

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 106
O R D I N A R I A
LUNES 11 DE OCTUBRE DE 2010

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las diez horas con cuarenta minutos del lunes once de octubre de dos mil diez, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar Sesión Pública Ordinaria, los señores Ministros Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, y Juan N. Silva Meza. No asistió la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas por licencia concedida.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número ciento cinco, ordinaria, celebrada el jueves siete de octubre de dos mil diez.

Por unanimidad de nueve votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el lunes once de octubre de dos mil diez:

II. I. 15/2007

Controversia constitucional 15/2007 promovida por el Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México en contra del Congreso y del Gobernador y otras autoridades de esa entidad federativa. En el proyecto formulado por la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Con la salvedad a que se refiere el siguiente punto resolutivo, se reconoce la validez del artículo 95, fracción II, inciso B) del Código Financiero del Estado de México, reformado mediante Decreto 19 publicado el veintinueve de diciembre de dos mil seis, en la Gaceta del Gobierno de esa entidad y del artículo 1, renglón 2.5 de la Ley de Ingresos del Estado de México para el ejercicio Fiscal de 2007, contenida en el Decreto 17, publicado el mismo día en dicho órgano informativo. TERCERO. Se declara la invalidez del párrafo tercero del inciso B), de la fracción II del artículo 95 del Código Financiero del Estado de México, reformado mediante Decreto 19 publicado el veintinueve de diciembre de dos mil seis, en la Gaceta del Gobierno de esa entidad, pero sólo en la porción normativa que dice “...por concepto de aportación de mejoras...”, únicamente respecto del municipio actor y para los efectos precisados en el último*

Sesión Pública Núm. 106

Lunes 11 de octubre de 2010

considerando de la presente ejecutoria. CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta del Gobierno del Estado de México y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

La señora Ministra Luna Ramos precisó que con posterioridad al envío del proyecto respectivo a la Secretaría General de Acuerdos las normas impugnadas fueron objeto de reforma, como puede verse del cuadro que se repartió a las ponencias del cual deriva que éstos fueron reformados mediante decretos publicados en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, respectivamente, el dieciocho de noviembre de dos mil ocho y el diez de diciembre de dos mil nueve, por lo que señaló que la nueva propuesta consiste en sobreseer en la presente controversia constitucional.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó compartir la nueva propuesta de sobreseimiento solicitando a la señora Ministra ponente Luna Ramos sustituir la tesis aislada que se cita en el documento que repartió, la LII/2008 del Pleno de este Alto Tribunal que lleva por rubro “LEYES. LA REFORMA DE UNA DISPOSICIÓN LEGAL CONSTITUYE UN ACTO LEGISLATIVO NUEVO, AUN CUANDO REPRODUZCA EL CONTENIDO DE LA NORMA DE VIGENCIA ANTERIOR, O TENGA CON ELLA SIMILITUDES O DIFERENCIAS ESENCIALES O ACCIDENTALES”, ya que esta derivó de un juicio de amparo, siendo conveniente agregar las consideraciones expresadas por la Primera Sala

al resolver la controversia constitucional 51/2009 e incluso las sostenidas por este Pleno al fallar la acción de inconstitucionalidad 36/2008, lo que se aceptó por la señora Ministra Ponente Luna Ramos.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto, consistente en sobreseer respecto de los actos impugnados, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

II. II. 43/2007

Controversia constitucional 43/2007 promovida por la Delegación Miguel Hidalgo en contra del Jefe de Gobierno y del Oficial Mayor, ambos del Gobierno del Distrito Federal. En el proyecto formulado por la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se propuso: *“PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se reconoce la validez de la Circular Uno bis 2007, denominada “Normatividad en materia de administración de recursos para las Delegaciones del Gobierno del Distrito Federal” y del oficio número OM/602/2007, de fecha cuatro de abril de dos mil siete,*

publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el doce de abril del dos mil siete”.

La señora Ministra Luna Ramos precisó los antecedentes del presente asunto e informó que con posterioridad al reparto del proyecto respectivo la normativa relacionada con la circular impugnada fue motivo de reformas por lo que en el engrose se realizarán los ajustes correspondientes. Además, propuso se aborde tema por tema.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a votación los considerandos primero “Competencia”; segundo “Certeza de los actos reclamados”; tercero “Oportunidad”; cuarto “Legitimación activa”; y quinto “Legitimación pasiva”; respecto de los cuales los señores Ministros manifestaron su unánime conformidad.

