

## PODER JUDICIAL

### SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

**SENTENCIA** dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 282/2019, así como el Voto de Minoría de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa y de los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 282/2019**  
**ACTOR: ALCALDÍA DE CUAJIMALPA DE**  
**MORELOS, CIUDAD DE MÉXICO**

**PONENTE:** MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK  
**SECRETARIO:** ANDRÉS GONZÁLEZ WATTY  
**COLABORADORES:** CECILIA KALACH CHELMINSKY  
RAFAEL JESÚS ORTEGA GARCÍA

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día seis de abril de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

#### SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 282/2019, promovida por la Alcaldía de Cuajimalpa de Morelos, Ciudad de México, en contra del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el doce de junio de dos mil diecinueve.

#### I. ANTECEDENTES

1. **Presentación de la demanda.** Mediante escrito presentado el nueve de agosto de dos mil diecinueve<sup>1</sup> en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Alcaldía de Cuajimalpa de Morelos, Ciudad de México, promovió controversia constitucional en la que solicitó la declaración de invalidez de los artículos 1°, 14, apartado B, fracciones I, III y penúltimo párrafo, 23, 26, 27, 28, 46 y 53, del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el doce de junio de dos mil diecinueve. En sus conceptos de invalidez planteó, medularmente, que:

##### Primer concepto de invalidez

- Violación al principio de división de poderes. Los preceptos impugnados vulneran los artículos 122, apartado A, base VI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Décimo Séptimo Transitorio de la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis; 1°, 53, apartado B, inciso 3, sub inciso a), fracción XXII, de la Constitución Política de la Ciudad de México; y 1° y 32, fracción VIII, de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México.
- Lo anterior debido a que: (i) invaden atribuciones que de manera exclusiva tienen conferidas las Alcaldías, pues hacen nugatoria su facultad para ejecutar por sí mismas las órdenes de verificación administrativa en materia de establecimientos mercantiles, estacionamientos públicos, construcciones, edificaciones, mercados públicos, protección civil, protección ecológica, anuncios, uso de suelo, cementerios, servicios funerarios, servicios de alojamiento, protección de no fumadores y desarrollo urbano, y de ejecutar las medidas de seguridad y las sanciones impuestas; (ii) generan una intromisión y dependencia, ya que las Alcaldías deben someterse a la voluntad del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México para poder ejecutar dichas órdenes de visita de verificación y; (iii) otorgan atribuciones a la Dirección General del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México para designar al personal en funciones de verificación adscritos a las Alcaldías, lo que vulnera la facultad de determinar su estructura organizacional.

<sup>1</sup> Cuaderno de la controversia constitucional 282/2019, fojas 1 a 30.

