

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 35/2012, 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 35/2012.

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. Normas impugnadas, autoridades emisora y promulgadora. Por oficio presentado el primero de junio de dos mil doce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, Marisela Morales Ibáñez, en su carácter de Procuradora General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que impugnó 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"**, asimismo, señaló como autoridades emisora y promulgadora del mencionado Decreto, a la Asamblea Legislativa y al Jefe de Gobierno, ambos del Distrito Federal.

SEGUNDO. Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez (fojas 3 y 5 a 30 del expediente principal). La promovente estimó violados los artículos 1o., 5o., 16, 28 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e hizo valer los argumentos de invalidez que se sintetizan a continuación:

1o. Violación al artículo 1o. constitucional.

El Decreto impugnado prevé el tipo de establecimientos mercantiles que podrán instalarse sólo en predios de uso de suelo habitacional mixto, trayendo consigo un trato desigual a cierto tipo de personas y empresas que se ubican en una misma situación económica, lo que contraviene el artículo 1o. de la Constitución Federal, porque individuos situados en igualdad de condiciones, al dedicarse a una misma actividad o giro comercial, como es la venta de artículos de la canasta básica y complementariamente ropa y calzado, reciben un trato diferente, pues a unos establecimientos mercantiles se les limita en su ubicación territorial –tiendas de autoservicio, supermercado, minisúper o tienda de conveniencia–.

Dada la naturaleza de los destinatarios de la norma (comerciantes de la canasta básica), éstos se encuentran en un mismo plano, por tanto, el legislador del Distrito Federal, no debió establecer una limitante y proteger a uno, con respecto del otro.

La medida trata de lograr equidad económica entre las cadenas de tiendas de autoservicio y las empresas locales comúnmente llamados *"mercados populares"*; sin embargo, dicha justificante no es objetiva, ya que 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 de la oferta y de la demanda y de quien ofrezca los mejores precios y servicios.

Consecuentemente, la norma se vuelve desproporcional en la medida que los sujetos beneficiados obtendrán mayores beneficios económicos, pues desde el punto de vista urbano y de población, las zonas geográficas distintas a la habitacional mixto, aglomera el mayor número de consumidores de los productos de la canasta básica.

2o. Violación al artículo 5o. constitucional.

El legislador del Distrito Federal limita injustificadamente la libertad de comercio de determinados establecimientos, al prohibir a 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 válida, únicamente dispone que para ejercer el comercio bajo el sistema de autoservicio, con el uso de tienda de autoservicio, supermercado, minisúper o tienda de conveniencia, los interesados deben instalarse en predios cuya zonificación secundaria sea habitacional mixta. Y en aquellos con frente a vías públicas, lo que atenta contra el contenido esencial de la libertad de comercio.

Esta prohibición de establecer cierto tipo de tiendas en una zona geográfica, conculca el derecho de éstos, en virtud de que no podrán ejercer de manera libre y lícita su derecho de comerciar productos de primera necesidad, si bien el decreto de manera enunciativa no lo impide, sí limita pues les prohíbe de forma absoluta establecerse en zonas diferentes a la zona geográfica (HM) de la Ciudad de México, lo que impacta en su actividad comercial para obtener de manera legal ganancias.

3o. Violación al artículo 28 constitucional.

La norma impugnada, establece una ventaja exclusiva a favor de los “*mercados populares*”, así como 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.

El objeto del precepto constitucional en comento es proteger el proceso de competencia y libre concurrencia mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios; dicha protección es aplicable a todas las áreas de la actividad económica.

Finalmente, este tipo de establecimientos mercantiles no podrán concurrir de manera libre a explotar su actividad económica, por sus características de conformación y forma de comercializar sus productos.

4o. Violación a los artículos 16 y 133 constitucionales.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal al adicionar una norma a los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano establece una prohibición geográfica a cierto tipo de establecimientos mercantiles, viola los principios constitucionales de igualdad, libertad de comercio y libre concurrencia económica, por ende, conculca el principio de legalidad contenido en el artículo 16 de la Ley Fundamental.

Como consecuencia de lo anterior, de igual manera, se transgrede el artículo 133 de la Norma Suprema.

TERCERO. Trámite (foja 84 del expediente principal). Mediante proveído de Presidencia de cuatro de junio de dos mil doce, se ordenó formar y registrar el asunto con el número 35/2012 y, ante el turno por conexidad con la diversa acción de inconstitucionalidad 14/2011, se designó al Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia como instructor en el procedimiento, quien por acuerdo del día siguiente, admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los órganos legislativo y ejecutivo, quienes emitieron y promulgaron el Decreto impugnado, a efecto de que rindieran sus respectivos informes.

