un acaparamiento en la comercialización de ellos, nota distintiva que prohíbe de manera absoluta el dispositivo citado.

Aduce la promovente que ello es así, ya que mediante la prohibición normativa un grupo reducido de comercios podrán explotar la actividad económica de venta de productos básicos lo que originó un perjuicio a la sociedad, en virtud de que se verán obligados a adquirir sólo en esos comercios los productos, puesto que éstos son los únicos que se encuentran en el área geográfica en el que residen.

Concluye la accionante que ese tipo de establecimientos mercantiles no podrán concurrir de manera libre a explotar la actividad económica que le es inherente a su naturaleza por el hecho de revestir características en su conformación y la manera de comercializar sus productos.

Cuarto. Violación de los artículos primero al vigésimo séptimo del Decreto por el que se adiciona una norma “29 Mejoramiento de las condiciones de equidad y competitividad para el abasto público”, a los Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, a los preceptos 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aduce la promovente que el numeral 16 de la Constitución en la parte que interesa, 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, entendido el primero como la cita precisa de los preceptos aplicables al caso concreto y, por el segundo, la expresión de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso de que se trate.

Argumenta la actora que la garantía genérica de legalidad consagrada en ese precepto contiene un mandato para todas las autoridades, esto es, para las de cualquier orden y nivel de gobierno, incluyendo, naturalmente, al Poder Legislativo.

Señala la accionante que lo anterior significa que los actos legislativos también están sujetos al mandamiento constitucional de referencia, pues de lo contrario vulnerarían el principio consagrado en el arábigo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cita la accionante como apoyo, la tesis que emitió esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, séptima época, tomo XXXVIII primera parte, página 27, cuyos rubros y texto señalan: “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. (Se cita).

Manifiesta la actora que, dada la naturaleza del acto legislativo, su fundamentación y motivación se realizan de una manera sui generis, respecto de la generalidad de los demás actos de autoridad. Cita como apoyo el siguiente criterio sustentado por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, que puede leerse en el Semanario Judicial de la Federación, séptima época, tomos 157-62 primera parte, página 150, con el título y sumario siguientes: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. (Se cita).

Aduce la promovente que de las tesis transcritas se desprende que, por lo que hace a la fundamentación, ésta se satisface cuando el órgano legislativo actúa dentro de los límites que la Constitución le confiere; esto es, que el ámbito espacial, material y personal de validez de las normas que se emiten corresponda a la esfera de atribuciones del Poder Legislativo de que se trate, de acuerdo con la Ley Fundamental.

Aduce también la actora que, en el caso concreto, si la Asamblea Legislativa del Distrito Federal adiciona una norma a los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano y establece con ello una prohibición geográfica a cierto tipo de establecimientos mercantiles, viola los principios constitucionales de igualdad, libertad de comercio y libre concurrencia económica y por ende conculca el principio de legalidad contenido en el artículo antes invocado.

Manifiesta en seguida la accionante que como consecuencia de lo anterior, de igual manera, se transgrede el artículo 133 de la Carta Magna, el cual dispone: (Se cita).

Señala la promovente que lo antes transcrito consagra el principio de supremacía constitucional, el cual impone la existencia de un orden jurídico creado y organizado por la misma Norma Suprema, al que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones.

Argumenta la accionante que según lo expuesto, se tiene que la norma que se impugna, contraviene lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Concluye su argumento la promovente aduciendo que resulta incuestionable que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al emitir el 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, infringe diversos postulados máximos por lo que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá declarar su invalidez".

TERCERO. Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman infringidos son los artículos 1o., 5o., 16, 28 y 133.

CUARTO. Mediante proveído de veintiuno de junio de dos mil once, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 14/2011 y turnar el asunto al Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

QUINTO. Por auto de veintitrés de junio de dos mil once, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a la Asamblea Legislativa y al Jefe de Gobierno, ambos del Distrito Federal, para que rindieran sus respectivos informes.

SEXTO. Mediante proveído de fecha primero de agosto de dos mil once, el Ministro Instructor, con fundamento en el artículo 68, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicitó la opinión no vinculante de la Comisión Federal de Competencia Económica, atento a las facultades que le confiere la Ley.

SÉPTIMO. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al rendir su informe, en síntesis, manifestó lo siguiente:

"En términos del artículo 105, fracción II, primer párrafo constitucional, en relación con los artículos 19, fracción VIII 59 y 61, fracción III, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede sobreseer la presente acción de inconstitucionalidad ya que independientemente de su denominación, por su contenido material el Decreto reclamado no reviste la naturaleza de norma general, sino de acto materialmente administrativo.

[...]

... el Decreto impugnado no creó, modificó, extinguió o reguló situaciones jurídicas abstractas, impersonales y generales, que son las características distintivas de una ley, sino que sus destinatarios se encontraban perfectamente identificados en términos de los diversos Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano a los que se adicionó la denominada Norma 29.

Luego entonces, el Decreto impugnado no contiene una norma general sino un acto administrativo de ordenación, cuyo objeto es adicionar una previsión a cada uno de los Programas Delegaciones y parciales de Desarrollo Urbano, con la finalidad de regular la intensidad, ocupación y formas de aprovechamiento del suelo y el espacio urbano, así como las características de las edificaciones, construcciones, transferencia de potencialidades desarrollo urbano e impacto urbano.

En efecto, independientemente del órgano de gobierno que la expidió, por su contenido estamos en presencia de un acto concreto de ejecución de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. La expedición del Decreto en modo alguno trajo consigo alguna modificación del derecho objetivo contenido en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, ni mucho menos se aplicará indistintamente a una misma agrupación social, pues en todo caso, se dirigió a un determinado número de establecimientos o empresas que se encuentran en la misma condición y que son identificados o susceptible de serlo.

Inclusive, los predios que serán "afectados" por 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 indican", esto es, los que tengan uso de suelo Habitacional Mixto (HM) se encuentran perfectamente identificados en los Planos Oficiales de los Programas delegacionales de Desarrollo Urbano, específicamente en relación con las Normas de Ordenación Sobre Vialidad.

[...]

En consecuencia, lo procedente es sobreseer la presente acción de inconstitucionalidad, en términos del artículo 105, fracción II, primer párrafo constitucional, en relación con los diversos 19, fracción VIII, 59 y 61, fracción III, todos de la Ley Reglamentaria de la materia.

Ahora bien, para el caso que se llegare a considerar que el Decreto cuya constitucionalidad se encuentra cuestionada sí comparte la naturaleza de una norma general, se exponen lo siguiente:

La adición de una Norma 29 a los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal, tiene como su razón 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 vocación urbana y económica garanticen una sana competencia.

Los objetivos fundamentales de la Norma de Ordenación General son, en esencia:

- i) Ordenar y dirigir la localización de los giros mercantiles que operen con la modalidad de autoservicio, bajo los usos de minisúper, supermercado o tienda de autoservicio, determinando su localización en corredores y sectores urbanos cuya capacidad y vocación son aptas para albergar nuevas unidades para el abasto popular.
- ii) La necesidad de establecer "condiciones más equitativas de competencia para los mercados públicos concentraciones comerciales y establecimientos de abasto popular".

Esta determinación de ubicación de los conjuntos comerciales y de las cadenas de tiendas consideradas minisúper o de conveniencia, hará posible el establecimiento de una zonificación más racional y de un ordenamiento de usos de suelo con respecto a los sistemas de comercialización destinados a zonas urbanas perfectamente caracterizadas.

La Norma 29 no constituye por sí misma una limitación a la libre competencia y mucho menos un incentivo para prácticas monopólicas, ya que no se está impidiendo a las tiendas de autoservicio, de conveniencia o minisúper, concurrir a la distribución y venta de productos de la canasta básica, ni mucho menos está ordenando la detentación en unas determinadas manos del comercio o la industria el abasto público de los productos de la canasta básica en el Distrito Federal.

[...]

En realidad la materia de la Norma 29 se contrae a la materia desarrollo urbano, específicamente de uso de suelo, pues determina las zonas en las que pueden instalarse dichas tiendas de autoservicio, supermercados o tiendas de conveniencia en el Distrito Federal, y en este punto debe ceñirse el análisis constitucional de la referida norma.

...

La Norma 29 tiende a proteger el empleo de por lo menos 70,000 locatarios de mercados públicos, y de 500,000 personas que dependen de manera directa de los mercados."

OCTAVO. La Presidenta de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al rendir su informe respectivo, en síntesis, manifestó:

"Procede el sobreseimiento de la presente Acción de Inconstitucionalidad, en lo que respecta a esta autoridad referente a la discusión, aprobación y expedición del Decreto por el que se adiciona una Norma "29 del Mejoramiento de las condiciones de equidad y competitividad para el abasto público", a los Programas Delegacionales y Parciales del Desarrollo Urbano del Distrito Federal que se indican, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 20 de mayo de 2011, por las siguientes razones:

La norma impugnada (en lo sucesivo norma 29) no es una ley (norma general para efectos de la acción de inconstitucionalidad). Es un decreto de aplicación concreta e individual.

Sin perjuicio de lo expuesto en torno a la improcedencia de la Acción de Inconstitucionalidad planteada, a nombre y representación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sostengo la validez constitucional de la norma general combatida y para tal efecto, aduzco las siguientes consideraciones de fondo:

1. El Estado tiene facultades para participar, planear y conducir el desarrollo económico nacional. Por esta razón, en un régimen de economía mixta como el nuestro, la ayuda que presta un órgano de gobierno para alentar una competencia económica justa, no puede considerarse como una restricción a la libre competencia. La norma

impugnada (Norma 29), lejos de contravenir el principio de igualdad lo preserva al dar un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales. 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.

2. Lo que impugna la Procuraduría General de la República no es el contenido de la Norma 29 en sí mismo considerado, sino el efecto económico que se genera con su aplicación. Por lo demás, la Norma 29 no constituye por sí misma una limitación a la libre concurrencia y mucho menos una práctica monopólica, porque no se está impidiendo a las tiendas de autoservicio, de conveniencia y minisúpers, concurrir a la distribución y venta de productos de la canasta básica. Menos aún se está ordenando que el abasto público de los productos de la canasta básica en el Distrito Federal quede en unas determinadas manos.
3. La constitucionalidad de una norma jurídica no puede depender del efecto económico (externalidad positiva y negativa) que produce en un determinado segmento de la economía.

NOVENO. La Comisión Federal de Competencia, formuló y presentó la opinión solicitada.

DÉCIMO. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos de las partes, y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

DÉCIMO PRIMERO. En proveído de Presidencia de cuatro de diciembre de dos mil doce, se ordenó el retorno del asunto al **Ministro Alberto Pérez Dayán**, para la elaboración del proyecto de resolución respectivo;

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción de normas de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad. A continuación se analiza si la presentación de la acción resulta oportuna.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

“Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente...”.

En el caso que nos ocupa, las normas impugnadas se publicaron en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del veinte de mayo de dos mil once, por lo que el plazo legal de treinta días naturales transcurrió del sábado veintiuno de mayo, al domingo diecinueve de junio de dos mil once, mismo que por ser día inhábil, permite la presentación de la demanda al día siguiente. Así, si el escrito de demanda fue presentado el día lunes veinte de junio de dos mil once, se deduce que su presentación es oportuna.

TERCERO. Legitimación de la accionante. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

...II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

...c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;...”.

Dicho numeral faculta al Procurador General de la República para ejercitar la Acción de Inconstitucionalidad en contra de leyes del Distrito Federal, entre otras; y en el presente caso promueve con ese carácter Marisela Morales Ibáñez, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento por parte del Presidente de la República, que consta en la foja cincuenta y cuatro del expediente principal, por lo que se tiene por acreditada la legitimidad procesal de la promovente.

CUARTO. Improcedencia. La Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno, ambos del Distrito Federal, al rendir sus respectivos informes sostienen que la presente acción de inconstitucionalidad es improcedente porque el Decreto impugnado no es ley o norma general, susceptible de ser materia de análisis en esta vía y al efecto expresan:

- Con independencia de su denominación, la norma impugnada es un Decreto, particularmente un acto de ordenación que tiene como objeto adicionar un programa de desarrollo urbano para regular la intensidad, ocupación y formas de aprovechamiento del suelo y el espacio urbano, así como las características de las edificaciones, construcciones, transferencia de potencialidades y el impacto urbano.
- Se trata de un acto de ejecución de la Ley de Desarrollo Urbano y el Programa General de Desarrollo Urbano, ambos del Distrito Federal, con fines administrativos, concretos e individuales.
- La norma impugnada es, sin duda, un acto formalmente legislativo, pero no crea una nueva regla de derecho objetivo, simplemente aplica ésta a un determinado número de personas, por ello no puede ser una norma general, pues se aplica a un determinado número de establecimientos o empresas que se encuentran en la misma condición, tiene como destinatarios a empresas, negocios o unidades económicas perfectamente individualizadas (tiendas de autoservicio, de conveniencia, supermercados y minisúper), que por sus características no pueden instalarse en determinadas zonas.
- Por su contenido material el Decreto reclamado no reviste la naturaleza de norma general, sino de acto administrativo, dictado en ejecución de normas generales y que no comparte la naturaleza de éstas, porque crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular en determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos, que sólo requiere de cierta formalidad para que se de a conocer a las partes a quienes va dirigido.
- El decreto impugnado, no creó, modificó, extinguió o reguló situaciones jurídicas abstractas, impersonales y generales, sino que sus destinatarios se encuentran perfectamente identificados en los diversos Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, a los que se adicionó la denominada “Norma 29”.
- Independiente de la autoridad emisora, de su contenido se desprende que se trata de un acto concreto de ejecución de la Ley de Desarrollo Urbano y del Programa General de Desarrollo Urbano, ambos del Distrito Federal.

Son infundados los argumentos de sobreseimiento que aducen las autoridades emisora y promulgadora del decreto impugnado, pues contrario a lo que afirman, materialmente puede considerarse una ley o norma general susceptible de impugnarse en la presente acción de inconstitucionalidad.

En principio, la propia autoridad emisora reconoce que formalmente el Decreto impugnado es un acto legislativo; y, cabe agregar, se refiere las materias sobre las que puede legislar la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, conforme al artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción II, inciso j), de la Ley Suprema, sin que esto determine la constitucionalidad del Decreto materia del presente asunto.

El punto de desacuerdo, surge cuando las citadas autoridades afirman que el Decreto impugnado no es un acto materialmente legislativo, al no reunir las características de generalidad, abstracción y obligatoriedad propias de una ley o norma general.

A fin de determinar si su contenido participa de la naturaleza de una norma general, es necesario acudir a la diferencia entre acto legislativo y acto administrativo que ha establecido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P./J. 23/99 de rubro:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL.¹”

Conforme a este criterio, el acto legislativo que desde el punto de vista material tiene la naturaleza de ley es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales, esto es, se refiere a un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigido a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables.

En cambio, el acto legislativo que materialmente tiene la naturaleza de acto administrativo, es el que crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las que goza la ley.

¹ Novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo IX, abril de 1999, página 256.

En ese sentido, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto con características de acto administrativo, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales.

Por otra parte, la generalidad de la norma implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, el acto administrativo va dirigido a una situación particular y concreta, y una vez aplicado, se extingue.

Así el contenido material del decreto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general, susceptible de impugnarse vía acción de inconstitucionalidad.

Al caso, resultan orientadoras a este propósito, la tesis aislada P. XVIII/2009, y la jurisprudencia P./J. 41/2002, ambas de este Tribunal Pleno, que a continuación se transcriben:

“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO DEBE OTORGARSE RESPECTO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS SI SON MATERIALMENTE LEGISLATIVOS.