**Segundo concepto de invalidez**

- Violación al principio de autonomía administrativa y de gestión. Los preceptos impugnados resultan contrarios a los artículos 122, apartado A, base VI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Décimo Séptimo Transitorio de la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis; 1º, 53, apartado B, inciso 3, sub inciso a), fracciones I y XII, de la Constitución Política de la Ciudad de México; y 1º, 9, 15, 16, 21 y 31 fracciones I y VIII, de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México.
  - La norma impugnada establece que será atribución del titular de la Dirección General del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México designar al personal en funciones de verificación adscritos a las Alcaldías. Dicha cuestión vulnera los artículos 53 de la Constitución Política de la Ciudad de México y 9 de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, en tanto que esos preceptos contemplan que la facultad para designar y remover libremente al personal de confianza, así como a mandos medios y superiores adscritos a la Alcaldía, corresponde al titular de la misma.
2. **Registro y turno de la demanda.** Mediante acuerdo de doce de agosto de dos mil diecinueve,<sup>2</sup> el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la controversia constitucional con el número 282/2019 y turnó el expediente al Ministro Javier Laynez Potisek para que fungiera como instructor del procedimiento.
3. **Admisión de la demanda.** Mediante acuerdo de quince de agosto de dos mil diecinueve,<sup>3</sup> el Ministro instructor admitió a trámite la demanda promovida y ordenó emplazar a la Jefa de Gobierno y al Poder Legislativo, ambos de la Ciudad de México, para que dieran contestación a la demanda instaurada en su contra. Además, ordenó notificar a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y a la Fiscalía General de la República para que manifestaran lo que correspondiera a su representación.
4. **Contestación del Congreso de la Ciudad de México.** Por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cuatro de octubre de dos mil diecinueve,<sup>4</sup> el Congreso de la Ciudad de México dio contestación a la demanda. En dicha contestación expuso, en síntesis, lo siguiente:
- **Contestación al primer concepto de invalidez.** La actora sostiene que con la norma impugnada se violentó el principio de división de poderes. Dicha afirmación resulta infundada, pues omite precisar que las competencias que reconocen la Constitución Política de la Ciudad de México y la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México a las Alcaldías, son de tres tipos: a) de competencia exclusiva, b) de competencia coordinada con el Gobierno de la Ciudad de México u otras autoridades y c) subordinada.
  - Ahora bien, de conformidad con los artículos 53 de la Constitución Política de la Ciudad de México y 32, fracción VIII, y 42, fracción II, de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, son de competencia exclusiva para las Alcaldías, vigilar y verificar administrativamente las siguientes materias: establecimientos mercantiles, estacionamientos públicos, construcciones, edificaciones, mercados públicos, protección civil, protección ecológica, anuncios, uso de suelo, cementerios, servicios funerarios, servicios de alojamiento y protección de no fumadores. Mientras que son de competencia coordinada, vigilar y verificar administrativamente las siguientes materias: medio ambiente, mobiliario urbano, desarrollo urbano y turismo.
  - De lo anterior se desprende que la atribución de verificar administrativamente no es competencia exclusiva de las Alcaldías, sino que es una atribución que de manera coordinada realizan con el Gobierno de la Ciudad de México y otras autoridades a través del Instituto de Verificación Administrativa.
  - Además, la norma impugnada garantiza las competencias de las Alcaldías, pues su artículo 14 prohíbe que el Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México ordene la práctica de visitas de verificación en materias que constitucionalmente son competencia de las Alcaldías y precisa que serán éstas las que ordenarán la práctica de visitas de verificación, realizarán su calificación y ordenarán la ejecución de las medidas de seguridad y las sanciones impuestas.

<sup>2</sup> *Ibidem*, fojas 33 a 34.

<sup>3</sup> *Ibidem*, fojas 35 a 37.

<sup>4</sup> *Ibidem*, fojas 46 a 80.

- También resulta infundada la supuesta violación a la competencia de las Alcaldías para determinar su estructura organizacional, porque la competencia para practicar las visitas de verificación es coordinada, por lo que la estructura y organización del personal del Instituto de Verificación Administrativa no es una competencia que esté a cargo de las Alcaldías.
  - **Contestación al segundo concepto de invalidez.** La actora sostiene que con la norma impugnada se violentó la autonomía administrativa y de gestión con la que cuentan las Alcaldías.
  - Lo anterior resulta infundado debido a que, en términos de los artículos 2, fracción XII y 42, fracción II, de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México la atribución de verificar administrativamente no es competencia exclusiva de las Alcaldías, sino coordinada junto con el Gobierno de la Ciudad de México y otras autoridades a través del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, el cual, de conformidad con el artículo 1° de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa es un organismo descentralizado de la administración pública de la Ciudad de México, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de autonomía presupuestal, de operación y de decisión funcional.
  - Además, el artículo 6 de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México señala que *“la autoridad que ordene las visitas de verificación en el ámbito de su competencia [...] sustanciará el procedimiento de calificación respectivo y emitirá las resoluciones correspondientes, imponiendo en su caso, las medidas cautelares y de seguridad que correspondan”*, por lo que se advierte que la competencia de vigilar y ordenar la verificación de las Alcaldías está garantizada, debido a que sólo éstas pueden ordenar las verificaciones relacionadas con las materias que se encuentran señaladas en el artículo 14, apartado B, de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, así como su calificación y sanción.
5. **Contestación del Gobierno de la Ciudad de México.** Por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el once de octubre de dos mil diecinueve,<sup>5</sup>el Gobierno de la Ciudad de México dio contestación a la demanda. En su contestación manifestó, en síntesis, lo siguiente:
- La actora no expresó argumentos ni razonamientos que acrediten la supuesta violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
  - La norma impugnada no vulnera la esfera competencial de la Alcaldía, pues, por un lado, el mismo artículo 32 de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México condiciona las facultades de las Alcaldías a lo que establezca la Ley del Instituto de Verificación Administrativa y, por el otro, las Alcaldías seguirán contando con la facultad de ordenar al personal especializado, la práctica de visitas de verificación administrativa en las materias de anuncios, cementerios y servicios funerarios, construcciones y edificaciones, desarrollo urbano, espectáculos públicos, establecimientos mercantiles, estacionamientos públicos, mercados y abasto.
  - Además, ni la Constitución Política de la Ciudad de México ni la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México establecen que las Alcaldías tendrán la facultad exclusiva de designar personal en funciones de verificación, pues esta última norma establece de forma precisa que un ordenamiento específico establecerá el procedimiento para el reparto de facultades.
  - Por otro lado, la norma impugnada no impide que la actora actúe de manera autónoma ni tampoco establece una subordinación de ésta con respecto a la Jefa de Gobierno, porque el Instituto de Verificación Administrativa es un organismo descentralizado de la administración pública de la Ciudad de México y, por tanto, no existe una relación de supra a subordinación, sino de coordinación entre éste y las Alcaldías. Dicha coordinación tampoco constituye una invasión de esferas competenciales ni mucho menos una subordinación, pues en realidad tiende a salvaguardar el derecho a la buena administración que se encuentra establecido en el artículo 3 de la Constitución Política de la Ciudad de México.
  - Aunado a ello, el artículo 14, inciso B, de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa señala de manera clara y precisa que las atribuciones con que cuentan las Alcaldías son distintas a las que realiza el Instituto de Verificación Administrativa. Además, las facultades contenidas en la Ley del Instituto de Verificación Administrativa son facultades concurrentes que de ninguna forma transgreden la autonomía de la parte actora.