CUARTO. Informe de la autoridad promulgadora (fojas 143 a 202 del expediente principal). El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al rendir su informe, argumentó, en resumen:

“Improcedencia.

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 III 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 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”, no es una norma general para los efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, sino un acto administrativo dictado en ejecución de normas generales, y que no comparte la naturaleza de éstas, a diferencia de una norma general como a las que se refieren los diversos incisos de la fracción II del artículo 105 constitucional, un Decreto expedido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es un acto que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo o determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos, y que requiere de cierta formalidad para que sea conocido por las partes a las que se encuentra dirigido.

El Decreto impugnado no contiene una norma general sino un acto administrativo de ordenación, cuyo objeto es modificar una previsión contenida en dos Programas Delegaciones de Desarrollo Urbano, relacionados con la regulación de la intensidad, ocupación y formas de aprovechamiento del suelo y el espacio urbano, así como las características de las edificaciones, construcciones, transferencias de potencialidades de desarrollo urbano e impacto urbano.

En efecto, independientemente del órgano de gobierno que lo expidió, por su contenido estamos en presencia de un acto concreto de ejecución de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. La expedición del Decreto en modo alguno trajo consigo alguna modificación al derecho objetivo contenido en dicha ley, 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 susceptibles de serlo.

Inclusive, los predios que serán "afectados" por el Decreto impugnado, esto es, los que tengan uso de suelo habitacional mixto (HM), se encuentran perfectamente identificados en los planos oficiales de los respectivos programas delegacionales de desarrollo urbano, específicamente en relación con las normas de ordenación sobre vialidad, que a cada uno corresponde.

Constitucionalidad de la Norma 29.

Los vecinos de un barrio prefieren acudir a los mercados populares o a las pequeñas tiendas porque muchas veces el gasto que van a hacer es mínimo. La razón puede ser económica, porque no alcanza para más, pero también se lleva sólo lo necesario para el día, tal como ocurre con la tortillería, la carnicería y la panadería. Otra ventaja es que a estos pequeños comercios del barrio se llega caminando por las calles cercanas a las viviendas, sin que sea necesario utilizar algún transporte o vehículo propio, como suele ocurrir para llegar al supermercado.

Ahora bien, en términos de desarrollo urbano puede establecerse que la conservación de la costumbres de los habitantes de barrios y colonias, podría muy bien responder a los principios que hoy se inscriben en lo que se conoce como Nuevo Urbanismo, concepto que partió de un proyecto que retomó la estructura y morfología de los poblados tradicionales norteamericanos.

La norma 29, avanza al fortalecimiento de la cohesión social, ya que supone un compromiso extendido y sistemático con la justicia distributiva y la equidad.

Gracias a su aplicación se podrán conservar e impulsar la competitividad de los mercados populares, permanentes o ambulantes, así como las pequeñas misceláneas y tiendas barriales, cuyos beneficios son múltiples, entre ellos, la cohesión social, donde prevalece el uso habitacional, continúen y sean económicamente factibles las tiendas unifamiliares, las misceláneas y los tradicionales mercados populares.

En ningún momento la Norma 29 pretende prohibir la libertad de comercio en el Distrito Federal, por el contrario busca el ordenamiento y el desarrollo equitativo de todas las actividades comerciales en su adecuado contexto urbano; esta norma, tiene como 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 fomentar que la localización de los nuevos establecimientos comerciales de abasto popular, se sitúen en aquellos territorios de la ciudad cuya vocación urbana y económica garanticen una sana competencia, sus objetivos fundamentales son:

Ordenar y dirigir la localización de los giros mercantiles que operen con la modalidad de autoservicio, determinando su localización en corredores y sectores urbanos cuya capacidad y vocación son aptas para albergar nuevas unidades para el abasto popular.

La necesidad de establecer "condiciones más equitativas de competencia para los mercados públicos, concentraciones comerciales y establecimientos de abasto popular".

Objetivos que partieron del aprovechamiento de la planeación urbana como herramienta para alcanzarlos, a través de los programas de desarrollo urbano delegacionales y parciales, en los que se requiere determinar el emplazamiento de los giros mercantiles. 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 del suelo con respecto a los sistemas de comercialización destinados a zonas urbanas perfectamente caracterizadas.

La norma 29 como parte de la planeación del desarrollo, constitucionalmente se encuentra previsto que en el Distrito Federal se implementen políticas públicas destinadas a mejorar las condiciones de equidad y competitividad entre quienes se dedican a la venta de artículos de la canasta básica y de manera complementaria la de ropa y calzado; lo que puede implicar imponer implícitamente limitaciones a la instalación de 'grandes superficies comerciales' o supermercados.