Tomando en cuenta que conforme a lo previsto en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las controversias constitucionales la suspensión no debe otorgarse respecto de normas generales, cuando en un juicio de esa naturaleza se controvierta un acto formalmente administrativo, en atención a que éstos pueden ser materialmente legislativos, es decir, que trasciendan a la esfera de los gobernados como lo hacen las leyes, por estar dirigidas a un número indeterminado de ellos, para resolver sobre la pertinencia de suspender sus efectos debe verificarse si participa de las características de los actos materialmente legislativos: 1. generalidad, 2. permanencia, y 3. abstracción, toda vez que **para que un acto formalmente administrativo tenga la naturaleza de una norma general es necesario que con su emisión cree, modifique, extinga o regule situaciones jurídicas abstractas, impersonales y generales, que son las características distintivas de una ley, así como que sólo pueda ser derogado o abrogado por normas posteriores de superior o igual jerarquía que así lo declaren expresamente o que contengan disposiciones total o parcialmente incompatibles con las anteriores.**²”

“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE DECRETARLA CUANDO SE IMPUGNE UN ACUERDO EXPEDIDO POR EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE REÚNA LAS CARACTERÍSTICAS DE GENERALIDAD, ABSTRACCIÓN Y OBLIGATORIEDAD PROPIAS DE UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL.

De lo dispuesto en los artículos 122, apartado C, base segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67, fracción II y 90 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se desprende que el jefe de Gobierno del Distrito Federal está facultado para promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que emita la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos, que deberán ser refrendados por el secretario que corresponda según la materia de que se trate. Ahora bien, aun cuando formalmente los acuerdos que emita el Ejecutivo Local tienen la naturaleza de actos administrativos y no de leyes, en razón del órgano del que emanan, lo cierto es que materialmente pueden gozar de las características de una norma general, como son: generalidad, abstracción y obligatoriedad. En congruencia con lo anterior, se concluye que si en una controversia constitucional se impugna un acuerdo expedido por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, en ejercicio de la facultad reglamentaria que le confiere el citado artículo 122 constitucional, en el cual se advierten los atributos característicos de una norma general, es improcedente decretar la suspensión que respecto de él se solicite, en virtud de la prohibición expresa contenida en el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en el sentido de no concederla cuando la controversia indicada se hubiera planteado respecto de normas generales.³”

Precisado lo anterior, se advierte que 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 indican”**, reviste las características de una norma general, desde el punto de vista material.

² Novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIX, abril de 2009, página 1301.

³ Novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVI, octubre de 2002, página 997.

En efecto, desde el punto de vista material el decreto impugnado reúne las características de generalidad, abstracción y obligatoriedad, propias de una norma de observancia general, en tanto se refiere a un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigido a una pluralidad de sujetos indeterminados e indeterminables, si bien a empresas, negocios o unidades económicas (tiendas de auto servicio, de conveniencia, supermercado y minisúper) ya que los obliga y excluye o faculta (tiendas de abarrotes y misceláneas), a todos los comprendidos dentro de las hipótesis normativas que prevé, es decir, no se trata de personas individualmente determinadas. La individualización, en su caso, se actualiza con actos concretos de aplicación, lo cual acontece cuantas veces se de el supuesto, además no cuenta con una acotada vigencia temporal.

En ese último sentido, el artículo Cuarto Transitorio⁴, crea de modo permanente la Comisión Especial Interinstitucional, integrada por: las Comisiones de Administración Pública Local, Fomento Económico y Abasto y Distribución de Alimentos de la Asamblea Legislativa; y, por parte del Gobierno, por las Secretarías de Gobierno, Finanzas, Desarrollo Económico, Obras y Servicios Urbanos, Protección Civil, además de la Consejería Jurídica; además, se le otorgan, una serie de atribuciones, sobre todo de aplicación, lo que inevitablemente rige para un número indeterminado e indeterminable de casos.

Por tanto, no asiste razón a las autoridades cuando aseguran que el Decreto en cuestión tan sólo es un acto de ejecución, que reitera lo dispuesto por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, ya que de la lectura de esta, no se desprende que esté regulada dicha Comisión Especial Interinstitucional y menos aún las facultades con las que cuenta, por lo que el decreto legislativo que nos ocupa, regula situaciones generales abstractas e impersonales en forma permanente, pues con independencia del número de veces que sea aplicado en cada caso concreto, no se agota con su promulgación ni tiene un período de vigencia determinada.

No es óbice para llegar a la anterior conclusión, el hecho de que el Decreto impugnado, en su caso, únicamente se aplique a determinadas negociaciones, en virtud de que tal aplicación no agota la generalidad y permanencia de las disposiciones que regulan, los Programas Delegacionales y Planes de Desarrollo Parciales, que rigen para todas aquellas personas que en un futuro decidan establecer las negociaciones mercantiles a que se refiere el mismo, por lo que no se puede afirmar que la norma de que se trata está dirigido a una o varias personas individualmente determinadas.

Adicionalmente, no asiste razón a las autoridades Legislativa y Ejecutivo del Distrito Federal, en cuanto aducen que el Decreto impugnado no generó modificación alguna al orden jurídico de la entidad, en tanto sí modifica expresamente todos y cada uno de los Programas Delegacionales del Distrito Federal, y diversos Programas Parciales, mediante la adición de nuevas disposiciones generales y abstractas, que serán igualmente obligatorias para la generalidad de los gobernados y para las autoridades que deban aplicarlas, y que incluso, significarán fuente de fundamentación para la acción pública y para actos de la administración pública.

Por tanto, la causa de sobreseimiento que se hace valer es infundada, pues contrariamente a lo afirmado por las citadas autoridades el Decreto impugnado sí reviste las características de una norma general, como lo exige la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.

Sin que obste, la circunstancia de que tenga su origen en un acto de la Administración pública del Distrito Federal conforme a lo previsto por los artículos 67, fracción XVI y 119 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal⁵, ya que una vez sometidas a la consideración y aprobación de la Asamblea Legislativa, el Decreto impugnado adquiere la naturaleza de ley en sentido formal y material; formalmente legislativo por

⁴ **"CUARTO.** La Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Gobierno del Distrito Federal establecerán una **Comisión Especial Interinstitucional** que estará integrada por las Comisiones de Administración Pública Local, Fomento Económico y Abasto y Distribución de Alimentos de la Asamblea Legislativa y por parte del Gobierno por las Secretarías de Gobierno, Finanzas, Desarrollo Económico, Obras y Servicios Urbanos, Protección Civil, además de la Consejería Jurídica y **tendrá las siguientes responsabilidades.**

1. Elaborar un "Programa de Modernización y Desarrollo de los Mercados Públicos del Distrito Federal" en un término de 60 días a partir de la publicación del Decreto, que será entregado al Gobierno del Distrito Federal y a las Delegaciones para que lo instrumenten en el ámbito de sus competencias y facultades; y 2. Realizar el seguimiento y evaluación de la instrumentación del Programa, así como de la aplicación de la presente Norma.

El "Programa de Modernización y Desarrollo de los Mercados Públicos del Distrito Federal" abordará, al menos, los siguientes aspectos:

1. Mitigación de riesgos y obras de mantenimiento;
2. Medidas y acciones para el mejoramiento de la competitividad de los Mercados Públicos; y
3. Modernización de las instalaciones y servicios.

El Gobierno del Distrito Federal, dispondrá los recursos necesarios para la elaboración e instrumentación del Programa.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el Presupuesto de Egresos 2012, etiquetará recursos al Gobierno del Distrito Federal y a las Delegaciones para el programa mencionado".

⁵ **"Artículo 67.** Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:

[...]

XXVI. Dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes

Artículo 119. Los Programas de Desarrollo Urbano serán formulados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y sometidos a la aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de acuerdo con los procedimientos y requisitos establecidos en la ley de la materia".

el órgano que lo emite; y materialmente legislativo atendiendo al contenido y situaciones jurídicas que regula, condiciones suficientes para estimar procedente la acción en apego al principio de supremacía constitucional por tratarse de una norma con características de ley que se impugna por su posible contradicción con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO. Improcedencia por cesación de efectos y sobreseimiento parcial de la acción.

Con fundamento en el artículo 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Tribunal Pleno advierte de oficio, que en el caso en estudio se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la aludida ley reglamentaria, que dispone:

“Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;”

De la lectura del artículo antes transcrito, se desprende que este tipo de asuntos son improcedentes cuando hayan cesado los efectos de la norma general impugnada, lo cual implica que ésta deje de surtir sus efectos jurídicos. Por tanto, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, dicha causa de improcedencia se actualiza cuando deje de producir efectos la norma general impugnada, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en dicho medio de control constitucional y la resolución que llegue a dictarse no puede tener efectos retroactivos, conforme lo ha sustentado el Tribunal Pleno, en la tesis de jurisprudencia P./J. 8/2004, que establece:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título II de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria⁶.”

En el caso, de la lectura integral de la acción, se advierte que la promovente demandó la invalidez de todo el **“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 de esta entidad, el veinte de mayo de dos mil once, del indicado cuerpo normativo, por el momento interesa el texto de los artículos Primero y Décimo Segundo, que originalmente establecían:

“PRIMERO. Se adiciona una norma ‘29. MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE EQUIDAD Y COMPETITIVIDAD PARA EL ABASTO PÚBLICO’ al inciso 4.5.2 Normas de Ordenación Generales del apartado 4.5 Normas de Ordenación del Capítulo 4. Ordenamiento Territorial del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano. Álvaro Obregón, publicado el 10 de abril de 1997 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, para quedar como sigue:

‘29. MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE EQUIDAD Y COMPETITIVIDAD PARA EL ABASTO PÚBLICO’

Los establecimientos mercantiles en los que se pretenda preponderantemente la venta de artículos que conforman la canasta de productos básicos y, de manera complementaria, la de ropa y calzado, bajo el sistema de autoservicio, con el uso de tienda de autoservicio, supermercado, minisuper o tienda de conveniencia, sólo podrán situarse en predios cuya zonificación secundaria sea Habitacional Mixto (HM), así como en predios con frente a vías públicas en los que resulte aplicable alguna ‘norma de ordenación sobre vialidad’ que otorgue la zonificación HM indicada en el plano del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano correspondiente.

⁶ Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, marzo de 2004, página 958.

Se exceptúa de la aplicación de esta norma a los establecimientos mercantiles que tengan el uso de suelo de tienda de abarrotes o miscelánea.

[...]

DÉCIMO SEGUNDO. Se adiciona una norma '29. MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE EQUIDAD Y COMPETITIVIDAD PARA EL ABASTO PÚBLICO' al inciso 4.5.2 Normas de Ordenación Generales del apartado 4.5 Normas de Ordenación del Capítulo 4. Ordenamiento Territorial del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano. Milpa Alta, publicado el 10 de abril de 1997 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, para quedar como sigue:

'29. MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE EQUIDAD Y COMPETITIVIDAD PARA EL ABASTO PÚBLICO'

Los establecimientos mercantiles en los que se pretenda preponderantemente la venta de artículos que conforman la canasta de productos básicos y, de manera complementaria, la de ropa y calzado, bajo el sistema de autoservicio, con el uso de tienda de autoservicio, supermercado, minisuper o tienda de conveniencia, sólo podrán situarse en predios cuya zonificación secundaria sea Habitacional Mixto (HM), así como en predios con frente a vías públicas en los que resulte aplicable alguna 'norma de ordenación sobre vialidad' que otorgue la zonificación HM indicada en el plano del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano correspondiente.

Se exceptúa de la aplicación de esta norma a los establecimientos mercantiles que tengan el uso de suelo de tienda de abarrotes o miscelánea".

No obstante dicha impugnación, a la postre se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de tres de mayo de dos mil doce, el "**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**", el cual en términos de su artículo único transitorio, entró en vigor al día siguiente de su publicación, este último, en la parte que interesa establece:

"ARTÍCULO ÚNICO: Se reforman los artículos Primero y Décimo Segundo por el que se adiciona una norma '29. MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE EQUIDAD Y COMPETITIVIDAD PARA EL ABASTO PÚBLICO', A LOS PROGRAMAS DELEGACIONALES Y PARCIALES DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE SE INDICAN, para quedar como sigue:

PRIMERO. Se adiciona 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 Ordenamiento Territorial del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Álvaro Obregón, publicado el **10 de mayo de 2011**, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, para quedar como sigue:

'29. MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE EQUIDAD Y COMPETITIVIDAD PARA EL ABASTO PÚBLICO'

Los establecimientos mercantiles en los que se pretenda preponderantemente la venta de artículos que conforman la canasta de productos básicos y, de manera complementaria, la de ropa y calzado, bajo el sistema de autoservicio, con el uso de tienda de autoservicio, supermercado, minisúper o tienda de conveniencia, sólo podrán situarse en predios cuya zonificación secundaria sea Habitacional Mixto (HM), así como en predios con frente a vías públicas en los que resulte aplicable alguna 'norma de ordenación sobre vialidad' que otorgue la zonificación HM indicada en el plano del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano correspondiente.

Se exceptúa de la aplicación de esta norma a los establecimientos mercantiles que tengan el uso de suelo de tienda de abarrotes o miscelánea.

DÉCIMO SEGUNDO. Se adiciona 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 Ordenamiento Territorial del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Milpa Alta, publicado el **19 de julio de 2011**, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, para quedar como sigue:

'29. MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE EQUIDAD Y COMPETITIVIDAD PARA EL ABASTO PÚBLICO'

Los establecimientos mercantiles en los que se pretenda preponderantemente la venta de artículos que conforman la canasta de productos básicos y, de manera complementaria, la de ropa y calzado, bajo el sistema de autoservicio, con el uso de tienda de autoservicio, supermercado, minisúper o tienda de conveniencia, sólo podrán situarse en predios cuya zonificación secundaria sea Habitacional Mixto (HM), así como en predios con frente a vías públicas en los que resulte aplicable alguna 'norma de ordenación sobre vialidad' que otorgue la zonificación HM indicada en el plano del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano correspondiente.

Se exceptúa de la aplicación de esta norma a los establecimientos mercantiles que tengan el uso de suelo de tienda de abarrotes o miscelánea.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrara en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal".

En estas condiciones, tomando en cuenta que se reformaron dos disposiciones del Decreto tildado de inconstitucional, y ello entraña un acto legislativo nuevo en términos del principio de autoridad formal de la ley, conforme al cual este tipo de disposiciones sólo pueden ser modificadas por otra del mismo rango, esta Tribunal Pleno considera que se actualiza la causal de improcedencia prevista por el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, únicamente por lo que ve a 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**, materia de la presente acción de inconstitucionalidad, publicado el veinte de mayo de dos mil once, toda vez que han dejado de producir efectos. Lo anterior, sin perjuicio de lo que llegue a determinarse en la diversa acción de inconstitucionalidad **35/2012**, en la que fue impugnado el decreto legislativo transcrito.

Por tanto, al haberse reformado los citados numerales, cuya invalidez se demandó, es claro que en esta acción de inconstitucionalidad han cesado sus efectos, máxime si se toma en cuenta que, conforme a la normatividad transitoria del decreto antes reproducido, éste entró en vigor el cuatro de mayo de dos mil doce; por consiguiente, ha sobrevenido la causal de improcedencia por cesación de efectos de las citadas disposiciones y debe sobreseerse de forma parcial la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de los artículos 59 y 65 párrafo primero, en relación con el diverso 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículos 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los criterios sustentados por este Tribunal Pleno y la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que señalan:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA. La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución"⁷.

⁷ Novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXI, mayo de 2005, página 782.