La señora Ministra ponente Luna Ramos expuso una síntesis del considerando sexto “Causas de improcedencia”, en cuanto propone declarar infundadas las dos causas de improcedencia que hace valer el Jefe de Gobierno del Distrito Federal: la primera, prevista en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, al no haberse agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto, toda vez que el último párrafo del artículo 108 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señala que las controversias

de carácter competencial administrativo que se presenten entre las delegaciones y los demás órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, serán resueltas por el Jefe de Gobierno, y en el caso se impugna por una Delegación una Circular emitida por el Oficial Mayor del Gobierno capitalino, en relación con su ámbito competencial; y la segunda, en la que se aduce que la actora reconoció expresamente la vigencia y validez de la Circular Uno Bis 2007, porque ha venido realizando diversas gestiones en su cumplimiento, adoptándola como base y fundamento de sus actuaciones, lo que, agrega, es equivalente a otorgar su consentimiento expreso a dicha norma general.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que en el caso concreto no se trata de un problema de esferas competenciales entre las delegaciones sino de la inconstitucionalidad del oficio número OM/602/2007.

En sendas votaciones económicas, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, se aprobaron las propuestas consistentes en declarar infundadas las causas de improcedencia planteadas por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La señora Ministra ponente Luna Ramos expuso una síntesis del considerando séptimo en el que se analiza el primer concepto de invalidez en el que la actora medularmente adujo que la Circular Uno Bis 2007, “Normatividad en materia de administración de recursos para las Delegaciones del Gobierno del Distrito Federal” como el oficio OM/602/2007, debían ser declarados inválidos, porque al emitirlos el Oficial Mayor del Gobierno del Distrito Federal violentó lo dispuesto en el artículo 122, Apartado C, Base Segunda, fracción II, incisos a) y b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al haberse extralimitado en la facultad reglamentaria que dicho ordenamiento le concede, invadiendo así la esfera de facultades que la Ley Suprema reserva para el Congreso de la Unión.

En el proyecto se propone analizar la naturaleza jurídica de los órganos político-administrativos del Distrito Federal, para lo cual la señora Ministra ponente Luna Ramos comenzó precisando que en este asunto se agregaron las razones que adoptó la Segunda Sala al estudiar la naturaleza jurídica de las delegaciones del Distrito Federal. Señaló que el proyecto arriba a la conclusión de que las delegaciones del Distrito Federal aunque no tengan personalidad jurídica y patrimonio propios, no pertenecen a la administración pública central del Distrito Federal, ni siquiera bajo la modalidad de la desconcentración administrativa e incluso tampoco constituyen entidades de la

administración pública paraestatal, existiendo una relación semejante a la de la desconcentración administrativa en el caso excepcional previsto en el artículo 116 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En un segundo apartado del propio considerando se analiza el orden jurídico aplicable a los órganos político administrativos concluyendo que se les otorga autonomía funcional y de gestión presupuestal, lo cual significa que pueden decidir responsablemente la forma de aplicar sus recursos de acuerdo a los principios de racionalidad y disciplina presupuestal, destacando que su presupuesto es presentado a través del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien conserva dentro de sus atribuciones la posibilidad de regular administrativamente a dichos órganos y aun cuando se reconoce que no existe dependencia jerárquica alguna, lo cierto es que tanto el Jefe de Gobierno como el Oficial Mayor del Gobierno del Distrito Federal sí tienen atribuciones para emitir lineamientos de carácter administrativo con el objeto de facilitar la normativa en cuanto a cómo se ejercerá el presupuesto y cómo se rendirán cuentas.