Por tanto, el tema de debate no puede limitarse a la materia económica, pues la protección del comercio de proximidad y en pequeña escala, guarda relación con el urbanismo comercial, con las relaciones sociales y la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México.

Esta es parte de la motivación de la Norma 29, una preocupación por el desarrollo urbano, por la herencia cultural de los mercados públicos.

Lejos de contravenir el principio de igualdad y libre competencia, las modificaciones efectuadas a dos artículos de la Norma 29 lo preservan, al dar un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales.

En modo alguno la norma 29 y mucho menos propicia prácticas monopólicas, porque 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, 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.

Es preciso no confundir el contenido sustantivo de la norma impugnada, con el efecto económico que genera la misma, este último aspecto, es irrelevante o por lo menos valorativamente neutro para el análisis jurídico-constitucional de la norma, que debe ceñirse a determinar, en abstracto, si las tiendas de autoservicio y demás agentes económicos a los que se refiere la Norma 29, pueden instalarse en las mismas zonas que los mercados públicos y, en su caso, si les es permitido constitucionalmente maximizar sus beneficios en perjuicio de miles de locatarios, en un esquema de economía mixta como el mexicano.

De manera que 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.

Hay restricción a la libre competencia, cuando se prohíbe que una persona o un grupo determinado tengan el privilegio de desplegar una determinada actividad económica que otros también ejercitan tratándose de individuos en idénticas condiciones pero de ninguna manera cuando la autoridad establece zonas en las que dichos individuos no pueden instalarse por razones de interés público, beneficio general y para equilibrar desigualdades, como es el caso de la Norma 29.

Tampoco puede sostenerse que dicha norma 29 promueva prácticas monopólicas, ya que ésta no actúa como agente económico. La restricción a la libre competencia, cuando deriva de prácticas monopólicas, sólo puede serle reprochable a los productores, industriales y comerciales (incluyendo al Estado cuando actúa como tal), en términos del artículo 28 constitucional.

No se encuentra dirigida a excluir a las tiendas de autoservicio, de conveniencia ni a los minisúper, de la distribución y abasto de los productos de la canasta básica en el Distrito Federal; y en efecto que, como lo digo, ni siquiera está probado por la demandante.

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.

Visto así, puede afirmarse que la Norma 29 es constitucional, ya que la Constitución, establece una libertad de configuración a favor del Órgano Legislativo local en materia reordenamiento del desarrollo urbano y territorial en la Ciudad de México, aunado a lo anterior, un acto de aplicación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Programa General de Desarrollo Urbano, por lo que en todo caso su inconstitucionalidad podría actualizarse si contraviniera alguno de éstos ordenamientos, pero ello no ocurre en la especie”.

QUINTO. Informe de la autoridad emisora (fojas 93 a 112 del expediente principal). La Presidenta de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al rendir su informe, sostuvo por una parte la improcedencia de la vía y por otra la validez del Decreto impugnado de conformidad con los argumentos que se sintetizan a continuación:

“Improcedencia.

Con independencia de su denominación, la Norma 29 no es una ley, sino un Decreto y, más exactamente, 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, las construcciones, la transferencia de potencialidades de desarrollo urbano y el impacto urbano, previstas en los Programas de Desarrollo Urbano.

Se trata, de un acto de ejecución de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, un Decreto promulgado por la Asamblea Legislativa con fines administrativos, concretos e individuales, en el ámbito del desarrollo urbano del Distrito Federal.

La norma impugnada (Norma 29) es, sin duda, un acto formalmente legislativo que tiene la naturaleza de un Decreto y no de una ley, no es, un acto-regla, ya que su expedición ninguna modificación produce en el derecho objetivo (Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal) ni dicha norma se aplica indistintamente a una misma agrupación social, sino a un determinado número de establecimientos o empresas que se encuentran en la misma condición.

Cierto que la aplicación de la Norma 29 trae consigo una modificación, en el mundo fáctico, puesto que implica la ejecución de una regla de derecho objetivo, a saber: la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, empero, no crea nueva regla de derecho objetivo, simplemente aplica esta a un determinado número de personas, apareciendo, así, un estado individual que antes no existía.

Además, no puede afirmarse que la norma impugnada sea una norma general, puesto que tiene como destinatarios empresas, negocios o unidades económicas perfectamente individualizadas (tiendas de autoservicio, de conveniencia, supermercados y minisúper), en este sentido, se trata de una norma particular, individual y concreta, pues no sólo no se dirige a un grupo indeterminado de personas (ni siquiera a sujetos de una misma clase o categoría), sino a determinadas negociaciones que por sus características (capacidad económica, poder de mercado, etcétera) no pueden instalarse en una determinada zona.