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE EL PROCEDIMIENTO ES DEROGADA LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, DEBE ESTIMARSE QUE CESARON SUS EFECTOS POR LO QUE PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO. Si con motivo de la reforma realizada a una ley se derogaron los preceptos impugnados en la acción de inconstitucionalidad, debe declararse el sobreseimiento en el juicio con fundamento en el artículo 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al sobrevenir la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de dicha ley reglamentaria, por haber cesado los efectos de la norma general impugnada”⁸.

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA. La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Ahora bien, para estimar actualizada esta causa de improcedencia, debe analizarse el derecho transitorio que rige la reforma, a efecto de establecer, indubitadamente, que la norma anterior fue plenamente sustituida por la nueva”⁹.

SEXTO. Antecedentes y marco jurídico. Como una cuestión previa al estudio de fondo, resulta pertinente analizar, de manera breve, los antecedentes del caso y el marco jurídico aplicable al sistema de planeación de desarrollo urbano en el Distrito Federal, ya que el Decreto impugnado modifica los distintos programas delegacionales en dicha materia.

29-ene-96	Fue publicada la anterior Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que en la parte que interesa dispuso: “Artículo 7. Para efectos de la presente Ley, se entenderá por: [...] XL. Normas de ordenación: 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 general, delegacionales y parciales y en el Reglamento de esta Ley; [...]” En esta anterior ley, también se determinó: i. La planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial en el Distrito Federal, se regía a través del Programa General, los programas delegacionales y los programas parciales, que en conjunto constituían el instrumento rector de la planeación en el Distrito Federal (art.16). ii. Los programas delegacionales se subordinarán al Programa General y deberán ser congruentes entre sí. Para la interpretación y aplicación de los programas, la ley ordenaba atender el orden jerárquico establecido entre ellos. iii. Cada uno de esos Programas, a saber, el General, los Delegacionales y los Parciales, debían contener las llamadas normas de ordenación que eran definidas así: “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 general, delegacionales y parciales y en el Reglamento de esta Ley;”
-----------	---

⁸ Novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXI, mayo de 2005, página 783

⁹ Novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, marzo de 2006, página 1412.

	iv. Uno de los objetivos fundamentales de esas normas de ordenación, era el establecimiento de restricciones sobre el uso de suelo y la ordenación territorial, lo que estaba definido de la siguiente manera: “Restricción: Limitación o afectación que se impone en los planes y programas de desarrollo urbano, las normas de ordenación y los planos oficiales de alineamiento y derechos de vía, al uso o aprovechamiento de un predio, para el cumplimiento de los objetivos y estrategias de los programas”. v. El proyecto de Programa General del Distrito Federal era elaborado por la Secretaría competente y los Programas Delegacionales y parciales por el Jefe Delegacional de cada una de las demarcaciones territoriales. Tras procesos de consulta pública, se remitían los expedientes técnicos al Jefe de Gobierno para que éste los presentara a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para su aprobación.
10-abr-97	Se publicaron en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano de las dieciséis Delegaciones del Distrito Federal, también publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 7 y 8 de abril del indicado año.
23-feb-99	Es divulgada una reforma a la anterior Ley de Desarrollo Urbano, de cuyas normas transitorias, resulta conveniente destacar: Segundo. los Programas aprobados, promulgados y publicados con anterioridad, seguirán vigentes, de acuerdo con lo siguiente listado de publicaciones en la Gaceta Oficial del Distrito Federal: 1. El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (11-jul-1997); 2. La promulgación y aprobación de los Programas de Desarrollo Delegacionales del Distrito Federal (7-abr-1997); 3. Publicación de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano de las 16 circunscripciones del Distrito Federal (10-abr-1997) –posteriormente se publicaron revisiones a estos programas, excepto Cuajimalpa-; y 4. Cada uno de los Planos y Anexos Técnicos de esos Programas Delegacionales (10-abr-1997). “Tercero. Las normas de ordenación números 1,2, 3 y 4 que se aplican en Áreas de Actuación señaladas en el Programa General de Desarrollo Urbano y las normas de ordenación generales de la 1 a la 28 a las que se sujetan los usos de suelo en todo el Distrito Federal según la zonificación y las disposiciones expresas de cada uno de los programas delegacionales de desarrollo urbano vigentes que se mencionan en el artículo segundo transitorio de este Decreto, y cuando la norma específica lo señala, y que fueron aprobadas, promulgadas y publicadas como partes integrantes de los programas delegacionales de desarrollo urbano señalados en el mencionado artículo segundo transitorio de este Decreto, se consideran normas generales de ordenación del Programa General de Desarrollo Urbano vigente, en los mismos términos en que dichas normas fueron publicadas y dejarán de ser normas de los programas delegacionales de desarrollo urbano referidos, publíquense en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para difusión de lo que dispone este artículo transitorio y a partir de su publicación serán normas del Programa General de Desarrollo Urbano”. Conforme al anterior artículo, las normas 1 a la 28 -que preceden a la norma 29 controvertida-, que inicialmente pertenecían a los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, con dicha reforma quedaron incorporadas al Programa General de Desarrollo Urbano.
31-dic-03	Fue publicado el Decreto por el que se aprueba el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, entre las acciones estratégicas en materia de desarrollo urbano, establecía la actualización del marco jurídico, a través de la homologación de la legislación y otros instrumentos en dicha materia, considerándose como instancias responsables y/o participantes entre otras al Gobierno del Distrito Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Secretaría de Medio Ambiente de la entidad.
8-abr-05	En la Gaceta Oficial del Distrito Federal se dieron a conocer los siguientes decretos: I. Decreto por el que se reformaron diversas disposiciones a la anterior Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, cuyo artículo Tercero Transitorio dispuso: “TERCERO. Una vez publicadas, las Normas de Ordenación Generales (sic) formarán parte de la Ley de Desarrollo Urbano y del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal”.

	II. Asimismo, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan las normas de ordenación generales, para formar parte de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en la parte que interesa señala: “ARTÍCULO PRIMERO. Se rechaza la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan las Normas de Ordenación Generales, para formar parte de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, turnada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal III Legislatura, el 17 diciembre de 2004. ARTÍCULO SEGUNDO Se aprueba la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan las Normas de Ordenación Generales (sic), para formar parte de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, turnada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el 16 febrero de 2005. ARTÍCULO TERCERO. Se reforman y Adicionan las Normas de Ordenación Generales Números 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 26, 27 y 28 para quedar en los siguientes términos: [...]”
8-nov-07	Fue publicado el nuevo Programa General de Desarrollo para el Distrito Federal 2007-2012.
15-jul-10	Se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la vigente Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en su derecho transitorio se dispuso: “PRIMERO. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. SEGUNDO. Se aboga la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 1996, así como todas las demás disposiciones legales que se opongan o contravengan a la presente Ley. TERCERO. Las disposiciones reglamentarias de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicada el 29 de enero de 1996, continuarán en vigor, en lo que no contradigan a las disposiciones de esta Ley, hasta en tanto no se expidan otras nuevas. CUARTO. Los Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano, Recursos Administrativos y las Acciones Públicas que se encuentren en trámite a la entrada en vigor de esta Ley, se resolverán hasta su total solución en términos de la ley anterior. QUINTO. Los Programas de Desarrollo Urbano expedidos con anterioridad a la vigencia de esta Ley, continuarán en vigor”. El anterior ordenamiento, se emite por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, conforme al marco establecido en el artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción II, inciso j), que en la parte que interesa señala: “Artículo 122. [...] V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades: [...] j). Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo;[...] El referido Estatuto de Gobierno, en lo que interesa, establece: “Artículo 42. La Asamblea Legislativa tiene facultades para: [...] XIV. Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en el uso del suelo; [...] Artículo 67. Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes: [...]

	XXVI. Dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes; Artículo 119. Los Programas de Desarrollo Urbano serán formulados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y sometidos a la aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de acuerdo con los procedimientos y requisitos establecidos en la ley de la materia. Al respecto, el ordenamiento en la materia se establece en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, particularmente sus numerales 3, fracción XXI, 5, fracciones I y II, 33 a 35, 36, 39 y 40, de los que se desprende: a. Toda norma de ordenación se establecerá en los Programas. b. La planeación del desarrollo urbano comprende, entre otros: el Programa General de Desarrollo Urbano, los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano y las Normas de Ordenación. c. Estos programas y sus modificaciones o adiciones, serán formulados por el Jefe de Gobierno y sometidos a la aprobación de la Asamblea, de acuerdo con los procedimientos y requisitos establecidos en la misma. d. Los programas y sus modificaciones, serán elaborados con base en los resultados que arroje el Sistema de Información y Evaluación del Desarrollo Urbano, a fin de verificar su congruencia con otros instrumentos de planeación y determinar si los factores económicos, ambientales, sociales, de infraestructura urbana o de riesgo, persisten o han variado, para comprobar si procede la modificación de los programas vigentes o, en su caso, formular unos nuevos. e. En todas aquellas etapas de formulación de los programas en que participe la Secretaría de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, también lo harán los jefes delegacionales en lo que corresponde a sus demarcaciones territoriales. f. La formulación de modificaciones a los programas será iniciada por la mencionada Secretaría, de oficio o, en su caso, a solicitud de parte, entre estas últimas podrá ser una dependencia, órgano o entidad de la Administración Pública del Distrito Federal. g. La formulación dichas modificaciones o adiciones a los programas, se sujetará al siguiente procedimiento: I. Elaboración. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, elaborará el proyecto de modificación del programa, en un plazo máximo de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud. II. Expediente técnico. Dicha dependencia integrará un expediente técnico por cada proyecto de modificación, con los siguientes requisitos: antecedentes que determinen la necesidad de modificar el programa y la solicitud de parte; así como todas las constancias de lo que se actúe en el procedimiento. III. Dictamen. Dicho expediente y el proyecto de modificación, serán remitidos, en un plazo máximo de diez días hábiles, al Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable del Distrito Federal, a fin de que este emita su dictamen correspondiente. El citado Consejo tendrá un plazo máximo de diez días hábiles, contados a partir de la fecha en que reciba la citada documentación, para emitir dicha evaluación técnico-jurídica; en caso de no hacerlo, se entenderá formulado en sentido positivo. IV. Remisión al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. La aludida Secretaría remitirá el proyecto de modificación, el expediente técnico y, en su caso, el dictamen relativo, al titular de la Administración Pública, para que este a su vez lo presente ante el órgano legislativo local. V. Aprobación y Publicación. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, una vez que le sean presentados el proyecto de modificación, el expediente técnico y, en su caso, el dictamen relativo, tendrá un plazo máximo de cuarenta días hábiles de los periodos de sesiones ordinarias, para resolver o bien notificar sus observaciones y devolver todo al Jefe de Gobierno. Si dicha Asamblea no resuelve o notifica observaciones, en el plazo establecido para ello, se entenderá por aprobada la modificación y el Jefe de Gobierno, podrá proceder a su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.
--	--

	En caso de que el citado órgano parlamentario formule observaciones al proyecto de modificación del programa, lo notificará al Jefe de Gobierno, quien las hará del conocimiento de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, para que esta elabore las adecuaciones correspondientes, en un plazo máximo de diez días hábiles, para remitirlo a su titular, para que este nuevamente lo presente a consideración de la Asamblea, la cual tendrá un plazo máximo de veinte días hábiles de los periodos de sesiones ordinarias, para aprobar el proyecto de modificación al programa, que de no hacerlo en dicho plazo, se entenderá por aprobado y se procederá a su promulgación y publicación en el medio de difusión oficial de esta ciudad capital; esto último también se llevará a cabo en caso de ser aprobado expresamente por la indicada autoridad legislativa local. V. Registro. Publicada la modificación del programa de que se trate, la Secretaría llevará a cabo su inscripción en el Registro de Planes y Programas y solicitará lo mismo en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.
5-abr-11	Mediante oficio SG/3482/2011, el Secretario de Gobierno del Distrito Federal, con fundamento en el artículo 23, fracción II, de la Ley Orgánica del Distrito Federal, adjuntó a su oficio SG/3482/2011, la iniciativa del "DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA NORMA '29 MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE EQUIDAD Y COMPETITIVIDAD PARA EL ABASTO PÚBLICO', A LOS PROGRAMAS DELEGACIONALES Y PARCIALES DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL QUE SE INDICAN", suscrita por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en la que básicamente adujo: • Los Programas de Desarrollo Urbano previstos en el artículo 119 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, constituyen un instrumento indispensable para orientar el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial del Distrito Federal. • Una de las modalidades de los Programas de Desarrollo Urbano son los Programas Delegacionales, los cuales establecen la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de las Delegaciones del Distrito Federal. • La competencia entre los distintos establecimientos para el abasto popular debe realizarse en un marco de mayor equidad económica, fomentando que la localización de los nuevos emplazamientos comerciales de abasto se sitúen en aquellos espacios de la ciudad cuya vocación urbana y económica garanticen una sana competencia sin afectar los centros de barrio y la actividad económica de los mercados públicos. • Si bien constitucionalmente se garantiza el libre funcionamiento del mercado y el aseguramiento de la libre competencia, en el ejercicio de esas libertades el Estado debe procurar el equilibrio entre los sectores participantes, y establecer un sistema basado en la equidad a partir del reconocimiento de capacidades y potencialidades económicas distintas, en la búsqueda del cumplimiento del principio constitucional consagrado en el artículo 25 que señala que en la rectoría del desarrollo nacional se deberá buscar una mas justa distribución del ingreso y la riqueza. • Para lograr lo anterior, es necesaria la intervención de las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, a fin de garantizar que las actividades de abasto se lleven en un ambiente de oportunidades y de pleno desarrollo productivo. Para tal efecto, se considera necesaria la expedición de una Norma de Ordenación General cuyo objeto sea ordenar y dirigir la localización de los giros mercantiles que operen con la modalidad de autoservicio, bajo los usos de minisúper, supermercado o tienda de auto servicio, determinando su localización en corredores y sectores urbanos cuya capacidad y vocación son aptas para albergar nuevas unidades para el abasto popular. • A efecto de lograr los objetivos enunciados, es que se estima necesario adicionar a los 16 programas delegacionales de desarrollo urbano la Norma 29, que determine la ubicación de los mismos en aquellos predios cuya zonificación secundaria sea Habitacional Mixto (HM) y en los que tengan frente a vías públicas en los que resulte aplicable alguna "norma de ordenación sobre vialidad" que permita otorgar la zonificación HM¹⁰.
7-abr-11	La Quinta Legislatura de la Asamblea en sesión ordinaria de esta fecha, acordó turnarla para su análisis y dictamen a la Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana¹¹.