Con base en lo anterior, agregó que en este considerando se concluye que son infundados los conceptos de invalidez ya que no sólo la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal está legalmente autorizada para emitir la normatividad que regule la administración interna de las

delegaciones, sino que está obligada a proponer mecanismos que obliguen a un comportamiento administrativo uniforme al interior de éstas, el cual a la postre facilitará la evaluación del desempeño del gasto público; las necesidades de posibles adecuaciones presupuestales; la viabilidad financiera de la transferencia de asignaciones presupuestales; la fiscalización de los recursos y, en suma, de todo aquello que implique la satisfacción de los principios rectores de la administración pública consignados en el artículo 134 constitucional.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que aun cuando comparte la esencia de lo propuesto resulta necesario realizar algunos matices. Expresó que atendiendo a lo previsto en el artículo 122 constitucional, Base Tercera, debe considerarse que los órganos político-administrativos del Distrito Federal están claramente diferenciados de la administración pública centralizada, de la desconcentrada y de la descentralizada.

Agregó que inicialmente en la referida Base se adopta un sistema de administración pública similar al previsto en el artículo 90 constitucional, en tanto que en la segunda parte se establecen los órganos político-administrativos de cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal. Precisó las atribuciones establecidas en el artículo 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, considerando que su alcance puede enfocarse de otra

manera, ya que en principio se refiere a las atribuciones de los órganos centrales y sostuvo que lo regulado en ese numeral es la figura típica de la desconcentración al tratarse de una delegación orgánica que puede realizarse dentro de la administración pública tradicional del Distrito Federal, ya que los órganos centrales pueden crear un órgano desconcentrado al cual le delegan ciertas facultades.

Continuó la lectura del artículo 116 del referido Estatuto, considerando que las facultades del órgano central en el momento en que son delegadas mediante desconcentración también deben ser desconcentradas a las delegaciones, sin que se equiparen los órganos político-administrativos a los órganos desconcentrados de la administración centralizada, ya que aun en el supuesto del referido numeral, se tratará simplemente de una previsión en el sentido de que a las delegaciones también debe tomárseles en cuenta para dichos efectos.

Otro aspecto que estimó relevante es precisar las facultades que otorga el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal a los órganos político-administrativos para evaluar las impugnaciones concretas.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó coincidir con lo señalado por el señor Ministro Franco González Salas, agregando que de la lectura de diversos párrafos de la citada Base Tercera se advierten otros elementos reveladores de la

naturaleza de las delegaciones, para lo cual hizo referencia a lo previsto en sus dos últimos párrafos en cuanto indican: “Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal”, ante lo cual consideró que el referido párrafo viene a dar elementos constitucionales para establecer una diferenciación entre los órganos administrativos y los político-administrativos del Distrito Federal, estimando que las consideraciones se fortalecerían con lo indicado por los señores Ministros Luna Ramos y Franco González Salas.

La señora Ministra ponente Luna Ramos señaló que del estudio de las Bases Primera, Segunda y Tercera del artículo 122 constitucional se llega a la conclusión de que las delegaciones no son órganos centrales, no están dentro de la administración paraestatal, no son desconcentrados, aunque excepcionalmente se les da la connotación a que se refirió el señor Ministro Franco González Salas, ya que lo único que existe es la excepción del artículo 116 en comento. Aceptó realizar los matices propuestos por los señores Ministros Franco González Salas y Cossío Díaz, con lo que se fortalecerá el proyecto.

El señor Ministro Franco González Salas mencionó que para reforzar el proyecto es conveniente analizar lo

establecido en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ya que en éste se prevén las facultades de los órganos del Distrito Federal lo que no puede modificarse por la Asamblea Legislativa y aun cuando en el caso concreto de alguna manera ello sucede, lo cierto es que no cambiaría el sentido de la resolución, siendo relevante poner énfasis en que la referida Asamblea debe ceñirse a lo previsto en el citado Estatuto.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia indicó que el Estatuto hace las veces de una Constitución local, pero que no lo es porque no está admitido soberanamente.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que las normas contenidas en el Apartado C del artículo 122 constitucional señalan el régimen de los órganos político-administrativos, por lo que las leyes expedidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal están subordinadas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ya que en la Constitución se determinan los elementos constitutivos de éste. Agregó que con la simple relación de fuentes normativas, se está en aptitud de concluir que dicho Estatuto cumple una función normativa semejante a la de las Constituciones locales.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia señaló advertir un esfuerzo de la delegación por equiparar su situación presupuestal a la de los Municipios, tomando en cuenta que en el proyecto se llega a la conclusión de la

necesidad de que en la ciudad de México se estandaricen determinados capítulos del gasto que ejercen las delegaciones, entre otros, el que corresponde a la contratación de los servicios de vigilancia.