Se trata de una norma de ordenación que se expide en cumplimiento de la ley que le da origen: la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Así, la norma de ordenación impugnada, en cuanto a su aspecto material, tiene el carácter de un acto administrativo con alcance general, pero no de una ley, puesto que, no participa de la generalidad que es característica esencial de ésta.

Validez constitucional de la norma general combatida

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, expidió la norma impugnada en ejercicio de la facultad de planeación del desarrollo urbano y ninguna irregularidad o contravención existe, si mediante dicha norma se persigue una finalidad económica, como la de mejorar las condiciones de equidad y competitividad en el abasto público de productos básicos en el Distrito Federal, esta cuenta con facultades para intervenir en el desarrollo económico, en términos del artículo 25 constitucional, de tal suerte que el postulado de libre concurrencia no puede invocarse para hacer nugatoria la función del Estado como rector de la actividad económica nacional, y menos cuando la finalidad que se persigue es promover una competencia justa entre agentes o individuos que pertenecen a un mismo sector de la economía, la promovente confunde, la causa con el efecto, ya que la libre concurrencia, en un sistema de economía mixta como el nuestro, tiende a evitar que las grandes empresas excluyan del mercado a las pequeñas, finalidad que persigue la Norma 29.

Es así, que las libertades de comercio y de concurrencia no deben entenderse ni interpretarse en sentido irrestricto, su contenido puede ser reglado en aras de no afectar el interés general. Los poderes públicos o los órganos de gobierno están facultados para regular, dentro del ámbito de sus atribuciones, la competencia económica cuando ésta es desleal o injusta, y por esta razón es que, en el caso, no se contraviene el principio de igualdad previsto en el artículo 1o. constitucional.

Por otra parte, lo que impugna la Procuraduría General de la República no es el contenido de la Norma 29, sino el efecto económico que se genera con su aplicación, por sí misma no constituye una limitación a la libre competencia y mucho menos una práctica monopólica, porque 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, menos que el abasto público de los productos de la canasta básica en el Distrito Federal, quede en unas determinadas manos.

Es preciso no confundir el contenido sustantivo de la norma impugnada (ordenación territorial de las tiendas de autoservicio, supermercados, tiendas de conveniencia y minisúper) con el efecto económico que genera la misma (costo-beneficio de la ordenación territorial). Este último aspecto, es irrelevante o por lo menos neutro para el análisis jurídico-constitucional de la norma, cuyo análisis debe ceñirse a determinar, en abstracto, si las tiendas de autoservicio y demás agentes económicos a los que se refiere la Norma 29, pueden instalarse en las mismas zonas que los mercados públicos y, en su caso, si les está permitido constitucionalmente maximizar sus beneficios, en perjuicio de miles de locatarios, en un esquema de economía mixta, como el que aplica en nuestro país.

El interés individual no puede confundirse con el egoísmo y el sacrificio de un sector de la economía, como es el caso de los locatarios de los mercados públicos, desde esta óptica, la Norma 29 debe prevalecer sobre el interés de las tiendas de autoservicio y de conveniencia, ya que éstas maximizarían sus beneficios, al establecerse cerca de los mercados públicos, en esa misma medida se empobrecería el sector de los locatarios hasta extinguirse, lo cual constituye, una externalidad negativa.

La Norma 29 no constituye por sí misma una limitación a la libre competencia y mucho menos una práctica monopólica, porque 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 detención en unas determinadas manos del comercio o la industria el abasto público de los productores de la canasta básica en el Distrito Federal.

Por su parte, hay restricción a la libre competencia, cuando se prohíbe que una persona o un grupo determinado tengan el privilegio de desplegar una determinada actividad económica que otros también ejercen pero de ninguna manera cuando la autoridad legislativa establece zonas en las que dichos individuos no pueden instalarse por razones de interés público y beneficio general, como es el caso de la Norma 29.

Menos, puede afirmarse que se trata de una práctica monopólica, por parte de la Asamblea Legislativa, ya que ésta no actúa como agente económico en ejercicio de las funciones que constitucional y legalmente tiene a su cargo, como es el caso de la discusión, aprobación y expedición de la norma impugnada. En este sentido, la restricción a la libre competencia, cuando deriva de prácticas monopólicas, sólo puede serles reprochable a los productores, industriales y comerciantes (incluyendo al Estado cuando actúa como tal), en términos del artículo 28 constitucional.