¹⁰ Foja 152 del cuaderno de pruebas ofrecidas por la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

¹¹ Fojas 42 a 50 del cuaderno de pruebas ofrecidas por la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

8-abr-11	La Comisión Federal de Competencia Económica (COFECO), emitió opinión dirigida al Presidente de dicha Comisión legislativa, en esta señaló que la iniciativa era nociva para el proceso de competencia y libre concurrencia, conforme a las siguientes conclusiones: “Por todo lo anterior, esta autoridad considera que las disposiciones contenidas en la iniciativa resultarían nocivas al proceso de competencia y libre concurrencia y, en consecuencia, contrarias al interés público y el bienestar de los consumidores. Al respecto, debe enfatizarse que existen criterios judiciales que han determinado que el proceso de competencia económica y libre concurrencia tutelado por el artículo 28 constitucional, así como por la LFCE [Ley Federal de Competencia Económica], es de interés social y orden público, por lo que los órganos del Estado deben privilegiarlo por encima del interés particular, ya que de lo contrario se estaría afectando el interés de la sociedad. En este sentido, esta autoridad recomienda no aprobar la iniciativa, en virtud de que segmentaría mercados y generaría ventajas exclusivas a favor de los establecimientos de dónde se venden productos de la canasta básica, como los mercados públicos, además de que crearía barreras a la entrada para nuevos oferentes, a costa del bienestar de los consumidores. Sólo mediante la promoción de la competencia y la eficiencia de los mercados se logrará una mayor productividad y competitividad de los establecimientos de abasto popular, así como elevar el bienestar de la población. Finalmente, esta autoridad manifiesta su entera disposición a colaborar con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en los trabajos encaminados a diseñar y modificar marcos legales y reglamentarios a fin de que resulten favorables al proceso de competencia y libre concurrencia en los mercados”¹².
11-abr-11	La Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, llevó a cabo la reunión de trabajo para revisar y emitir el dictamen de la iniciativa del Jefe de Gobierno, en este se hicieron las siguientes consideraciones: ❖ Una de las modalidades de los Programas de Desarrollo Urbano son los Programas Delegacionales los cuales establecen la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de las Delegaciones del Distrito Federal. ❖ A efecto de lograr los objetivos enunciados, es que se estima necesario adicionar a los 16 programas delegacionales de desarrollo urbano de la Norma 29 de Ordenación General. ❖ De acuerdo a lo previsto en el artículo 5, fracción II, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal corresponde a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobar los programas, sus modificaciones y remitirlos al Jefe de Gobierno para su promulgación y publicación e inscripción en el Registro de Planes y Programas. ❖ Durante la Sesión de presentación de este Dictamen los Diputados integrantes de la Comisión decidieron hacer las correcciones necesarias para quedar como se establece¹³.
14-abr-11	El dictamen de dicha Comisión fue sometido para su discusión en la sesión plenaria del órgano legislativo del Distrito Federal, quien aprobó en lo general, con 42 votos a favor, 16 votos en contra y 2 abstenciones, el <i>“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”</i>, materia del presente asunto¹⁴.
20-may-11	Dicho Decreto es publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

¹² A esta hace referencia la Comisión Federal de Competencia (COFECO), en la opinión desahogada en el expediente principal, particularmente en el pie de página de la foja 320 vuelta, de autos.

¹³ Fojas 51 a 119 del cuaderno de pruebas ofrecidas por la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

¹⁴ Fojas 3 a 41 del cuaderno de pruebas ofrecidas por la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Por otra parte, se advierte que todos los programas publicados en mil novecientos noventa y siete, salvo el de Cuajimalpa, han sido revisados, modificados y adicionados, a través de los avisos de inicio signados por la titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; independiente de la fecha en que se desahogó cada procedimiento de revisión, la publicación de estos, se caracteriza por su desfase temporal, tal como se puede advertir de lo siguiente:

Proceso de Revisión en 2004:

- 1) **Venustiano Carranza:** Publicación del aviso de inicio del proceso de revisión, modificación y actualización del Programa Delegacional 1997: 19 de noviembre del 2002; **Consulta Pública para revisión del Programa: del 24 de marzo al 23 de abril del 2004.** Fecha de Publicación del Programa Delegacional: 26 de enero de 2005.
- 2) **Magdalena Contreras:** Publicación del aviso de inicio del proceso de revisión, modificación y actualización del Programa Delegacional 1997 (15 de agosto del 2002); **Consulta Pública para revisión del Programa del 31 de mayo y concluyendo el 29 de junio del 2004.** Fecha de Publicación del Programa Delegacional: 28 de enero de 2005.
- 3) **Benito Juárez:** Publicación del aviso de inicio del proceso de revisión, modificación y actualización del Programa Delegacional: 3 de octubre de 2002; **Consulta Pública para revisión del Programa: del 1o. de julio al 3 de agosto de 2004.** Fecha de Publicación del Programa Delegacional: 6 de mayo de 2005.
- 4) **Xochimilco.-** Publicación del aviso de inicio del proceso de revisión, modificación y actualización del Programa Delegacional: 10 de septiembre de 2002; **Consulta Pública para revisión del Programa: del 30 de julio al 30 de agosto de 2004.** Fecha de Publicación del Programa Delegacional: 6 de mayo de 2005.
- 5) **Iztapalapa:** Publicación del aviso de inicio del proceso de revisión, modificación y actualización del Programa Delegacional 1997: 29 de octubre de 2002; **Consulta Pública para revisión del Programa: del 7 de julio al 7 de agosto de 2004;** Fecha de Publicación del Programa Delegacional: 2 de octubre de 2008.
- 6) **Coyoacán:** Publicación del aviso de inicio del proceso de revisión, modificación y actualización del Programa Delegacional 1997: 15 de agosto de 2002; **Consulta Pública para revisión del Programa: del 29 de octubre al 3 de diciembre de 2004;** Fecha de Publicación del Programa Delegacional: 10 de agosto de 2010.
- 7) **Álvaro Obregón:** Publicación del aviso de inicio del proceso de revisión, modificación y actualización del Programa Delegacional 1997: 14 de junio de 2004; **Consulta Pública para revisión del Programa: del 11 de noviembre al 15 de diciembre de 2004;** Fecha de Publicación del Programa Delegacional: 11 de mayo de 2011.

Proceso de Revisión en 2005

- 8) **Tlalpan:** Publicación del aviso de inicio del proceso de revisión, modificación y actualización del Programa Delegacional 1997: 10 de septiembre de 2002; **Consulta Pública para revisión del Programa: del 28 de febrero al 1 de abril de 2005;** Fecha de Publicación del Programa Delegacional: 13 de agosto de 2010.
- 9) **Gustavo A. Madero:** Publicación del aviso de inicio del proceso de revisión, modificación y actualización del Programa Delegacional 1997: 29 de octubre del 2002; **Consulta Pública para revisión del Programa: del 28 de marzo al 14 de mayo de 2005;** Fecha de Publicación del Programa Delegacional: 12 de agosto de 2010.
- 10) **Azcapotzalco:** Publicación del el aviso de inicio del proceso de revisión, modificación y actualización del Programa Delegacional: 14 de junio de 2004; **Consulta Pública para revisión del Programa: del 11 de junio al 10 de agosto de 2005.** Fecha de Publicación del Programa Delegacional: 24 de septiembre de 2008.
- 11) **Miguel Hidalgo:** Publicación del aviso de inicio del proceso de revisión, modificación y actualización del Programa Delegacional 1997: 12 de julio de 2004; **Consulta Pública para revisión del Programa: del 1 al 30 de agosto de 2005;** Fecha de Publicación del Programa Delegacional: 30 de septiembre de 2008.
- 12) **Cuauhtémoc:** Publicación del aviso de inicio del proceso de revisión, modificación y actualización del Programa Delegacional 1997: 10 de septiembre de 2002; **Consulta Pública para revisión del Programa: del 26 de octubre al 25 de noviembre de 2005;** Fecha de Publicación del Programa Delegacional: 29 de septiembre de 2008.

[illegible]

19	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
20	✓				✓		✓			✓		✓	✓	✓		✓
21	✓				✓		✓			✓	✓	✓		✓		✓
22					✓					✓					✓	
23			✓		✓					✓					✓	
24			✓		✓					✓					✓	
25			✓		✓					✓						
26	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓			✓	✓		
27	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓
28	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓

Datos de interpretación

DELEGACIONES			
1	ÁLVARO OBREGÓN	9	IZTAPALAPA
2	AZCAPOTZALCO	10	MAGDALENA CONTRERAS
3	BENITO JUÁREZ	11	MIGUEL HIDALGO
4	COYOACÁN	12	MILPA ALTA
5	CUAJIMALPA	13	TLÁHUAC
6	CUAUHTÉMOC	14	TLALPAN
7	GUSTAVO A. MADERO	15	VENUSTIANO CARRANZA
8	IZTACALCO	16	XOCHIMILCO

NORMAS DE ORDENACIÓN			
No.	CONTENIDO	No.	CONTENIDO
1	COEFICIENTE DE OCUPACIÓN DEL SUELO (COS) Y COEFICIENTE DE UTILIZACIÓN DEL SUELO (CUS).	15	ZONAS FEDERALES Y DERECHOS DE VÍA.
2	TERRENOS CON PENDIENTE NATURAL EN SUELO URBANO.	16	PREDIOS CON DOS O MÁS ZONIFICACIONES, CUANDO UNA DE ELLAS SEA ÁREA DE VALOR AMBIENTAL (AV) O ESPACIO ABIERTO (EA).
3	FUNCIÓN DE DOS O MÁS PREDIOS CUANDO UNO DE ELLOS SE UBIQUE EN ZONIFICACIÓN HABITACIONAL (H).	17	VÍA PÚBLICA Y ESTACIONAMIENTOS SUBTERRÁNEOS.
4	ÁREA LIBRE DE CONSTRUCCIÓN Y RECARGA DE AGUAS PLUVIALES AL SUBSUELO.	18	AMPLIACIÓN DE CONSTRUCCIONES EXISTENTES.
5	ÁREA CONSTRUIBLE EN ZONIFICACIÓN DENOMINADA ESPACIOS ABIERTOS (EA).	19	ESTUDIO DE IMPACTO URBANO.
6	ÁREA CONSTRUIBLE EN ZONIFICACIÓN DENOMINADA ÁREAS DE VALOR AMBIENTAL (AV).	20	SUELO DE CONSERVACIÓN.
7	ALTURAS DE EDIFICACIONES Y RESTRICCIONES EN LA COLINDANCIA POSTERIOR DEL PREDIO.	21	BARRANCAS
8	INSTALACIONES PERMITIDAS POR ENCIMA DEL NÚMERO DE NIVELES.	22	ALTURA MÁXIMA Y PORCENTAJE DE ÁREA LIBRE PERMITIDA EN LAS ZONIFICACIONES; (E) EQUIPAMIENTO; (CB) CENTRO DE BARRIO; E (I) INDUSTRIA.

9	SUBDIVISIÓN DE PREDIOS.	23	DE LAS TABLAS DE USOS PERMITIDOS.
10	ALTURAS MÁXIMAS EN VIALIDADES EN FUNCIÓN DE LA SUPERFICIE DEL PREDIO Y RESTRICCIONES DE CONSTRUCCIÓN AL FONDO Y LATERALES.	24	USOS NO ESPECIFICADOS.
11	CÁLCULO DEL NÚMERO DE VIVIENDAS PERMITIDAS E INTENSIDAD DE CONSTRUCCIÓN CON APLICACIÓN DE LITERALES.	25	DE LOS PROGRAMAS PARCIALES.
12	SISTEMA DE TRANSFERENCIA DE POTENCIALIDAD DE DESARROLLO URBANO.	26	NORMA PARA INCENTIVAR LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA SUSTENTABLE, DE INTERÉS SOCIAL Y POPULAR.
13	LOCALES CON USO DISTINTO AL HABITACIONAL EN ZONIFICACIÓN HABITACIONAL (H).	27	DE LOS REQUERIMIENTOS PARA LA CAPTACIÓN DE AGUAS PLUVIALES Y DESCARGAS DE AGUAS RESIDUALES.
14	USO DEL SUELO DENTRO DE LOS CONJUNTOS HABITACIONALES.	28	ZONA Y USOS DE RIESGO.

SÉPTIMO. Fijación de la materia de estudio. Lo constituye el “*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 que se indican*” o Norma 29, que ordena adicionar o modificar dieciséis Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, de cuyo análisis estructural se desprende lo siguiente:

TEXTO	
“NORMA 29. MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE EQUIDAD Y COMPETITIVIDAD PARA EL ABASTO PÚBLICO. Los establecimientos mercantiles en los que se pretenda preponderantemente la venta de artículos que conforman la canasta de productos básicos y, de manera complementaria, la de ropa y calzado, bajo el sistema de autoservicio, con el uso de tienda de autoservicio, supermercado, minisúper o tienda de conveniencia, sólo podrán situarse en predios cuya zonificación secundaria sea Habitacional Mixto (HM), así como en predios con frente a vías públicas en los que resulte aplicable alguna ‘norma de ordenación sobre vialidad’ que otorgue la zonificación HM indicada en el plano del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano correspondiente. Se exceptúa de la aplicación de esta norma a los establecimientos mercantiles que tengan el uso de suelo de tienda de abarrotes o miscelánea”.	
ARTÍCULO	EL ANTERIOR TEXTO SE ADICIONA A LOS PROGRAMAS DELEGACIONALES DE:
Primero.	Álvaro Obregón (<u>sobreseimiento parcial por cesación de efectos</u>).
Segundo.	Azcapotzalco
Tercero.	Benito Juárez
Cuarto.	Coyoacán
Quinto.	Cuajimalpa
Sexto.	Cuauhtémoc
Séptimo.	Gustavo A. Madero
Octavo.	Iztacalco
Noveno.	Iztapalapa
Décimo.	Magdalena Contreras
Décimo	Miguel Hidalgo
Primero.	
Décimo	Milpa Alta (<u>sobreseimiento parcial por cesación de efectos</u>).
Segundo.	

Décimo Tercero.	Tláhuac
Décimo Cuarto.	Tlalpan
Décimo Quinto.	Venustiano Carranza
Décimo Sexto.	Xochimilco
ARTÍCULO	EL TEXTO DE LA NORMA 29, RESULTA APLICABLE A LOS PROGRAMAS PARCIALES DE DESARROLLO URBANO:
Décimo Séptimo.	Benito Juárez Programas Parciales de Desarrollo Urbano Nápoles, Ampliación Nápoles, Nochebuena y Ciudad de los Deportes; Insurgentes Mixcoac, y San Simón Ticumac.
Décimo Octavo.	Cuauhtémoc Programas Parciales de Desarrollo Urbano Colonia Hipódromo; Santa María la Ribera, Atlampa y Santa María Insurgentes y Centro Alameda.
Décimo Noveno.	Gustavo A. Madero Programa Parcial de Desarrollo Urbano Sector Norte de la Zona 10 La Lengüeta.
Vigésimo.	Iztapalapa Programa Parcial de Desarrollo Urbano Sierra de Santa Catarina, en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella y en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Campestre Estrella.
Vigésimo Primero.	Miguel Hidalgo Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Zona Patrimonial de Tacubaya.
Vigésimo Segundo.	Milpa Alta Programa Parcial de Desarrollo Urbano Villa Milpa Alta.
Vigésimo Tercero.	Tlalpan Programa Parcial de Desarrollo Urbano San Andrés Totoltepec.
Vigésimo Cuarto.	Venustiano Carranza Programa Parcial de Desarrollo Urbano 'La Merced'.
Vigésimo Quinto.	Xochimilco Programa Parcial de Desarrollo Urbano 'Santa María Nativitas'.
ARTÍCULO	TEXTO
Vigésimo Sexto.	"Con la finalidad de lograr una aplicación estricta de la Norma 29, la tabla de compatibilidad de usos del suelo que corresponde emitir a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, no será aplicable a los giros mercantiles que operen con la modalidad de autoservicio, bajo los usos de minisúper, supermercado, tienda de autoservicio o tienda de conveniencia".
Vigésimo Séptimo.	"Los polígonos de actuación en que se incluyan giros mercantiles previstos en la norma '29 MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE EQUIDAD Y COMPETITIVIDAD PARA EL ABASTO POPULAR', sólo podrán constituirse con predios que cuenten con zonificación HM".
TRANSITORIOS	
"Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal".	
"Segundo. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda inscribirá el presente Decreto en el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, una vez que sea publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal".	