Además, cuestionó si ya se está analizando si son fundados o no los conceptos de invalidez o únicamente la valoración del alcance del marco jurídico aplicable.

El señor Ministro Franco González Salas estimó necesario realizar algunas precisiones ya que en el artículo 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se establecen las facultades de los órganos político-administrativos abarcando las connotaciones competencial y territorial.

Para ello dio lectura al referido artículo que indica “Las delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, y las demás que señalen las leyes. El ejercicio de tales atribuciones se realizará siempre de conformidad con las leyes y demás disposiciones normativas aplicables en cada materia y respetando las asignaciones presupuestales”, por lo que estimó que, por ejemplo, en la fracción IX al señalarse la facultad para designar a los servidores públicos debe

recordarse que ya se sostuvo que la relación respectiva se da entre los trabajadores y los titulares de las delegaciones, solicitando se ajusten aspectos como el anterior para que no se estime que se han abandonado criterios, ante lo cual la señora Ministra Luna Ramos indicó que en el engrose se adecuará el estudio a la normativa vigente.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que se está analizando el séptimo considerando, lo cual se confirmó por la señora Ministra ponente Luna Ramos indicando que comprende hasta la foja doscientos veintidós, en la inteligencia de que se divide en diversos apartados, finalmente el relativo a que la circular y el oficio impugnados no invaden atribuciones.

El señor Ministro Valls Hernández señaló coincidir con lo indicado por el señor Ministro Franco González Salas solicitando se ajuste el proyecto para no considerar que el artículo 116 del Estatuto en comento da el carácter de órganos desconcentrados a las delegaciones del Distrito Federal, las que gozan de una total autonomía de gestión y tienen una responsabilidad política frente a sus electores.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia indicó que su naturaleza es la de órganos político-administrativos y sus funciones las que expresamente les atribuye el Estatuto de Gobierno, ante lo cual el señor Ministro Cossío Díaz estimó conveniente señalar que se trata de un órgano

político-administrativo, en tanto que una es una cuestión administrativa con las características tradicionales y otra es un órgano político-administrativo, lo que se aceptó por la señora Ministra ponente Luna Ramos, la cual agregó que la ley anterior les reconocía el carácter específico de desconcentrados y en la actualidad, salvo la excepción contenida en el artículo 116 de mérito y en algunos otros ordenamientos, se considera que no son ni centralizados ni desconcentrados y, además, no tienen dependencia jerárquica y gozan de autonomía de gestión, técnica, presupuestal y únicamente rinden cuentas en función de que su titular es elegido por el voto público.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que dada la importancia del asunto es necesario precisar en el proyecto que son órganos con una característica diferente y que ni por excepción pueden ser desconcentrados, reconociendo la naturaleza de órganos político-administrativos de las referidas delegaciones, siendo conveniente cuidar la precisión y la claridad del criterio que se vaya a sostener, reiterando que la propia Constitución reconoce su naturaleza de órganos político-administrativos.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia reiteró su propuesta consistente en destacar que en su evolución las delegaciones se convirtieron en órganos político-administrativos, sin encontrarles características de desconcentrados, ya que en todo caso el marco jurídico

repele tal naturaleza, lo que se aceptó por la señora Ministra ponente Luna Ramos, ante lo cual el señor Ministro Valls Hernández propuso que de ninguna manera se señale que se trata de una excepción sino de una connotación de órgano político-administrativo.

El señor Ministro Silva Meza en abono del proyecto señaló que lo argumentado se aborda explícitamente como un desarrollo normativo sin que se le dé tratamiento de excepción, considerando que debe revisarse y, en su caso, modificarse.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que de la lectura del proyecto se advierte que las facultades que se citan del Oficial Mayor se refieren a los órganos desconcentrados, siendo necesario realizar los ajustes pertinentes para no referir a facultades de esa naturaleza, para lo cual ejemplificó con las visibles en las fojas ciento setenta y ocho y siguientes, debiendo tomarse en cuenta que existen atribuciones genéricas que sí dan facultades al Oficial Mayor conforme al segundo y tercer párrafos de la fracción II del apartado respectivo de la Constitución General, relacionados con la administración pública, ante lo cual la señora Ministra ponente Luna Ramos recordó que ya se aceptó realizar la diferenciación entre órgano desconcentrado y órgano político administrativo, por lo que al ajustar el proyecto se cuidará de suprimir toda referencia a facultades del Oficial Mayor respecto de órganos