Desde esta perspectiva, la Norma 29 no puede ser enjuiciada constitucionalmente por el efecto económico que produce, mayormente si no está dirigida a excluir a las tiendas de autoservicio, de conveniencia ni a los minisúper, de la distribución y abasto de los productos de la canasta básica en el Distrito Federal, efecto que, ni siquiera está probado por la demandante, la Norma 29, se contrae a determinar 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.

Finalmente, la constitucionalidad de una norma jurídica no puede depender del efecto económico (externalidad positiva o negativa) que produce.

Es indudable que todo ordenamiento jurídico tiende a producir un costo a un beneficio económico a un individuo, colectividad o sector de la economía, pero ello no significa que su constitucionalidad dependa de la optimización o maximización de los beneficios económicos que arroje su aplicación.

En una economía de mercado, la libre competencia excluye la intervención del Estado en una determinada actividad, empero, en países como el nuestro, en que la Constitución, autoriza la intervención del gobierno en el desarrollo de la economía, la libre competencia debe ponderarse y ceder frente a la equidad social, el interés público y el beneficio general, por ello, la constitucionalidad de la norma debe hacerse a la luz de las reglas, principios y valores políticos, sociales y culturales que tutelan nuestro máximo ordenamiento, a libre competencia, no puede entenderse como un espacio para la depredación comercial donde el pez grande se come al chico”.

SEXTO. Cierre de instrucción (foja 260 a la 268 del expediente). Recibidos los alegatos, por proveído de doce de julio de dos mil doce, se cerró la instrucción de este asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

SÉPTIMO. Retorno. 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 en 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 entre una norma de carácter local y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad. Es oportuna la presentación de la presente acción de inconstitucionalidad, pues se hizo dentro del plazo legal establecido en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹; esto es, dentro de los treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada.

En efecto, 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"**, que ahora se controvierte, fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el tres de mayo de dos mil doce, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción transcurrió del viernes cuatro de mayo al sábado dos de junio de dos mil doce.

Luego, si la acción de inconstitucionalidad fue presentada el viernes primero de junio de dos mil doce (foja 32 vuelta del expediente principal), la misma fue promovida oportunamente.

TERCERO. Legitimación. En términos del inciso c), fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Procuradora General de la República está legitimada para promover este medio de control constitucional.

En efecto, Marisela Morales Ibáñez, acreditó ser la titular de dicha institución con la copia certificada de su nombramiento signado por el Presidente de la República (foja 32 del expediente principal).

Consecuentemente, en términos del invocado precepto constitucional, en relación con el artículo 11 de la ley reglamentaria y 6, fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República², dicha funcionaria cuenta con la legitimación necesaria.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia P./J. 98/2001 de este Tribunal Pleno cuyo rubro establece:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES³".

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.

¹ **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 fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

² **Artículo 6.** Son atribuciones indelegables del Procurador General de la República:

[...]

II. Intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos previstos en dicho precepto y en las leyes aplicables;

[...]"

³ Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIV, septiembre de 2001, página 823.

- 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 Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano de Álvaro Obregón y Milpa Alta, 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, entonces 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 con el 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.”⁴

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.

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.

⁴ Novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo IX, abril de 1999, página 256.

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.**⁵”

“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.⁶”

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

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, en su caso, los faculta (tiendas de abarrotes y

⁵ Novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIX, abril de 2009, página 1301.

⁶ Novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVI, octubre de 2002, página 997.

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 de no contar con una acotada vigencia temporal.

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 de Álvaro Obregón y Milpa Alta, que rigen para todas aquellas personas que en un futuro decidan establecer las negociaciones mercantiles a que se refiere dicho decreto, 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 los indicados programas delegacionales, 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 Federal⁷, 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 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 Federal.

En el mismo sentido se pronunció este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 14/2011.

QUINTO. 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 adiciona o modifica dos programas delegacionales en dicha materia.

29-ene-96	<p>Fue publicada la anterior Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que en la parte que interesa dispuso:</p> <p style="text-align: center;">“Artículo 7. Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:</p> <p style="text-align: center;">[...]</p> <p style="text-align: center;">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;</p> <p style="text-align: center;">[...]”</p> <p>En esta anterior ley, también se determinó:</p> <p style="padding-left: 20px;">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).</p> <p style="padding-left: 20px;">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.</p>
-----------	---

⁷“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”.