“Tercero. El trámite de los dictámenes, certificados, constancias o de cualquier otro instrumento relacionado con el aprovechamiento del uso del suelo de conformidad con la norma adicionada, que se encuentren en trámite al momento de la publicación del presente Decreto, se resolverá conforme a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes a la fecha en que fueron solicitados”.

“Cuarto. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Gobierno del Distrito Federal establecerán una Comisión Especial Interinstitucional que estará integrada por las Comisiones de Administración Pública Local, Fomento Económico y Abasto y Distribución de Alimentos de la Asamblea Legislativa y por parte del Gobierno por las Secretarías de Gobierno, Finanzas, Desarrollo Económico, Obras y Servicios Urbanos, Protección Civil, además de la Consejería Jurídica y tendrá las siguientes responsabilidades.

1. Elaborar un Programa de Modernización y Desarrollo de los Mercados Públicos del Distrito Federal en un término de 60 días a partir de la publicación del Decreto, que será entregado al Gobierno del Distrito Federal y a las Delegaciones para que lo instrumenten en el ámbito de sus competencias y facultades; y 2. Realizar el seguimiento y evaluación de la instrumentación del Programa, así como de la aplicación de la presente Norma”.

Así se pueden identificar cuatro contenidos normativos del Decreto en cuestión, que serán materia de la presente acción de inconstitucionalidad, a saber:

a) Los artículos Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto, Séptimo, Octavo, Noveno, Décimo, Décimo Primero, Décimo Tercero, Décimo Cuarto, Décimo Quinto y Décimo Sexto, adicionan una norma **29 Mejoramiento a las Condiciones de Equidad y Competitividad para el Abasto Público**, al apartado *Normas Generales de Ordenación* contenido en el Capítulo 4 denominado *Ordenación Territorial*, del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, correspondientes a las catorce demarcaciones territoriales del Distrito Federal, precisadas en cada artículo.

Esto significa que dichos artículos del Decreto impugnado, constituyen una norma distinta que adiciona la norma 29 de idéntico contenido, a cada uno de los cuerpos normativos denominados *Programa Delegacional de Desarrollo Urbano*, los cuales guardan cierto grado de similitud por la época en que fueron publicados –10 de abril de 1997- y por su estructura de origen, en la cual se incluyó un capítulo cuarto denominado *Normas de Ordenación* integrado por las veintiocho normas precedentes a la norma 29 impugnada.

Esta similitud estructural de dichos programas delegacionales, no impide considerar que cada uno es diferente y autónomo en cuanto a su origen, diseño y funcionalidad jurídica y administrativa, sobre todo a la luz del ordenamiento vigente local en materia de desarrollo urbano, por lo que deberán entenderse impugnadas las catorce normas adicionadas a cada uno de los programas delegacionales que precisa cada artículo.

b) Los artículos Décimo Séptimo a Vigésimo Quinto, establecen la adición a los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano de: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tlalpan, Venustiano Carranza, y Xochimilco; dicha adición, será incluida en el *Capítulo IV. Ordenamiento Territorial*, en el apartado correspondiente a los *Programas Parciales de Desarrollo Urbano*, que quedan precisados en cada artículo en el que se establece que “...será aplicable la Norma 29 Mejoramiento a las Condiciones de Equidad y Competitividad para el Abasto Público”.

En este sentido, debe tenerse por impugnadas la adición particular a los Programas Parciales de Desarrollo Urbano especificados en los artículos Décimo Séptimo a Vigésimo Quinto del Decreto impugnado, en los cuales se prevé expresamente que dichos programas parciales quedan incluidos al ámbito de aplicación de la Norma 29, que fuera adicionada al Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de las nueve demarcaciones territoriales a las que se ha hecho mención.

c) Los artículos Vigésimo Sexto y Vigésimo Séptimo, establecen la prevalencia de la Norma 29, respecto de otros instrumentos normativos y administrativos de ordenación, como la *tabla de compatibilidad de usos del suelo* y los denominados *Polígonos de Actuación*.

Así, debe entenderse impugnado también el contenido de esos preceptos que subordinan la expedición o la aplicabilidad de otras disposiciones, cuerpos normativos o actos jurídicos, a las normas expedidas por el Decreto que se estudia.

d) Las disposiciones transitorias, además de establecer el régimen de entrada en vigor del Decreto impugnado, particularmente el artículo cuarto transitorio establece dos cuestiones: la estructura de una instancia de seguimiento de aplicación del propio Decreto y las atribuciones o responsabilidades de la misma.

De manera que, debe entenderse que en este rubro se impugna el artículo Cuarto Transitorio del Decreto objeto de análisis, al no haber dejado de producir sus efectos, por lo que hace a la instancia de seguimiento y, por separado, lo relativo a la elaboración del *Programa de Modernización y Desarrollo de Mercados Públicos del Distrito Federal*.

OCTAVO. Violaciones formales. En razón de la discusión que se llevó a cabo en la sesión de Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el día dieciocho de septiembre de dos mil doce, ante la divergencia de criterios que impidió que se reuniera la votación calificada necesaria para declarar la invalidez por vicios formales en la expedición de la norma impugnada, este Alto Tribunal determina desestimar la acción de inconstitucionalidad, respecto de los vicios de legalidad del proceso de creación 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”**.

La propuesta de declarar la invalidez de los preceptos impugnados, por vicios formales de procedimiento, no obtuvo la mayoría calificada de cuando menos ocho votos, exigida por los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

...

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

...

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos...”.

“Artículo 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto”.

En efecto, la propuesta de inconstitucionalidad sostenida por la mayoría que contó con seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ortiz Mayagoitia y del Ministro Presidente Silva Meza, estriba, sustancialmente, en que no se respetaron las formalidades establecidas en la ley de la materia para la modificación o adición de los programas de desarrollo urbano a que se refiere el Decreto impugnado, no obstante, se trata de una mayoría simple.

En cambio, la minoría integrada por cinco votos de los señores Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas, sostuvo que dichas violaciones no determinan la inconstitucionalidad del Decreto impugnado.

La desestimación contenida en este considerando encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia P./J. 15/2002 del rubro y texto siguientes:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EN EL CASO DE UNA RESOLUCIÓN MAYORITARIA EN EL SENTIDO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA IMPUGNADA, QUE NO SEA APROBADA POR LA MAYORÍA CALIFICADA DE CUANDO MENOS OCHO VOTOS EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LA DECLARATORIA DE QUE SE DESESTIMA LA ACCIÓN Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEL ASUNTO DEBE HACERSE EN UN PUNTO RESOLUTIVO. Del análisis sistemático de los artículos 59 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con los numerales 41, 43, 44, 45 y 72 de la propia ley, se desprende que al presentarse en una acción de inconstitucionalidad la hipótesis de una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada y que no haya sido aprobada por cuando menos ocho votos de los Ministros (mayoría exigida para invalidar la norma), debe hacerse la declaración plenaria de la desestimación de la acción y ordenar el archivo del asunto, en un punto resolutivo de la sentencia, y además en este supuesto, de acuerdo al sistema judicial, si bien no existirá pronunciamiento sobre el tema de inconstitucionalidad, sí podrán redactarse votos por los Ministros de la mayoría no calificada y por los de la minoría, en los que den los argumentos que respaldaron su opinión”¹⁵.

¹⁵ Novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XV, febrero 2002, página 419.

Por lo expuesto, debe concluirse que en relación a los vicios de legalidad del proceso de creación 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”**, este Tribunal Pleno en estricto acatamiento al artículo 72 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución, en esta parte desestima la acción de inconstitucionalidad.

NOVENO. Estudio de fondo. La Procuradora General de la República en su tercer concepto de invalidez aduce que el Decreto impugnado, contraviene lo dispuesto por el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque perjudica el proceso de competencia y la libre concurrencia.

El citado precepto constitucional, siempre ha estado orientado a la prohibición de los monopolios y toda práctica que impida la libre concurrencia o competencia en el mercado, por los perjuicios que estos pueden causar tanto a intereses privados como de la colectividad en general. Dicha Norma Fundamental, en la parte que interesa, encuentra su antecedente inmediato en el correlativo de la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete, que establecía:

“Artículo 28. No habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptuándose únicamente, los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.”

El texto transcrito, fue considerado como un mecanismo alternativo de protección de la libertad individual en materias de comercio, trabajo y contratación (tuteladas por el texto de los entonces artículos 4 y 5 constitucionales); mientras el texto de mil novecientos diecisiete, buscó un sentido más orientado hacia la protección del núcleo social y el interés general, para quedar de la siguiente forma:

“Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos, radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concederán a los autores y artistas para la reproducción de sus obras y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

En consecuencia, 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 de obtener el alza de los precios; **todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y en general todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.**

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses.

Tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públicas así lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.”

De la lectura comparativa de los textos transcritos, se desprende que mientras en la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete concibió a los monopolios transgresores de las libertades individuales en materia económica, el Constituyente de mil novecientos diecisiete, los prohibió no sólo porque eran contrarios a las libertades de comercio, industria y contratación, también en virtud de que constituían un ataque a bienes de la colectividad, por lo que debían ser controlados.

En ese sentido, el texto original tuvo dos grandes dimensiones, en principio, buscó la defensa de intereses individuales, y posteriormente el bienestar social; de ahí, que la prohibición de los monopolios y prácticas afines se viera reflejada en los textos legales producidos en la materia, como la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de agosto de mil novecientos treinta y cuatro y en vigor hasta el veintidós de junio de mil novecientos noventa y tres, en que fue derogada por la actual Ley Federal de Competencia Económica.

En relación a los monopolios y prácticas afines, este Alto Tribunal emitió diversos criterios como los que a continuación se citan:

“Quinta Época

Registro: 336476

Instancia: Segunda Sala

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XL

Materia(s): Administrativa

Tesis:

Página: 3478

MONOPOLIOS. El artículo 28 constitucional, aun cuando comienza por establecer, en términos concretos, la prohibición de que en la República existan monopolios, no se ocupa exclusivamente de éstos, en el sentido estricto de la palabra, esto es, entendiendo como monopolio la concentración en una persona o corporación, de determinada rama del comercio o de la industria, sino que teniendo en cuenta que **la mayor parte de los economistas juzgan que hay monopolios, no solamente en esos casos de concentración individual, sino en muchas actividades económicas en las que, si bien no falta en absoluto la concurrencia, ésta sólo puede existir de una manera limitada, en perjuicio del bien general,** dicta prevenciones encaminadas a combatir esas actividades de monopolio parcial.

Amparo administrativo en revisión 2342/32. Vizcarra Gabino. 16 de abril de 1934. Unanimidad de cinco votos. Relator: Jesús Guzmán Vaca.

Quinta Época

Registro: 386340

Instancia: Sala Auxiliar

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

CVIII

Materia(s): Constitucional, Penal

Página: 1655

MONOPOLIOS, NATURALEZA DE LOS. Para que exista monopolio no es necesario que se trate de concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesario, pues **puede existir mediante todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria, comercio o servicios al público,** máxime que de acuerdo con este precepto del artículo 28 constitucional, existe la fracción I del artículo 253 del Código Penal, que pena los actos con las tendencias mencionadas.

Amparo civil directo 9934/50. Miguel Kuri Awad. 8 de junio de 1951. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Rafael Matos Escobedo”.

De esa forma, el concepto constitucional de monopolio, en su interpretación jurisdiccional, no tenía un carácter restrictivo, en el que únicamente se refería al aprovechamiento exclusivo de alguna industria o comercio; sino que también, debían considerarse como tal, las prácticas, acuerdos y procedimientos descritos en el segundo párrafo del numeral en examen, al prohibir cualquier acto que, en general, evitara la libre concurrencia o competencia, provocando una ventaja exclusiva e indebida a favor de una o varias personas en perjuicio de la colectividad.

En ese contexto, tratándose de las prácticas monopólicas que inhibían el proceso de competencia o la libre concurrencia, se consideraron como tal, disposiciones locales que daban lugar a que negocios o comercios similares no pudieran ubicarse en una misma zona geográfica, como se desprende de lo establecido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en su anterior integración, al sustentar los criterios aislados y jurisprudenciales siguientes:

“Quinta Época

Registro: 324879

Instancia: Segunda Sala

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: LXXVI

Materia(s): Constitucional

Página: 2507

REQUISITO DE DISTANCIA, INCONSTITUCIONALIDAD DEL REGLAMENTO QUE LO FIJA, PARA ESTABLECER COMERCIOS. Los reglamentos que fijan distancias, son anticonstitucionales, y dentro de ellos, queda incluido el Reglamento de Peluquerías y Salones de Belleza, expedido por el Ayuntamiento de Ciudad Juárez, Chihuahua, que fija una distancia de trescientos metros entre negocios similares, para abrir al público otros nuevos o explotar los ya instalados; y si la orden de clausura de las peluquerías de los quejosos, se funda precisamente en que no se ajustaron esos establecimientos a dicha exigencia, debe concederse el amparo, porque como se dijo, los reglamentos que fijan distancias son inconstitucionales, y de hecho impiden al individuo que se dedique al comercio o industria que le acomode, porque **el beneficio social dimana de la libre concurrencia** y porque esa clase de reglamentos restringen la libertad de comercio consagrada por los artículos 4o. y 28 de la Constitución Federal, ya que no se está en presencia de simples medidas de policía y buen gobierno, de acuerdo con el concepto que se tiene de esas disposiciones, sino que realmente se está legislando en materia de comercio, lo que sólo puede hacer el poder legislativo.

Tomo LXXVI, página 7349. Índice Alfabético. Amparo en revisión 2068/43. García Macías Cecilia del Carmen. 16 de junio de 1943. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Alfonso Francisco Ramírez. Ponente: Gabino Fraga.

Tomo LXXVI, página 2507. Amparo administrativo en revisión 488/43. Pedroza Guadalupe y coagraviado. 30 de abril de 1943. Unanimidad de cuatro votos. Relator: Octavio Mendoza González.

Séptima Época

Registro: 233443

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 42 Primera Parte

Materia(s): Administrativa

Página: 53

Genealogía:

Informe 1972, Primera Parte, Pleno, página 255. Apéndice 1917-1985, Primera Parte, Pleno, tesis 139, página 281. Apéndice 1917-1988, Primera Parte, Pleno, tesis 45, página 98. Apéndice 1917-1995, Tomo I, Primera Parte, tesis 105, página 114.

DISTANCIA, REQUISITO DE. LAS LEYES QUE LO FIJAN SON VIOLATORIAS DE LOS ARTÍCULOS 4o. Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (REGLAMENTO DE EXPENDIOS DE LECHE EN EL MUNICIPIO DE TORREÓN, COAHUILA). Son anticonstitucionales los reglamentos y leyes que fijan el requisito de distancia para establecer comercios o negocios de la misma clase, porque según el artículo 4o. constitucional el ejercicio de esa libertad sólo puede vedarse por determinación judicial cuando ataca los derechos de terceros, o por resolución gubernativa cuando se ofenden los

derechos de la sociedad, dictados en los términos que marque la ley; esto es, que las propias leyes sólo pueden limitar esa libertad cuando su ejercicio acarrea perjuicio a la sociedad, como sucede, entre otros casos, cuando se instalan expendios de bebidas alcohólicas o centros de vicio en general cerca de las escuelas o de los centros de trabajo. Pero el establecimiento, en una misma calle o lugar, próximos unos a otros, de comercios o locales de prestación de servicio de la misma especie, de ninguna manera lesiona los derechos de la sociedad, antes bien se ejercita la libertad de comercio establecida por el artículo 4o. de la Constitución Federal, y **se obtiene el evidente beneficio social de la libre concurrencia garantizada por el artículo 28 constitucional**. En tal virtud, los artículos 4o. y 8o. del reglamento a que deben sujetarse los expendios de leche pasteurizada y sus derivados, en el Municipio de Torreón, Coahuila, son inconstitucionales.