desconcentrados, en la inteligencia de que se circulará el engrose.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó tener dudas sobre lo previsto en los artículos 115 y 116 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Para tal fin dio lectura a lo previsto en el artículo 115 constitucional precisando que la fracción XI se refiere a ejecución de obras, en tanto que el diverso 116 señala que dichas atribuciones podrán encomendarse a órganos desconcentrados y, posteriormente, se indica que las delegaciones serán invariablemente consideradas para los efectos de la ejecución de las obras, lo que implica que en primer lugar se delegaron atribuciones a órganos desconcentrados y, después, se agrega que las delegaciones tendrán atribuciones de ejecución.

También se refirió a la atribución consistente en la prestación de servicios públicos y planeación y ejecución de obras de impacto en el interior de una delegación cuando sean de alta especialidad técnica, sin definir lo que quiere decir el término, considerando que la desconcentrada se lleva toda la potestad de decisión y a la delegación se le deja únicamente la ejecución, cuando ésta también está conferida a las desconcentradas.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que el Gobierno del Distrito Federal debe ejecutar

determinadas obras y cuando esta actividad se realiza por un órgano desconcentrado debe tomar en cuenta las atribuciones de la delegación respectiva, ante lo cual el señor Ministro Aguirre Anguiano estimó que ello implica que para los efectos de la ejecución de las obras basta con tomar en cuenta a las delegaciones, lo que se confirmó por el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia.

La señora Ministra ponente Luna Ramos ejemplificó con el caso de la construcción de una línea del Metro, ante lo cual el órgano desconcentrado deberá seguir los lineamientos que le marcan como dependencia desconcentrada del Gobierno del Distrito Federal, sin que ello impida que para efectos de ejecución de la obra, las delegaciones puedan emitir opiniones que no afectarán el proyecto general de la obra maestra sujeta a los lineamientos que para ese tipo de organismos se establecen en los Estatutos y en la Ley del Gobierno del Distrito Federal.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que la llamada obra maestra debe respetar las atribuciones de cada delegación, ante lo cual la señora Ministra ponente Luna Ramos manifestó que por eso se emite una opinión, lo que el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia consideró como una consecuencia natural de la existencia de dos diversas entidades políticas de gobierno cuando una obra se realiza en el territorio en el que ambas ejercen atribuciones.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que a lo largo del artículo 115 del Estatuto de Gobierno se establecen en las distintas fracciones, notas que van demostrando una condición de magnitud o de generalidad, modalidades con condiciones por generalidad e importancia, señalando que mediante una interpretación armónica se podría considerar que el citado artículo 115 contiene una regla general y en el diverso 116 del propio Estatuto, una excepción. Agregó que aunque no es el tema central del asunto debía establecerse el criterio sobre territorialidad e importancia para asuntos futuros.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia reconoció la conveniencia de precisar los conceptos en comento para evitar confusión al Oficial Mayor del Distrito Federal en cuanto a los términos “delegar atribuciones”, “delegaciones” y “órgano desconcentrado del Distrito Federal”, ante lo cual la señora Ministra ponente Luna Ramos indicó que ajustará el proyecto a partir de la foja dieciséis.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto, consistente en declarar infundado el primer concepto de invalidez en los términos del considerando séptimo del proyecto, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

La señora Ministra ponente Luna Ramos expuso una síntesis del considerando octavo en el que se propone reconocer la validez de la Circular Uno Bis 2007, denominada “Normatividad en materia de administración de recursos para las Delegaciones del Gobierno del Distrito Federal”, al ser infundado el segundo concepto de invalidez en el que la actora argumenta que los numerales 8.5.2, párrafo segundo, 8.5.3 y 8.5.4 de la circular reclamada, deben ser declarados inválidos porque violan los artículos 1º, 26, 52, 54, 55 y 57 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, en relación con los artículos 14, 16, 28, párrafo primero, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque se expidieron por autoridad incompetente y en contravención a las disposiciones jurídicas mencionadas.