	<p>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;”</p> <p>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”.</p> <p>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.</p>
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	<p>Es divulgada una reforma a la anterior Ley de Desarrollo Urbano, de cuyas normas transitorias, resulta conveniente destacar:</p> <p>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:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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). <p>“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 especifica 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”.</p> <p>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.</p>
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	<p>En la Gaceta Oficial del Distrito Federal se dieron a conocer los siguientes decretos:</p> <p>I. Decreto por el que se reformaron diversas disposiciones a la anterior Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, cuyo artículo Tercero Transitorio dispuso:</p> <p>“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”.</p> <p>II. Asimismo, el <i>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</i>, en la parte que interesa señala:</p> <p>“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.</p> <p>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.</p> <p>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: [...]”</p>
8-nov-07	Fue publicado el nuevo Programa General de Desarrollo para el Distrito Federal 2007-2012.
15-jul-10	<p>Se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la vigente Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en su derecho transitorio se dispuso:</p> <p>“PRIMERO. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>QUINTO. Los Programas de Desarrollo Urbano expedidos con anterioridad a la vigencia de esta Ley, continuarán en vigor”.</p> <p>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:</p> <p>“Artículo 122. [...]</p> <p>V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades: [...]</p> <p>j). Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; [...]</p> <p>El referido Estatuto de Gobierno, en lo que interesa, establece:</p> <p>“Artículo 42. La Asamblea Legislativa tiene facultades para: [...]</p> <p>XIV. Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en el uso del suelo; [...]</p>

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.

	<p>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.</p> <p>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.</p>
5-abr-11	<p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 HM.
7-abr-11	<p>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 Urbana.</p>

8-abr-11	<p>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:</p> <p>“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.</p> <p>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.</p> <p>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”.</p>
11-abr-11	<p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ 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 establece.
14-abr-11	<p>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 asunto.</p>
20-may-11	<p>Dicho Decreto es publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.</p>
3-may-12	<p>En esta fecha se publica en el medio de difusión oficial de esta ciudad capital 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”; materia de la presente acción de inconstitucionalidad.</p>

SEXTO. Fijación de la materia de estudio. Lo constituye 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”, 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 , publicado el diez de mayo de dos mil once.
Décimo Segundo.	Milpa Alta , publicado el diecinueve de julio de dos mil once.
TRANSITORIOS	
“Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal”.	

Así se puede identificar que se adiciona 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*, de los programas delegacionales de desarrollo urbano de Álvaro Obregón y Milpa Alta.

Esto significa que los dos artículos del Decreto impugnado, constituye una norma distinta que adiciona la Norma 29 de idéntico contenido, por lo que deberán entenderse como impugnado cada artículo.

SÉPTIMO. 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.

Al respecto en la acción de inconstitucionalidad 14/2011, se estableció lo siguiente:

“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:

[...]

El texto transcrito, fue considerado como un mecanismo alterno 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:

[...]

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:

[...]

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:

[...]

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:

[...]

A pesar de que este artículo 28 de la Carta Maga, con posterioridad a la comentada reforma, ha sido modificado en cuatro ocasiones, 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:

[...]

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 concurrencia 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 general.

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 concurrencia 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 seguir .

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 concurrencia 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 concurrencia o competencia en el mercado, lo que en todo caso beneficia y repercute en la economía nacional.”

Ahora bien, 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**”, de cuyo contenido normativo se tienen como impugnados los precisados en el considerando sexto de esta ejecutoria, señalan que a los indicados programas delegacionales de desarrollo urbano, les será adicionada y aplicable una Norma 29, que a la letra establece:

“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”.

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 a los programas delegacionales a que hace referencia el propio Decreto impugnado, como el que rige para la Delegación Álvaro Obregón, documento publicado el diez de mayo de dos mil once, en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal, del que cabe destacar lo siguiente:

“Distribución de Usos del Suelo Urbano

Habitacional (H).- La zona Habitacional propuesta ocupa una superficie de 1,968.71 ha., que representan el 32.10% del Suelo Urbano. Este uso se encuentra en colonias como Águilas, Axotla, Rinconada de Tarango, Colinas del Sur, Campestre, San Ángel, Florida, Cove, El Encino, Ermita-Tizapán, Flor de María, así como en los conjuntos habitacionales como Fraccionamiento Cima, Galaxia, Santa Lucía, Lomas de Plateros Oriente, Molino de Santo Domingo y Olivar de los Padres.

Habitacional con Comercio (HC).- El uso Habitacional con Comercio ocupa una superficie de 1,322.28 ha, que representa el 21.56% y permite la mezcla de vivienda con servicios básicos en planta baja. Se propone en zonas de ingreso bajo como apoyo a la economía familiar, ya que permite comercios, servicios e industria ligera. Algunas colonias con esta zonificación son: Abraham González, Aguas Calientes, Acueducto, Águilas, Arturo Martínez, Ave Real Ampliación, el Bosque 1ª.