Sexta Época, Primera Parte: Volumen CXXXV, página 27. Amparo en revisión 4080/63. Raymundo Márquez y coagraviados. 24 de septiembre de 1968. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Ramón Canedo Aldrete.

Séptima Época, Primera Parte: Volumen 18, página 19. Amparo en revisión 4023/61. Nadina R. de Gutiérrez. 16 de junio de 1970. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Mariano Ramírez Vázquez.

Volumen 32, página 49. Amparo en revisión 3800/62. Alfonso Esparza Ramírez. 3 de agosto de 1971. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Euquerio Guerrero López.

Volumen 37, página 21. Amparo en revisión 5428/61. Elia Chávez Franco. 18 de enero de 1972. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Enrique Martínez Ulloa.

Volumen 39, página 27. Amparo en revisión 2312/62. Josefina Lara Serrano. 22 de marzo de 1972. Unanimidad de quince votos. Ponente: Alberto Jiménez Castro.

Séptima Época

Registro: 237718

Instancia: Segunda Sala

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 151-156 Tercera Parte

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Página: 227

Genealogía:

Informe 1979, Segunda Parte, Segunda Sala, tesis 130, página 115. Informe 1980, Segunda Parte, Segunda Sala, tesis 149, página 118. Apéndice 1917-1985, Tercera Parte, Segunda Sala, tesis 406, página 715.

REGLAMENTOS QUE FIJAN TÁCITAMENTE EL REQUISITO DE DISTANCIA PARA ESTABLECER COMERCIOS. SU INCONSTITUCIONALIDAD (INDUSTRIA DE LA PRODUCCIÓN DE HARINA DE MAÍZ, MASA NIXTAMALIZADA Y TORTILLAS DE MAÍZ).

La circunstancia de que un reglamento no se refiera expresamente a 'distancia', sino a 'ubicación adecuada', no es óbice para afirmar que en dicho decreto esta imbibido el concepto de distancia. Para establecerlo basta examinar el texto de la fracción II del artículo 1o. del reglamento que establece como base para la planeación, organización y funcionamiento de la industria de la producción de harina de maíz, masa nixtamalizada y tortillas de maíz 'la ubicación adecuada de dichas industrias a fin de abastecer en razón de una costeable capacidad de producción, determinada cantidad de consumidores', en relación con la fracción V que, como base para aquellos mismos fines, establece 'la eliminación de prácticas y competencias desleales'. Al entender la 'ubicación adecuada' en función de determinada cantidad de consumidores y establecer que se eliminen las prácticas y competencias desleales, el reglamento aludido entraña el concepto de distancia, aunque no utilice el vocablo, pues, supone que si un expendio ya establecido es suficiente para abastecer a determinado número de consumidores, **no puede funcionar dentro de esa misma zona otro negocio dedicado al mismo giro, y resulta, por ende, inconstitucional**, según jurisprudencia de esta Suprema Corte.

Séptima Época, Tercera Parte: Volúmenes 97-102, página 112. Amparo en revisión 1273/76. Rafael Ríos Arias y otros. 27 de enero de 1977. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Volúmenes 97-102, página 112. Amparo en revisión 6717/76. Victoria Barrios Piedrasanta. 22 de junio de 1977. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Arturo Serrano Robles. Volúmenes 133-138, página 87. Amparo en revisión 1582/79. Margarita Pérez Pérez. 24 de marzo de 1980. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Volúmenes 151-156, página 154. Amparo en revisión 335/81. Rodrigo Cruz Cruz. 9 de septiembre de 1981. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Jorge Iñárritu. Volúmenes 151-156, página 154. Amparo en revisión 2786/81. José Luis Uberetagoyna Loredó. 9 de septiembre de 1981. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Eduardo Langle Martínez”.

De conformidad con los criterios que anteceden, los decretos, reglamentos o leyes que fijaran la **“distancia”** o **“ubicación adecuada”** de nuevos establecimientos, dentro de determinada zona geográfica, eran contrarios, al artículo 28 de la Carta Magna por impedir el beneficio social de la libre concurrencia o competencia garantizada en el propio precepto constitucional.

Por su parte, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, en la parte que interesa, el artículo 28 constitucional fue reformado únicamente para desarrollar con mayor amplitud, lo que debía entenderse y lo que comprendía el término monopolio y las prácticas anticompetitivas, tal como se advierte de la exposición de motivos de la iniciativa, en la que se adujo:

“El artículo 28 se reforma y adiciona de acuerdo con la filosofía y los principios que se establecen en el artículo 25 que, a su vez, son correspondientes con la filosofía de todo el texto constitucional. Esta reforma ha sido planteada como necesaria para actualizarlo y hacerlo consistente en su orientación.

[...]

Se introduce ahora el concepto de práctica monopólica, sin quitarle fuerza a la prohibición anterior de los monopolios, para adecuar la regulación de la concentración y **los nuevos fenómenos de oligopolio y para evaluar las consecuencias de la acción de las empresas en bienestar de los ciudadanos y de los consumidores.**

No se trata pues de volver a un mundo de productores individuales aislados sino de establecer las bases normativas para regular los efectos nocivos de la acción de las concentraciones económicas y propiciar su fragmentación en todos aquellos casos que resulten perjudiciales para la sociedad, fortaleciendo al mismo tiempo a las medianas y pequeñas empresas, que junto con los consumidores resultan perjudicadas por las prácticas monopólicas.

[...]

El país requiere eliminar concertaciones injustificadas en la economía, romper situaciones de monopolio, dar mayores oportunidades a la iniciativa personal de los mexicanos y difundir y multiplicar la propiedad sin dejar de adoptar las formas de organización e incorporación de innovaciones tecnológicas que sean más adecuadas para los propósitos nacionales.

[...]”.

A pesar de que este artículo 28 de la Carta Magna, con posterioridad a la comentada reforma, ha sido modificado en cuatro ocasiones¹⁶, la prohibición de los monopolios y toda práctica que inhiba el proceso de competencia y la libre concurrencia, contenida en los dos primeros párrafos subsiste esencialmente en los términos aprobados por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, tal como se advierte del texto vigente que ordena:

“Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (sic) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a ls (sic) prohibiciones a título de protección a la industria.

¹⁶ Estas reformas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación y se refieren a lo siguiente: **27 de junio de 1990**, derogó el párrafo quinto, relativo a la nacionalización de la Banca; **20 de agosto de 1993**, en la que se dota de autonomía al Banco Central del Estado para el ejercicio de su funciones y administración; **2 de marzo de 1995**, en la que se cambia el régimen de la comunicación vía satélite de actividad reservada al Estado a actividad estratégica; **11 de junio de 2013**, en la que se reformó el párrafo segundo y se adicionaron los párrafos decimo tercero al trigésimo, para eliminar las barreras a la competencia y a la libre concurrencia en materia de telecomunicaciones.

En consecuencia, 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, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre competencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

...”.

Como se advierte, el texto constitucional prohíbe no sólo los monopolios entendidos en su acepción más estrecha, sino que incluye toda práctica anticompetitiva que inhiba la libre competencia o la competencia entre sí, por los perjuicios que ello puede causar tanto a los intereses privados de quienes participan en su calidad de oferentes o compradores de bienes y servicios, como al interés de la colectividad en general¹⁷.

Al respecto, el Tribunal Pleno ha considerado que la citada norma constitucional forma parte de la rectoría económica del Estado Mexicano, a fin de garantizar el crecimiento económico del país, lo cual se cumple, en términos de lo previsto por el propio precepto constitucional en comento, mediante diversas acciones como la prohibición de monopolios o prácticas monopólicas, es decir, la proscripción de todo acto que evite o tienda a evitar la libre competencia y que constituya una ventaja exclusiva e indebida en favor de una o varias personas, con perjuicio del pueblo en general o de una clase social; entendido como un eje direccional para todas las autoridades del país que deberán adoptar y seguir¹⁸.

De esa forma, el precepto constitucional establece un principio que orienta a la legislación secundaria en la búsqueda del desarrollo económico integral de la nación, y forma parte del marco referencial al que debe acudir toda autoridad en la toma de decisiones en la materia.

Para garantizar que esto se cumpla, el segundo párrafo del propio artículo 28 constitucional, señala que la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia conductas consideradas como prácticas monopólicas, tales como:

- ⊗ 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, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para **evitar la libre competencia o la competencia entre sí** y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y
- ⊗ todo lo que constituya, en general una **ventaja exclusiva indebida** a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

De ahí que, el mandato constitucional de emitir leyes que castiguen **“severamente”** y la adopción de medidas estatales que persigan **“con eficacia”**, estas prácticas anticompetitivas, tiene como objetivo llamar la atención de toda autoridad, particularmente las legislativas, en el sentido de que esas conductas, fueron consideradas por el Constituyente como graves y que requieren para su erradicación o corrección disposiciones legales, así como medidas que las enfrenten con rigorismo y sin indulgencia, ya que ello propiciará el terreno adecuado para la libre competencia o competencia¹⁹ en el mercado, lo que en todo caso beneficia y repercute en la economía nacional.

Ahora bien, 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”**; de cuyo contenido normativo se tienen como impugnados los precisados en el considerando séptimo de esta ejecutoria, artículos Segundo al Vigésimo Quinto, con excepción del Décimo Segundo, señalan que los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano que ahí se indican, les será adicionada y aplicable una Norma 29, que a la letra establece:

¹⁷ Similar conclusión estableció el Tribunal Pleno al conocer del amparo en revisión 2617/96, promovido por Grupo Warner Lambert México, Sociedad Anónima de Capital Variable, fallado el quince de mayo de dos mil. A la postre, esto sería refrendado por la Primera y Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer de los amparos en revisión 723/2008, promovido por Grupo Senda Autotransporte, Sociedad Anónima de Capital Variable y 554/2011, promovido por Grupo Televisa, Sociedad Anónima Bursátil y Otras, resueltos el tres de diciembre de dos mil ocho treinta y el uno de agosto de dos mil once, respectivamente.

¹⁸ Así lo consideró el Tribunal Pleno en su sesión de dieciocho de mayo de dos mil, al resolver por unanimidad de once votos el amparo en revisión 1642/95, promovido por Tequila Herradura, Sociedad Anónima de Capital Variable, criterio que quedó reflejado en la tesis del rubro: **“RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO NACIONAL. LOS ARTÍCULOS 25 Y 28 CONSTITUCIONALES QUE ESTABLECEN LOS PRINCIPIOS RELATIVOS, NO OTORGAN DERECHOS A LOS GOBERNADOS, TUTELABLES A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO, PARA OBLIGAR A LAS AUTORIDADES A ADOPTAR DETERMINADAS MEDIDAS.”**

¹⁹ La **libre competencia** permite a los agentes económicos (como demandantes y oferentes) la posibilidad de fijar de manera libre los precios con base en las reglas del propio mercado, de acuerdo con la ley de la oferta y la demanda. Por su parte, la **libre competencia** implica que el Estado debe garantizar que ningún agente económico desarrolle prácticas que traigan por consecuencia desplazar a sus competidores y, por tanto, domine el mercado, en razón de la influencia que ejerce sobre los precios de bienes o servicios.

“Norma 29. MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE EQUIDAD Y COMPETITIVIDAD PARA EL ABASTO PÚBLICO

Los establecimientos mercantiles en los que se pretenda preponderantemente la venta de artículos que conforman la canasta de productos básicos y, de manera complementaria, la de ropa y calzado, bajo el sistema de autoservicio, con el uso de tienda de autoservicio, supermercado, minisuper o tienda de conveniencia, sólo podrán situarse en predios cuya zonificación secundaria sea Habitacional Mixto (HM), así como en predios con frente a vías públicas en los que resulte aplicable alguna ‘norma de ordenación sobre vialidad’ que otorgue la zonificación HM indicada en el plano del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano correspondiente.

Se exceptúa de la aplicación de esta norma a los establecimientos mercantiles que tengan el uso de suelo de tienda de abarrotes o miscelánea”.

De la disposición transcrita se advierte:

a. Fija las áreas geográficas en las que deberán ubicarse los establecimientos mercantiles que utilicen el sistema de autoservicio -tienda de autoservicio, supermercado, minisúper o tienda de conveniencia-, por ello, sólo podrán situarse en predios cuya zonificación sea habitacional mixto (HM), así como en predios con frente a vías públicas en los que resulte aplicable alguna norma de ordenación sobre vialidad, que otorgue la zonificación HM.

b. La anterior regla de ubicación, no aplica para tiendas de abarrotes o misceláneas, quienes podrán instalarse en zonas prohibidas para aquellos.

Para mayor claridad de lo anterior, resulta conveniente atender a lo dispuesto por los distintos programas delegacionales de desarrollo urbano a que hace referencia el Decreto que nos ocupa, los cuales cabe recordar que debido a su origen cuentan con una estructura y contenido similar, por ello en obvio de repeticiones innecesarias se hará referencia al que rige en la Delegación Iztapalapa –Artículo Noveno²⁰, publicado el dos de octubre de dos mil ocho, en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal, del que destaca lo siguiente:

“1.2.3 Usos de Suelo

El territorio delegacional tiene una extensión de 11,667 ha, de las cuales el 92.7% se encuentran en Suelo Urbano, es decir 10,815.30 ha y el 7.3% (851.69 ha) como Suelo de Conservación, este último se encuentra ubicado en el Cerro de la Estrella y la parte alta de la Sierra de Santa Catarina. Aproximadamente la mitad del área considerada como Suelo de Conservación se encuentra ocupada por asentamientos irregulares, no obstante, el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003, ratifica la Línea de Conservación Ecológica. Los usos de suelo establecidos participan de la siguiente forma:

Habitacional: Conformado por aquellas zonas donde el uso de suelo predominante es habitacional, este uso representa el 46 % del territorio delegacional.

Usos Mixtos: Son aquellos espacios que concentran usos principalmente habitacionales y que mezclan servicios y actividades industriales, principalmente de almacenamiento, talleres, encierro de vehículos, deshuesaderos y grandes comercios. También se alojan de forma dispersa sobre las principales vialidades de la Delegación, consideran en su conjunto una ocupación del 13 % del suelo urbano.

Industrial: Este uso está conformado por la concentración de industria mediana y pesada, que representa el 3% de la superficie total.

Equipamiento Urbano: De carácter regional destacan la Central de Abasto, los panteones San Lorenzo Tezonco y Civil de Iztapalapa, los reclusorios Oriente y Santa Martha y los Hospitales Regionales del IMSS y del ISSSTE, y de servicio inmediato los pequeños equipamientos como son escuelas de educación básica y mercados. Este uso en su conjunto ocupa un área del 19% del territorio urbano delegacional.

Espacios Abiertos: Son considerados como Espacios Abiertos los parques Cuitláhuac y Santa Cruz Meyehualco, además de jardines, explanadas, los pequeños parques y zonas jardinadas de barrio y los camellones en vialidades, estas áreas ocupan en su conjunto una superficie que significan el 12% del suelo urbano de la Delegación, lo que se traduce en que por cada habitante existe 4.5 m².

²⁰ “NOVENO. Se adiciona 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. Ordenamiento Territorial del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano en Iztapalapa, publicado el 2 de octubre de 2008 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, para quedar como sigue: [...]”.

[...]

En cuanto a la relación que Iztapalapa guarda con la Ciudad de México y la Zona Metropolitana ésta participa con el mayor territorio urbano y de población, además de que significa el principal acceso metropolitano de la zona oriente, su problemática específica es la siguiente.