Lo anterior, en virtud de que existe disposición legal de carácter prohibitivo que, al margen de lo establecido en los numerales 8.5.2, párrafo segundo, 8.5.3 y 8.5.4 de la circular reclamada, impide categóricamente que los servicios de seguridad privada se proporcionen en sustitución de las funciones reservadas a la policía del Distrito Federal, integrada por la Policía Preventiva, Policía Complementaria integrada por la Policía Auxiliar, la Policía Bancaria e Industrial y demás que determine el reglamento correspondiente, cuyo deber es el de custodiar y vigilar el exterior de los inmuebles destinados, entre otros, a los

órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en términos de los artículos 3º, 26 y 30 de la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Lo anterior porque los servicios de seguridad privada constituyen una forma auxiliar y complementaria de la seguridad pública, sin poder sustituir la cobertura de los servicios de esta última, en tanto que se trata únicamente de una modalidad contractual entre particulares para pactar, esencialmente, la custodia de determinados bienes o personas, cuando esta función no esté legalmente programada a cargo de la autoridad.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia propuso matizar las consideraciones contenidas en las páginas doscientos treinta y nueve y siguientes, en las que se afirma que de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y en la Ley de Seguridad Privada del Distrito Federal, las instituciones de seguridad privada en ningún caso pueden prestar el servicio de vigilancia en los edificios del Gobierno del Distrito Federal, en tanto se trata de una facultad reservada a las instituciones de seguridad pública, ya que bajo esa premisa, la circular impugnada sería inconstitucional al ir más allá y permitir la liberación de la prohibición supuestamente establecida en la ley correspondiente.

Además, no se advierte que la intención del legislador haya sido que las labores de vigilancia tanto en el exterior

como en el interior de los inmuebles de los diversos órganos del Gobierno del Distrito Federal, únicamente se encuentren reservadas a los cuerpos de seguridad pública, por lo que el hecho de que, por excepción, el órgano competente pueda autorizar la contratación de cuerpos de seguridad privada, no implica la inconstitucionalidad de la norma impugnada, pues tal requisito se justifica tomando en consideración que debe contarse con un medio de control y supervisión de las corporaciones que ofrecen estos servicios, pues con ello se trata de evitar que tal servicio se contrate con empresas improvisadas en el ramo.

El señor Ministro Aguilar Morales solicitó a la señora Ministra ponente Luna Ramos ajustar el proyecto para referir lo previsto en la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que sustituyó a la antigua Ley de Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo que fue aceptado por la señora Ministra ponente Luna Ramos.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto, consistente en declarar infundado el tercer concepto de invalidez en los términos propuestos en el considerando octavo modificado, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

La señora Ministra ponente Luna Ramos expuso una síntesis del considerando noveno, en cuanto se propone reconocer la validez del Oficio número OM/602/2007, de fecha cuatro de abril de dos mil siete, al resultar infundado el tercer concepto de invalidez en el que la parte actora argumentó que el numeral 3.1.2. de la Circular Uno bis 2007, y el oficio número OM/602/2007, violan los artículos 12, 87, 104, 105 y 112 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2° y 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; y, consecuentemente, los artículos 14, 16 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se expidieron por autoridad incompetente y en contravención a las disposiciones jurídicas mencionadas y que la referida disposición conculca infundadamente las facultades de los órganos político-administrativos para sancionar a los trabajadores que en ellas laboran, al sujetárseles a un dictamen de una unidad administrativa que sólo cuenta con antecedentes documentales de cada caso, pero que en la práctica no tiene capacidad operativa para atender con la celeridad necesaria cada caso que se le presenta colocando a las delegaciones en el papel de subordinadas de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal.

La señora Ministra ponente Luna Ramos manifestó que ajustaría la propuesta para declarar fundado el tercer concepto de invalidez, tomando en cuenta el criterio

establecido por la Segunda Sala en la contradicción de tesis 10/2008 resuelta bajo la ponencia del señor Ministro Franco González Salas, en cuya tesis se indica: “SERVIDORES PÚBLICOS DE LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL. SU RELACIÓN DE TRABAJO SE ESTABLECE CON LOS TITULARES DE AQUÉLLAS Y NO CON EL JEFE DE GOBIERNO”.