Sección, Barrio Norte, Cuevitas, Dos Ríos, Emancipación del Pueblo, Galeana, Golondrinas 2ª. Sección, Estado de Hidalgo, José María Pino Suárez, Ladera Chica, Lomas de Becerra, Mártires de Tacubaya, Molino de Rosas, Lomas de Nuevo México.

Habitacional Mixto (HM).- El uso Habitacional Mixto, permite una mezcla más intensa de usos de suelo, pudiendo coexistir edificios de uso puramente habitacional, con otros de uso comercial, de oficinas, administrativos y de industria no contaminante; ocupa una superficie de 290.09 ha, que representan el 4.73% del Suelo Urbano. Las colonias con esta zonificación son Merced Gómez, Pólvora, San Gabriel, San Pedro de los Pinos, Santa María Nonoalco, Torres de San Antonio, Unidad Habitacional Chilpa.

Habitacional con Oficinas (HO).- El uso Habitacional con Oficinas sin Servicios permite una mezcla moderada de usos de suelo, como el habitacional, de oficinas, administrativo y comercio especializado. Este uso aplica solamente en algunos corredores urbanos, donde aplica Norma de Ordenación sobre Vialidad.

Centros de Barrio (CB).- Este uso representa 39.86 ha, que equivalen al 0.65% de Suelo Urbano, estas son zonas distribuidas por toda la Delegación y destinadas a concentrar los servicios básicos que requiere la población. Se localiza en colonias como Puente Colorado, Pueblo Santa Fe, Molino de Santo Domingo y Cerrada San José.

Equipamiento. (E) - El uso de Equipamiento ocupa 425.02 ha., el 6.93% de la superficie urbana, está distribuido por toda la Delegación y se compone por los Equipamientos Educativos, Administrativos, de Seguridad, Recreativos y de Salud, con que la misma cuenta.

Industria (I).- El uso industrial comprende una superficie de 60.72 ha, lo cual representa un 0.99%. Este uso se localiza al norte.

Áreas Verdes (AV).- Por otra parte las Áreas Verdes, las constituyen las barrancas y cañadas ubicadas en la jurisdicción de la Delegación. Estas comprenden una superficie de 905.24 ha, que representan el 14.76% de la superficie urbana y estarán destinadas para usos que permitan su rescate y conservación.

Espacios Abiertos (EA).- Cuenta con 196.87 ha, que representan el 3.21%. Los principales parques y jardines con que cuenta la Delegación son La Alameda Poniente con 31 ha, Parque Ecológico Las Águilas con 27.8 ha, Parque de la Juventud con 17.9 ha, Parque Las Águilas con 2.8 ha, Parque Axomiatla con 1.96 ha, Plaza 17 de Julio con 1.45 ha, Jardín de la Bombilla con 4.5 ha, Parque Tagle con 2.25 ha, Plaza San Jacinto con 0.72 ha, y El Jardín del Arte con 1.25 ha.

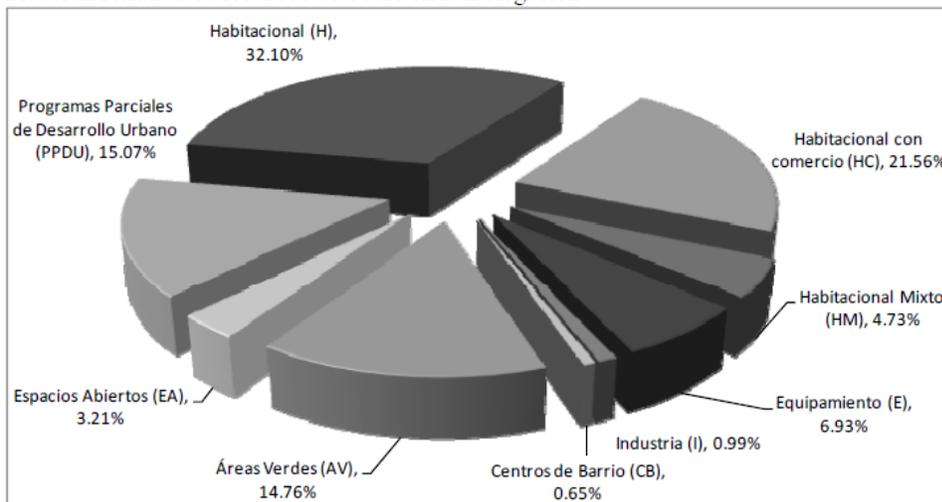
Programas Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU).- Dentro del Suelo Urbano de la Delegación se ratifican cuatro: “San Ángel, San Ángel Inn y Tlacopac”; “La Florida”; Chimalistac y Hacienda de Guadalupe Chimalistac”; y “Santa Fe” que en total cuentan con una superficie de 924.25 ha, que representan el 15.07% del Suelo Urbano.