[...]

Estructura Urbana y Usos del Suelo:

Actualmente la estructura urbana en la Delegación cubre eficientemente un 70% del territorio urbano, siendo la parte sur, que corresponde a las laderas de la Sierra de Santa Catarina, las que no presentan estos elementos estructuradores, tan necesarios para la instalación de actividades económicas, servicios y equipamientos que la población requiere de forma inmediata y mediata.

[...]

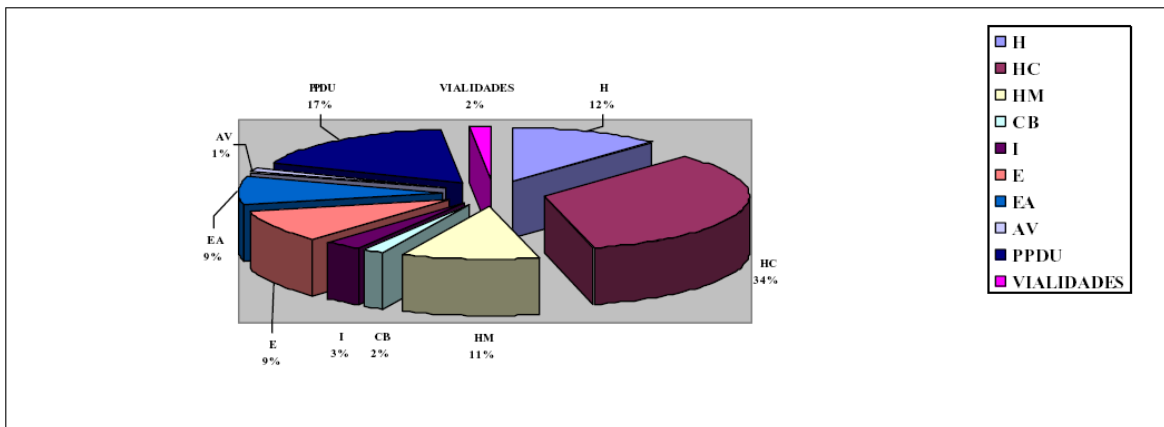
Otro de los aspectos importantes que inciden en la necesidad de suelo urbano, lo representa la atención de las unidades económicas requeridas para la población trabajadora que se adicionará como población económicamente activa ocupada para el año 2025, misma que se considera que será de 215,230 elementos que con un factor de 15.00 m² por trabajador resultan 323 ha, necesarias para satisfacer las demandas tendenciales.

[...]

Dentro de las actividades económicas en el Distrito Federal, la Delegación Iztapalapa se destaca en el sector comercio, considerando que ocupa después de la Delegación Cuauhtémoc el segundo lugar con el 17% de establecimientos registrados y el 12.80% de los empleos generados en el sector. No obstante lo anterior, en tanto que la PEA [Población Económicamente Activa] ocupada en la Delegación considera 705,741 empleados, los establecimientos económicos en la Delegación ocupan a 289,557 personas, manifestando con ello que la Delegación no tiene la capacidad de absorber el potencial laboral de su población ya que 416,184 elementos de la Población Económicamente Activa se tienen que desplazar a otras partes de la metrópoli para ser ocupados, dirigiéndose principalmente a la Zona Centro, Centro-Norte y Norte.

[...]

Gráfica 12. Distribución de los Usos del Suelo en el Territorio Delegacional



Fuente: Elaborada con base en la interpretación de fotografía aérea 2003.

4.3.1 Suelo Urbano

La zonificación del territorio delegacional se establece para definir los usos permitidos y prohibidos para cada uno de los ámbitos territoriales de acuerdo con la siguiente nomenclatura:

Habitacional (H): aplica en colonias en las que se plantea conservar el uso netamente habitacional y contienen importantes unidades habitacionales plurifamiliares.

Habitacional con Oficinas (HO): con relación a la versión 1997 del Programa Delegacional de Iztapalapa, se elimina.

Habitacional con Comercio en Planta Baja (HC): aplica en colonias en las que se permite la mezcla del uso habitacional con comercio y servicios básicos en planta baja, beneficiando la economía familiar de sus habitantes. Adicionalmente, con el objeto de impulsar un crecimiento económico equilibrado y una distribución equitativa de beneficios, en las colonias con zonificación HC (Habitacional con comercio en planta baja), se permite la producción manufacturera básica, debiendo realizar sus actividades atendiendo lo establecido en la Ley de Establecimientos Mercantiles y sin: obstruir la vialidad ni los accesos de otros predios y/o inmuebles; emitir contaminantes ni producir vibraciones ni ruidos; emplear materiales tóxicos, inflamables, corrosivos o radioactivos, a excepción de los solventes propios para el desarrollo de la actividad; realizar trabajos de carga y descarga de las 22.00 hrs. a las 6:00 am.

Habitacional Mixto (HM): aplica en zonas o corredores urbanos en los que se permite la mezcla de usos comerciales, servicios, oficinas, equipamiento, bodegas e industrias, entre otros, siendo estas últimas consideradas de alta tecnología, no contaminantes y que puedan convivir con el entorno habitacional, sin obstruir la vialidad ni los accesos de otros predios y/o inmuebles ni emitir contaminantes.

Centro de Barrio (CB): aplica en colonias en las que se permiten la mezcla de comercio y servicios a nivel vecinal. Las colonias en donde se propone la consolidación de estos elementos son: Popular Ermita Iztapalapa; Ejidal Santa Martha Acatitla, Ampliación Santiago Acahualtepec, Citlalli, Mixcoatl, Puente Blanco, Francisco Villa, La Era, Las Peñas, San Juan Joya, Casa Blanca, Álvaro Obregón, Sector Popular, Reforma Política, El Salado, Pueblo Santa María Aztahuacán, Pueblo San Lorenzo Xicoténcatl y el Pueblo de San Andrés Tomatlán, entre otros.

Industrial (I): aplica en áreas en las que se concentra el uso industrial existente y los servicios complementarios a la misma.

Equipamiento (E): aplica en los equipamientos de educación, salud, comercio, abasto, administración, servicios urbanos, cultural y recreativo, existentes, así como a los predios baldíos propiedad del Gobierno del Distrito Federal, que están destinados a facilitar la cobertura de los servicios ya instalados y atender el déficit que presenta la Delegación.

Espacios Abiertos (EA): aplica en los espacios abiertos de uso público, con presencia de cubierta vegetal y utilizados como parques, jardines, plazas, juegos infantiles; instalaciones deportivas al descubierto y en ocasiones, a actividades complementarias de tipo cultural como la Ciudad Deportiva Francisco I. Madero, Parque Cuitláhuac, Parque Recreativo y Deportivo Santa Cruz Meyehualco, también en áreas dispersas en todo el territorio delegacional y los camellones de vialidades.

Áreas Verdes (AV): aplica en espacios no aptos para urbanizarse y/o que forman parte de elementos de valor ambiental que se deben conservar, como es el caso del Canal Nacional, Cerro Peñón del Marqués y el Volcán Yuhualixqui que por sus fuertes pendientes, laderas inestables y el valor que tiene su suelo de alta permeabilidad para la recarga de los acuíferos²¹.

Así, de la totalidad del suelo urbano (92.7%) que comprende el territorio que ocupa la Delegación Iztapalapa, su zonificación se divide en distintas nomenclaturas, entre ellas la habitacional mixto (HM) y vialidades, áreas geográficas a las que limita la Norma 29, para la instalación de nuevos establecimientos mercantiles que utilicen el sistema de autoservicio –tienda de autoservicio, supermercado, minisúper o tienda de conveniencia-, que se dediquen preponderantemente a la venta de artículos que conforman la canasta de productos básicos; regla que no aplica para tiendas de abarrotes y misceláneas dedicadas a la comercialización de los mismos productos.

Lo anterior, lleva a considerar esencialmente fundado el tercer concepto de invalidez que aduce la Procuradora General de la República, relativo a que el Decreto impugnado o Norma 29, inhibe el proceso de competencia y libre concurrencia en la comercialización de productos de la canasta básica.

²¹ Cabe señalar que los restantes programas delegacionales que interesan, cuentan con una zonificación de su territorio con similar nomenclatura a la transcrita.

En efecto, del texto de la Norma 29, se desprende 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, puesto que sólo podrán instalarse en las zonas geográficas habitacional mixto (HM) 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 desde luego prohibidas para aquéllos establecimientos que cuentan con el sistema de autoservicio.²²

Es decir, en áreas geográficas en las que se permite la instalación de tiendas de abarrotes y misceláneas, quedan vedadas para nuevas negociaciones con el sistema de autoservicio, dedicadas a la venta de los mismos productos.

Esta situación de exclusión y permisión de tipo geográfico, para determinados agentes económicos del mercado de productos de primera necesidad en ciertas áreas o zonas, inhibe la libre competencia y competencia.

Esto es así, pues se desplaza a nuevos competidores como establecimientos mercantiles con el sistema de autoservicio de aquellas zonas permitidas para tiendas de abarrotes y misceláneas, consecuencia lógica de ello, es que estas dominen el mercado por la influencia que ejercerán sobre los precios de dichos productos, en razón de la exclusividad geográfica con la que cuentan por efecto de la Norma 29.

Lo anterior, también atiende al beneficio del **“público en general”** o consumidor a que se refiere el artículo 28 de la Constitución Federal, tomando en cuenta que con la libre competencia y competencia, la colectividad se beneficia ante la posibilidad de obtener mejores servicios y productos más baratos.

En efecto, en la comercialización de los productos de primera necesidad la Norma Suprema tutela a los consumidores²³, en tanto tienen el derecho a acceder a la más amplia oferta de dichos productos para determinar cuáles son los que por su precio, calidad y condiciones de acceso, como la ubicación geográfica del proveedor, le resulte más conveniente.

En el caso, conforme al texto de la Norma 29 el consumidor de los productos de primera necesidad, que ofrecen los establecimientos mercantiles con el sistema de autoservicio, se ve limitado a la zonificación habitacional mixto (HM), así como en predios con frente a vías públicas en los que resulte aplicable alguna norma de ordenación sobre vialidad que otorgue esa zonificación. A diferencia de lo que ocurre en otras zonas en la que los habitantes pueden acceder a cualquier tipo de establecimientos, con el consecuente beneficio que implica la libre competencia, al existir una diversidad de productos y precios.

Por tanto, esta Norma que inhibe la libre competencia y competencia entre agentes económicos dedicados a la venta de los mismos productos de primera necesidad, sin atender a los beneficios del **“público en general”** o consumidor contraviene lo dispuesto por el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obsta a lo anterior, lo que aducen en sus respectivos informes la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno, ambos del Distrito Federal, en el sentido de que la Norma 29, garantiza una sana competencia que pretende salvaguardar los centros de barrio y la actividad de los mercados públicos, en tanto que, de la simple lectura de la disposición impugnada y aún con la referencia a los conceptos técnicos de los programas delegacionales, no se advierte que este justificada la restricción de la zona de uso de suelo a los establecimientos mercantiles con sistema de autoservicio.

En ese sentido, el vicio de inconstitucionalidad que presenta el Decreto impugnado o Norma 29, se corrobora con la opinión técnica de la Comisión Federal de Competencia Económica, que obra a fojas trescientos dieciocho a tres veintiocho del expediente principal²⁴, que en términos de los artículos 68 de la Ley

²² Tal es el caso de las zonas de centro de barrio y equipamiento, en las que sí podían instalarse, entre otros establecimientos: *“minisúperes (sic), misceláneas, tiendas de abarrotes, así como mercados, tiendas de autoservicio y supermercado...”*. Lo anterior, en términos de la tabla de uso de suelo visible a foja 86 del Programa Delegacional de Iztapalapa; sin embargo, con la emisión de la Norma 29, aquellas tiendas con sistema de autoservicio quedan confinadas a zonas habitacional mixto (HM) y esta tabla ya no tiene aplicación para estos últimos establecimientos, conforme al artículo Vigésimo Sexto de la propia Norma 29 impugnada.

²³ En ese sentido se pronunció este Tribunal Pleno al resolver los amparos en revisión 2261/2009 y 2266/2009, falladas en las sesiones de 1 de septiembre de 2011 y 22 de abril de 2013, por mayoría de seis y ocho votos, respectivamente.

²⁴ Cabe recordar que incluso fue emitida en similares términos, antes de la aprobación del Decreto impugnado –considerando sexto de este fallo–, mediante oficio de ocho de abril de dos mil diez dirigido a la Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el propio órgano federal especializado en la materia, concluyó: *“Por todo lo anterior, esta autoridad considera que las disposiciones contenidas en la iniciativa resultarían nocivas al proceso de competencia y libre competencia y, en consecuencia, contrarias al interés público y el bienestar de los consumidores. Al respecto, debe enfatizarse que existen criterios judiciales que han determinado que el proceso de competencia económica y libre competencia tutelado por el artículo 28*

Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye un elemento para mejor proveer, en tanto proviene de una autoridad federal en ejercicio de sus atribuciones legales, que por la naturaleza de sus funciones²⁵, resulta útil para constatar el indicado vicio, en tanto concluye literalmente lo siguiente:

“Por todo lo anterior, esta autoridad considera que las disposiciones de la norma impugnada resultan nocivas al proceso de competencia y libre concurrencia y, en consecuencia, son contrarias al interés público y el bienestar de los consumidores. Al respecto, debe enfatizarse que existen criterios judiciales que han determinado que el proceso de competencia económica y libre concurrencia tutelado por el artículo 28 constitucional, así como por la LFCE [Ley Federal de Competencia Económica], es de interés social y orden público, por lo que los órganos del Estado deben privilegiarlo por encima del interés particular, ya que de lo contrario se estaría afectando al interés de la sociedad.

En este sentido, esta autoridad considera que la norma impugnada genera ventajas exclusivas a favor de los establecimientos donde se venden productos de la canasta básica, como los mercados públicos, además de que crea barreras a la entrada para nuevos oferentes, a costa del bienestar de los consumidores.

Sólo mediante la promoción de la competencia y la eficiencia de los mercados se logrará una mayor productividad y competitividad de los establecimientos de abasto popular, así como elevar el bienestar de la población”.

Por las razones expuestas, en virtud de que el texto de la Norma 29, es contrario al eje rector económico que prohíbe toda práctica monopólica que impida la libre concurrencia y la competencia entre sí, con el consecuente perjuicio del pueblo en general, que deriva del artículo 28 de la Carta Magna, procede declarar su invalidez.

Dada la inconstitucionalidad del Decreto impugnado, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos de invalidez, de conformidad con la tesis de este Tribunal Pleno, publicada con el número P./J. 37/2004, que señala:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto²⁶”.

constitucional, así como por la LFCE [Ley Federal de Competencia Económica], es de interés social y orden público, por lo que los órganos del Estado deben privilegiarlo por encima del interés particular, ya que de lo contrario se estaría afectando el interés de la sociedad. En este sentido, esta autoridad recomienda no aprobar la iniciativa, en virtud de que segmentaría mercados y generaría ventajas exclusivas a favor de los establecimientos de donde se venden productos de la canasta básica, como los mercados públicos, además de que crearía barreras a la entrada para nuevos oferentes, a costa del bienestar de los consumidores. Sólo mediante la promoción de la competencia y la eficiencia de los mercados se logrará una mayor productividad y competitividad de los establecimientos de abasto popular, así como elevar el bienestar de la población. Finalmente, esta autoridad manifiesta su entera disposición a colaborar con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en los trabajos encaminados a diseñar y modificar marcos legales y reglamentarios a fin de que resulten favorables al proceso de competencia y libre concurrencia en los mercados”.