El señor Ministro Franco González Salas explicó que en el caso es necesario salvar un obstáculo, del cual se da cuenta en el propio proyecto, el cual consiste en que la regulación impugnada también está establecida en las Condiciones Generales de Trabajo.

Ante ello, propuso precisar en los efectos que en la siguiente negociación de las referidas condiciones se deberán establecer las previsiones jurídicas necesarias.

Agregó que en el Apartado B del artículo 123 constitucional, que rige al Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, se establece un procedimiento que sujeta aquellos pactos celebrados entre los trabajadores del Gobierno del Distrito Federal y el sindicato, solicitando que se haga la salvedad en el sentido de que deben modificarse las Condiciones Generales de Trabajo a fin de que el sistema pueda operar eficientemente.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia señaló que las Condiciones Generales de Trabajo se pactaron entre el gobierno central y el sindicato cuando las delegaciones eran órganos desconcentrados, por lo que ahora su categoría de órgano político-administrativo hace ver el inconveniente de que exista esa cláusula en las Condiciones Generales de Trabajo.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que son varios temas los que ha planteado el señor Ministro Franco González Salas, dando lectura al punto transcrito en las páginas doscientos cincuenta y uno y doscientos cincuenta y dos que indica: “Cuando las autoridades administrativas detecten que algún trabajador afiliado al Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno, ha incumplido o violado algunas de las situaciones establecidas en las Condiciones Generales de Trabajo, que amerite sanción, deberán instrumentar de inmediato el acta administrativa correspondiente. Una vez agotado cabalmente el procedimiento descrito en la normatividad antes referida, deberán remitir la documentación original o copia certificada respectiva a la Dirección General de Administración y Desarrollo del Personal, quien procederá a la emisión del dictamen correspondiente”, de lo que se deduce que se le da intervención a la autoridad central en demérito de las autoridades delegacionales como autoridades político-administrativas.

Además indicó estar de acuerdo con la propuesta del señor Ministro Franco González Salas, en cuanto a que se haga la recomendación de modificar las Condiciones Generales de Trabajo, ya que se está incidiendo en un ámbito privado por vía de recomendación.

El señor Ministro Franco González Salas puntualizó que no consideró imponer al sindicato alguna obligación sino a la autoridad, ya que conforme a la Ley Reglamentaria de la materia las Condiciones de Trabajo las expide la propia autoridad, en la inteligencia de que debe escuchar al sindicato.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia señaló que ante el surgimiento de las delegaciones como órgano político administrativo, por sí solo cambian las Condiciones Generales de Trabajo, debiendo tomarse en cuenta que ya no hay un solo patrón sino diecisiete en tanto que las referencias que en las mencionadas condiciones se realizan al Oficial Mayor podrían entenderse al servidor delegacional que hace las veces de Oficial Mayor y las referencias a la opinión del área jurídica central, a la Dirección Jurídica de la propia Delegación.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó que en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del cinco de abril de dos mil diez se publicaron las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, solicitando que se analice

si éstas ya han sido consentidas por la delegación o si sobrevino algún cambio de situación jurídica, al ser delicado modificar Condiciones de Trabajo, dado que se trata de normas vigentes, que en todo caso tendrían que ser materia de impugnación diferente.

La señora Ministra ponente Luna Ramos dio lectura a lo previsto en el artículo 36 de las Condiciones Generales de Trabajo, que indica: “En todos los casos de terminación de los efectos del nombramiento a que se refiere este capítulo, la baja correspondiente sólo podrá ser dictada por el Oficial Mayor del Gobierno, por acuerdo del Titular, y su tramitación estará a cargo de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal. Asimismo se le turnará una copia de la baja al sindicato, así como a la sección sindical a la que pertenezca”. De igual manera dio lectura a la Regla 3.1.2. de la Circular Uno bis 2007.

Agregó que la contradicción de tesis 10/2008 dio lugar a la tesis jurisprudencial que lleva por rubro: “SERVIDORES PÚBLICOS DE LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL. SU RELACIÓN DE TRABAJO SE ESTABLECE CON LOS TITULARES DE AQUÉLLAS Y NO CON EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.”, la que se resolvió desde el año dos mil ocho siendo anterior a las referidas Condiciones de Trabajo, en tanto que la circular que se impugna también es anterior.