Adicionalmente, se cuenta con Áreas de Valor Ambiental (AVA), con una superficie de 308.21 ha, que representan el 5.33% de la superficie urbana, están integradas por las Barrancas: Tarango y Río Becerra Tepecuache, con categoría de Barrancas, cuyo objeto fundamental es su rescate, preservación y conservación, y; las Áreas Naturales Protegidas (ANP), constituida por el territorio de La Loma, decretada como Área Natural Protegida, con categoría de Zona de Conservación Ecológica, misma que cuentan con una superficie de 77.33 ha, que representan el 1.34% de la superficie y la denominada Desierto de los Leones, con una superficie de 313.60 ha.

Cuadro 61 Distribución de los Usos del Suelo

Uso	Suelo Urbano		% Con respecto al Suelo Urbano	% con respecto a la Delegación
	m ²	Hectáreas		
Habitacional (H)	19,687,058	1,968.71	32.10%	24.53%
Habitacional con Comercio (HC)	13,222,834	1,322.28	21.56%	16.22%
Habitacional Mixto (HM)	2,900,928	290.09	4.73%	3.56%
Centros de Barrio (CB)	398,648	39.86	0.65%	0.49%
Equipamiento (E)	4,250,197	425.02	6.93%	5.21%
Industria (I)	607,171	60.72	0.99%	0.74%
Áreas Verdes (AV)	9,052,367	905.24	14.76%	11.10%
Espacios Abiertos (EA)	1,968,706	196.87	3.21%	2.41%
Programas Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU)	9,242,491	924.25	15.07%	11.33%
TOTAL	61,330,400	6,133.04	100.00%	75.59%

Fuente: Trabajo de gabinete (Delegación Política).

Gráfica 19 Distribución Relativa de los Usos de Suelo en la Delegación

Fuente: Trabajo de gabinete.

Así, de la totalidad del suelo urbano que comprende el territorio que ocupa la Delegación Álvaro Obregón, 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 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 productos⁸.

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.

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 aquellos establecimientos que cuentan con el sistema de autoservicio.⁹

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 concurrencia 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 concurrencia y competencia, la colectividad se beneficia ante la posibilidad de obtener mejores servicios y productos más baratos.

⁸ Cabe señalar que el Programa de Desarrollo Urbano de Milpa Alta, publicado el 19 de julio de 2011 en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal, en el apartado relativo **“4.3. Zonificación y Distribución de Uso del Suelo”**, no se encuentra la zonificación habitacional mixta, al efecto confróntese la foja 110 de dicho programa.

⁹ Tal es el caso de las zonas de centro de barrio y habitacional con oficinas, 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 124 del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Álvaro Obregón; sin embargo, con la emisión de la Norma 29, aquellas tiendas con sistema de autoservicio quedan confinadas a zonas habitacional mixto (HM).

En efecto, en la comercialización de los productos de primera necesidad la Norma Suprema tutela a los consumidores¹⁰, 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 concurrencia 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.

Por las razones expuestas, en virtud de que el texto de la Norma 29, es contrario al eje rector económico que prohíbe toda practica 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 acto^{11”}.

OCTAVO. 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 Federal¹², 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 procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad **35/2012**, promovida por la Procuradora General de la República.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del **“Decreto por el que se reforman los artículos Primero y Décimo Segundo del Decreto por el que se adiciona una norma 29 para el mejoramiento de las condiciones de equidad y competitividad para el abasto público”, a los Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en las Delegaciones Álvaro Obregón y Milpa Alta”** publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el tres de mayo de dos mil doce atento a lo razonado en el considerando séptimo de este fallo.

¹⁰ 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.

¹¹ Novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, junio 2004, página 863.

¹² **“Artículo 73.** Las sentencias se registrarán 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”.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese, 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 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, se aprobaron las determinaciones contenidas en los considerandos del primero al tercero, consistentes, respectivamente, en que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad; que es oportuna su presentación; que la Procuradora General de la República está legitimada para promover este medio de control constitucional; quinto, 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 sexto, en cuanto se fija la materia de estudio.

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, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación contenida en el considerando cuarto, consistente en declarar infundada la causa de sobreseimiento hecha valer por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el sentido de 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. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra.

En relación con el punto resolutivo Segundo:

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 Cossío Díaz, 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 Tercero:

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. 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 Ponente, Ministro **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 veintinueve 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 35/2012, promovida por la Procuradora 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.