²⁵ Al respecto de las funciones que desempeña esta Comisión, ya se pronunció el Pleno de este Alto Tribunal al conocer de la acción de inconstitucional 26/2006, en la que se razonó en la parte que interesa, lo siguiente:

“Por otro lado, debe destacarse que la Comisión Federal de Competencia es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, al que se ha encargado la tarea de prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, para lo cual se le ha facultado, entre otras cuestiones, para resolver sobre las condiciones de competencia, competencia efectiva, poder sustancial en el mercado relevante y demás aspectos relativos a los procesos de libre concurrencia a que hacen referencia las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, según se desprende de los artículos 23 y 24, fracción V, de la Ley Federal de Competencia Económica, que disponen: [...]

Consecuentemente, si la Ley Suprema prohíbe los monopolios y exige cuando se concesiona la explotación, uso o aprovechamiento de los bienes de dominio de la Federación, que se eviten fenómenos de concentración contrarios al interés público, así como que se establezcan las modalidades y condiciones que aseguren la utilización social de esos bienes, y si, por otra parte, la Comisión Federal de Competencia Económica es el órgano legalmente facultado para resolver al respecto, se concluye que el artículo 17-E, fracción V, de la Ley Federal de Radio y Televisión, viola el artículo 28 de la Constitución Federal, al establecer como requisito para el otorgamiento de la concesión, la mera solicitud de opinión favorable presentada ante la Comisión mencionada, y no así, esa opinión favorable, que garantiza el respeto al principio constitucional de libre concurrencia.

Efectivamente, la mera solicitud de opinión favorable presentada ante la Comisión Federal de Competencia, no garantiza que el otorgamiento de una concesión de radiodifusión no provocará fenómenos monopólicos y de concentración; para ello, es indispensable que esa Comisión dicte una opinión favorable en relación al interesado en la obtención de la concesión, misma que lógicamente tendrá que sustentarse en los estudios económicos, financieros y de mercados necesarios que aseguren la idoneidad del concesionario y que su participación en el mercado relativo no afectará la libre concurrencia ni provocará fenómenos de concentración contrarios al interés público.”

²⁶ Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, Junio de 2004, página 863.

DÉCIMO. Efectos. De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal²⁷, la presente resolución surtirá sus efectos a partir de su notificación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Por lo expuesto y fundado

SE RESUELVE:

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, haciéndolo por medio de oficio a las autoridades que intervinieron en este medio de control constitucional y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el pronunciamiento de procedencia a que se refiere el punto resolutivo Primero:

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobaron las determinaciones contenidas en los considerandos del primero al tercero, consistentes, respectivamente en que este Tribunal Pleno es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad; que su presentación fue oportuna; que está acreditada la legitimación procesal de la Procuradora General de la República; sexto, en cuanto se narran los antecedentes del caso y se establece el marco jurídico aplicable al sistema de planeación de desarrollo urbano en el Distrito Federal; y séptimo, en cuanto se fija la materia de estudio (Los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia integraron el Pleno en la sesión celebrada el diecisiete de septiembre de dos mil doce).

Por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, quien razonó el sentido de su voto, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación contenida en el considerando cuarto, consistente en que la Norma “29 Mejoramiento a las Condiciones de Equidad y Competitividad para el Abasto Público”, a los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial el día veinte de mayo de dos mil once, es una norma general impugnable en acción de inconstitucionalidad. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra (Los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia integraron el Pleno en la sesión celebrada el dieciocho de septiembre de dos mil doce).

²⁷ “Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

- I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
- II. Los preceptos que la fundamenten;
- III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;
- IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
- V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;
- VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación”.

En relación con el punto resolutivo Segundo:

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación contenida en el considerando quinto, consistente en sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de 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, al haber cesado en sus efectos (Los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia integraron el Pleno en la sesión celebrada el dieciocho de septiembre de dos mil doce).

En relación con el punto resolutivo Tercero:

Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, votaron a favor de declarar la invalidez por vicios formales del proceso de creación 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. Los señores Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas se manifestaron en contra (Los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia integraron el Pleno en la sesión celebrada el dieciocho de septiembre de dos mil doce).

Por tanto, dado el resultado de la votación, seis votos a favor de la propuesta de declarar la invalidez por vicios formales del proceso de creación 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, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto de ese aspecto, al no alcanzarse la votación calificada de ocho votos.

En relación con el punto resolutivo Cuarto:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó en contra y reservó su derecho para formular voto particular (Los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Alberto Pérez Dayán integraron el Pleno en la sesión celebrada el veinticuatro de junio de dos mil trece).

Los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Valls Hernández reservaron su derecho para formular sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Silva Meza dejó a salvo el derecho de los señores Ministros para que formulen los votos que estimen pertinentes.

En relación con el punto resolutivo Quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia integraron el Pleno en las sesiones celebradas el diecisiete y el dieciocho de septiembre de dos mil doce. Doy fe.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro **Juan N. Silva Meza**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Alberto Pérez Dayán**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuarenta y ocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del veinticuatro de junio de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 14/2011, promovida por la Procuraduría General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a cinco de septiembre de dos mil trece.- Rúbrica.

INSTRUMENTO Normativo aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el nueve de septiembre de dos mil trece, por el que se modifican los puntos segundo, fracción XVI; cuarto, fracción IV; octavo, fracción I; noveno, al que se adiciona un párrafo segundo, y décimo tercero, párrafo segundo, del Acuerdo General número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

INSTRUMENTO NORMATIVO APROBADO POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EL NUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL TRECE, POR EL QUE SE MODIFICAN LOS PUNTOS SEGUNDO, FRACCIÓN XVI; CUARTO, FRACCIÓN IV; OCTAVO, FRACCIÓN I; NOVENO, AL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO, Y DÉCIMO TERCERO, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL ACUERDO GENERAL NÚMERO 5/2013, DE TRECE DE MAYO DE DOS MIL TRECE, DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RELATIVO A LA DETERMINACIÓN DE LOS ASUNTOS QUE EL PLENO CONSERVARÁ PARA SU RESOLUCIÓN, Y EL ENVÍO DE LOS DE SU COMPETENCIA ORIGINARIA A LAS SALAS Y A LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del dos de abril de dos mil trece, vigente a partir del día tres siguiente, se expidió la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación así como de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la propia Constitución General, entre otras;

SEGUNDO. El artículo 201 de la citada Ley de Amparo, dispone: “(...) *El recurso de inconformidad procede contra la resolución que: I. Tenga por cumplida la ejecutoria de amparo, en los términos del artículo 196 de esta Ley; II. Declare que existe imposibilidad material o jurídica para cumplir la misma u ordene el archivo definitivo del asunto; III. Declare sin materia o infundada la denuncia de repetición del acto reclamado; o IV. Declare infundada o improcedente la denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad.*”;

TERCERO. El trece de mayo de dos mil trece el Tribunal Pleno emitió el Acuerdo General número 5/2013, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito, en el cual no se delegó competencia para conocer del referido recurso de inconformidad;

CUARTO. Al veintiocho de agosto de dos mil trece han ingresado en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, trescientos treinta y dos recursos de inconformidad interpuestos en términos de lo previsto en las fracciones I y III del numeral referido en el Considerando inmediato anterior, de los cuales, ciento ochenta han sido turnados a su Primera Sala, y ciento cincuenta y dos a la Segunda Sala;

QUINTO. En virtud de que conforme a lo dispuesto en el artículo 205 de la Ley de Amparo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación compete en exclusiva pronunciarse sobre la procedencia del cumplimiento sustituto de un fallo protector, dada su estrecha relación con una determinación de esa naturaleza, se estima conveniente que este Alto Tribunal no delegue su competencia para conocer de los recursos de inconformidad interpuestos contra resoluciones que declaren que existe imposibilidad material o jurídica para cumplir la misma u ordene el archivo definitivo del asunto;

SEXTO. El Punto Noveno del diverso Acuerdo General Plenario 10/2013, de dos de julio de dos mil trece, prevé: “(...) *Cuando se encuentren radicados en la Suprema Corte de Justicia de la Nación asuntos relacionados con el incumplimiento de una misma declaratoria general de inconstitucionalidad, como pueden ser algún incidente de inejecución de los referidos en los Puntos Sexto y Octavo de este Acuerdo General, el recurso de inconformidad previsto en la fracción IV del artículo 201 de la Ley de Amparo, el incidente de incumplimiento previsto en el artículo 47 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el recurso de queja interpuesto al tenor de los diversos 55, fracción II; 56, fracción II; 57; y 58, fracción II, de este último ordenamiento, de preferencia se listarán para resolverse en una misma sesión del Pleno de este Alto Tribunal.*”, por lo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe conocer de los recursos de inconformidad previstos en la fracción IV del artículo 201 de la Ley de Amparo, y

SÉPTIMO. En virtud de lo anteriormente expuesto, así como de la experiencia obtenida con la aplicación del Acuerdo General Plenario 5/2013 referido en el Considerando Tercero que antecede, se advierte que dado el número de recursos de inconformidad ingresados y turnados en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, los que son suficientes para definir los criterios respectivos, es conveniente delegar a los Tribunales Colegiados de Circuito la competencia para conocer de los recursos de inconformidad que se interpongan en términos de lo previsto en las fracciones I y III del artículo 201 de la Ley de Amparo, considerando lo señalado en el Punto Noveno del también citado Acuerdo General Plenario 10/2013, y sin menoscabo de que, en casos excepcionales, puedan solicitar a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reasuma su competencia conforme a lo señalado en el Punto Décimo Cuarto del propio Acuerdo General 5/2013.

En consecuencia, con fundamento en los preceptos legales mencionados, así como en la fracción XXI del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expide el presente Instrumento Normativo en virtud del cual:

ÚNICO. Se modifican los Puntos Segundo, fracción XVI; Cuarto, fracción IV; Octavo, fracción I; Noveno, al que se adiciona un párrafo segundo, y Décimo Tercero, párrafo segundo, del Acuerdo General Plenario 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, para quedar como sigue:

[...]

SEGUNDO. (...)

(...)

*XVI. Los recursos de inconformidad **interpuestos en términos de lo previsto en las fracciones II y IV del artículo 201 de la Ley de Amparo**, cuando así lo requiera la Sala en la que esté radicado el asunto respectivo y el Pleno lo estime justificado, y*

(...)

[...]

CUARTO. (...)

(...)

*IV. Los incidentes de inejecución derivados del incumplimiento de una sentencia de amparo, del incidente de repetición del acto reclamado y del incidente de inejecución derivado de la falta de acatamiento de lo resuelto en un incidente para la determinación de la forma y cuantía de la restitución correspondiente al cumplimiento sustituto de una sentencia de amparo, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo General Plenario respectivo, **así como los recursos de inconformidad interpuestos en términos de lo previsto en las fracciones I y III del artículo 201 de la Ley de Amparo.***

[...]

OCTAVO. (...)

*I. Los amparos en revisión y **los recursos de inconformidad interpuestos en términos de lo previsto en las fracciones I y III del artículo 201 de la Ley de Amparo**, se enviarán directamente al Tribunal Colegiado de Circuito que tenga jurisdicción sobre el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito que hubiese dictado la sentencia respectiva.*

(...)

[...]

NOVENO. (...)

En el caso de las inconformidades interpuestas en términos de lo previsto en el artículo 201, fracción III, de la Ley de Amparo, los Tribunales Colegiados de Circuito, en ejercicio de la competencia delegada, podrán:

- I. Desecharlas, declararlas improcedentes o sin materia;*
- II. Ordenar la reposición del procedimiento respectivo;*
- III. Declararlas infundadas, o*

IV. *Emitir dictamen en el que se consideren fundadas y, por ende, se remitan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se resuelva lo conducente. Previamente a la remisión, se ordenará la notificación del dictamen a las partes por conducto del Juzgado de Distrito o del Tribunal Unitario de Circuito, según corresponda, recabando las constancias que lo acrediten.*

[...]

DÉCIMO TERCERO. (...)

*El informe estadístico relativo a los incidentes de inejecución derivados del incumplimiento de una sentencia de amparo, del incidente de repetición del acto reclamado, del incidente de inejecución derivado de la falta de acatamiento de lo resuelto en un incidente para la determinación de la forma y cuantía de la restitución correspondiente al cumplimiento sustituto de una sentencia de amparo, **así como a los recursos de inconformidad interpuestos en términos de lo previsto en las fracciones I y III del artículo 201 de la Ley de Amparo**, se rendirá por separado detallando el concepto de cada rubro.*

[...].”

TRANSITORIOS:

PRIMERO. El presente Instrumento Normativo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo por lo que se refiere a los recursos de inconformidad previstos en las fracciones I y III del artículo 201 de la Ley de Amparo que se hubieren recibido en la Suprema Corte de Justicia de la Nación antes de su entrada en vigor, los que se resolverán por ésta. Sólo los que se reciban con posterioridad en este Alto Tribunal se remitirán por la Secretaría General de Acuerdos a la oficina de correspondencia común de los Tribunales Colegiados de Circuito a los que corresponda su conocimiento.

SEGUNDO. Publíquese el presente Instrumento Normativo en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en medios electrónicos de consulta pública en términos de lo dispuesto en el artículo 7, fracción XIV, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sin menoscabo de que la Secretaría General de Acuerdos difunda el texto íntegro del Acuerdo General Plenario 5/2013 en dichos medios electrónicos.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro **Juan N. Silva Meza.-** Rúbrica.-
El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina.-** Rúbrica.

El licenciado **Rafael Coello Cetina**, Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, CERTIFICA: Este INSTRUMENTO NORMATIVO APROBADO POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EL NUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL TRECE, POR EL QUE SE MODIFICAN LOS PUNTOS SEGUNDO, FRACCIÓN XVI; CUARTO, FRACCIÓN IV; OCTAVO, FRACCIÓN I; NOVENO, AL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO, Y DÉCIMO TERCERO, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL ACUERDO GENERAL NÚMERO 5/2013, DE TRECE DE MAYO DE DOS MIL TRECE, DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RELATIVO A LA DETERMINACIÓN DE LOS ASUNTOS QUE EL PLENO CONSERVARÁ PARA SU RESOLUCIÓN, Y EL ENVÍO DE LOS DE SU COMPETENCIA ORIGINARIA A LAS SALAS Y A LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, fue emitido por el Tribunal Pleno en Sesión Privada celebrada el día de hoy, por unanimidad de once votos de los 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 A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Presidente Juan N. Silva Meza.- México, Distrito Federal, a nueve de septiembre de dos mil trece.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta copia fotostática constante de doce fojas útiles concuerda fiel y exactamente con el original del INSTRUMENTO NORMATIVO APROBADO POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EL NUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL TRECE, POR EL QUE SE MODIFICAN LOS PUNTOS SEGUNDO, FRACCIÓN XVI; CUARTO, FRACCIÓN IV; OCTAVO, FRACCIÓN I; NOVENO, AL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO, Y DÉCIMO TERCERO, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL ACUERDO GENERAL NÚMERO 5/2013, DE TRECE DE MAYO DE DOS MIL TRECE, DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RELATIVO A LA DETERMINACIÓN DE LOS ASUNTOS QUE EL PLENO CONSERVARÁ PARA SU RESOLUCIÓN, Y EL ENVÍO DE LOS DE SU COMPETENCIA ORIGINARIA A LAS SALAS Y A LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, que obra en los archivos de la sección de instrumentos normativos de esta Secretaría General de Acuerdos y se expide para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a diez de septiembre de dos mil trece.- Rúbrica.