Por ende, la circular se estaría declarando inconstitucional conforme a lo sostenido en la citada contradicción de tesis y en las consideraciones que ahora se precisarán en el proyecto, lo que permite declarar la invalidez del artículo 3.1.2 de la circular impugnada y, por extensión se puede determinar que lo señalado en las respectivas Condiciones de Trabajo debe leerse en lugar de Oficial Mayor, jefe Delegacional, en lugar de opinión del área jurídica central, de la opinión de la Dirección Jurídica de la Delegación, pues de lo contrario el sistema no será coherente.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó necesario analizar la validez de las respectivas Condiciones de Trabajo, ya que si los actos reclamados son la circular y el oficio impugnado, los efectos de la invalidez sí podrían recaer sobre las Condiciones Generales de Trabajo, ya que aquellos actos llevan a dichas condiciones, en la inteligencia de que la declaración de invalidez va a recaer sobre las Condiciones de Trabajo que existan en ese momento determinado, siendo necesario abordar la condición de fondo, respecto de la cual se reservó el uso de la palabra.

El señor Ministro Valls Hernández estimó que únicamente puede declararse la invalidez de los actos impugnados, por lo que se manifestó en contra de analizar la validez de las referidas Condiciones Generales de Trabajo.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que para declarar la invalidez de las referidas Condiciones Generales de Trabajo es indispensable que con ello no se afecten los derechos de los trabajadores, solicitando que se hiciera una interpretación a partir del artículo 122 constitucional y del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal para arribar a la referida invalidez y, de ser éste el criterio de la mayoría, sugirió precisar la excepcionalidad del pronunciamiento, el cual tiene su origen en que no se afectan los derechos de los trabajadores con tal determinación.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia estimó prudente la propuesta del señor Ministro Valls Hernández dado que lo reclamado son actos diversos a las referidas Condiciones Generales de Trabajo, pues el alcance de éstas es un problema de interpretación, ya que quizá en una contienda laboral la delegación tendrá que sostener que no le son aplicables las referidas condiciones en el tema materia de análisis, debiendo tomarse en cuenta que para colmar la pretensión que se hizo valer, basta con declarar la invalidez del artículo 3.1.2. de la circular impugnada.

El señor Ministro Franco González Salas indicó estar de acuerdo con la solución propuesta por el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia, dejando el tema de las condiciones para un ajuste que derive de lo resuelto por este Alto Tribunal.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló su incertidumbre sobre la existencia de Condiciones de Trabajo celebradas por un solo sindicato al existir el criterio relativo a que pueden coexistir varios, independientemente de cuál tenga el ejercicio de la representación mayoritaria de los trabajadores en términos de las Leyes Burocrática y Federal del Trabajo, estimando que probablemente este tema deba ser objeto de análisis en diverso asunto, ya que al caer la norma que envía a esto, será otra ocasión la oportuna para abordar ese tema.

Sometida a votación la propuesta modificada del considerando noveno del proyecto, consistente en declarar la invalidez de la Regla 3.1.2 de la Circular Uno bis de 2007 denominada: “Normatividad en Materia de Administración de Recursos para las Delegaciones del Gobierno del Distrito Federal”, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia, el secretario general de acuerdos dio lectura a los puntos resolutivos, los cuales se aprobaron por unanimidad de nueve votos en los términos siguientes:

“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Con la salvedad indicada en el resolutivo Tercero de este fallo, se reconoce la validez de la Circular Uno bis 2007, denominada “Normatividad en materia de administración de recursos para las Delegaciones del Gobierno del Distrito Federal” y del oficio número OM/602/2007, de fecha cuatro de abril de dos mil siete, publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el doce de abril del dos mil siete.

TERCERO. Se declara la invalidez de la Regla 3.1.2. de la Circular Uno bis 2007, denominada “Normatividad en materia de administración de recursos para las Delegaciones del Gobierno del Distrito Federal”, en la inteligencia de que esta determinación surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de este fallo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

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

El señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia convocó a los señores Ministros para la sesión pública ordinaria que

Sesión Pública Núm. 106

Lunes 11 de octubre de 2010

tendrá verificativo el jueves catorce de octubre del año en curso a las once horas y concluyó la sesión a las doce horas con quince minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.