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, fojas 201 a 208.

- También resulta equivocado lo sostenido por la accionante en el sentido de que la Ley del Instituto de Verificación Administrativa limita sus atribuciones para designar y remover libremente a personas servidoras públicas de confianza, mandos medios y superiores de su Alcaldía, puesto que dicho ordenamiento no limita tal atribución.
6. **Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** La Fiscalía General de la República no emitió opinión en la presente controversia constitucional, ni tampoco la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.
7. **Audiencia.** El veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve se celebró la audiencia<sup>6</sup> prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “Ley Reglamentaria”),<sup>7</sup> en la que se hizo relación de los autos en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal.<sup>8</sup> Asimismo, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y, finalmente, se puso el expediente en estado de resolución.

## II. COMPETENCIA

8. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la controversia constitucional que se plantea, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción I, inciso j), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>9</sup> 1° de su Ley Reglamentaria,<sup>10</sup> 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>11</sup> en relación con el Punto Segundo, fracción I, y el Punto Tercero del Acuerdo General 5/2013<sup>12</sup> del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece. Esto debido a que se plantea una controversia constitucional promovida por la Alcaldía de Cuajimalpa de Morelos, Ciudad de México, en contra de la Jefa de Gobierno y el Poder Legislativo, de esa misma entidad federativa, y en la que se cuestiona la constitucionalidad de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el doce de junio de dos mil diecinueve.

<sup>6</sup> *Ibidem*, fojas 259 a 260.

<sup>7</sup> **Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo 29.** Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvencción, el ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El ministro instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite.

<sup>8</sup> **Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo 34.** Las audiencias se celebrarán con o sin, la asistencia de las partes o de sus representantes legales. Abierta la audiencia se procederá a recibir, por su orden, las pruebas y los alegatos por escrito de las partes.

<sup>9</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

[...]

j) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y

[...]

<sup>10</sup> **Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

<sup>11</sup> **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...]

**Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda.

[...]

<sup>12</sup> **Acuerdo General 5/2013.**

**SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

[...]

**TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito.

[...]

### III. CERTEZA Y PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS

9. Con fundamento en lo dispuesto por la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria<sup>13</sup> se procede a precisar en forma concreta las normas que son objeto de la presente controversia constitucional y apreciar las pruebas conducentes para tenerlos por demostrados.
10. La Alcaldía actora promovió controversia constitucional en contra del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el doce de junio de dos mil diecinueve. Por consiguiente, la materia de impugnación se constriñe a la norma referida, cuya aprobación, promulgación y publicación se atribuyó, respectivamente, al Congreso y a la Jefa de Gobierno, ambos de la Ciudad de México, quienes la reconocieron y cuya existencia se hace constar con la copia certificada de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, publicada el doce de junio de dos mil diecinueve.<sup>14</sup>

### IV. OPORTUNIDAD

11. El artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria establece el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional cuando se impugnen normas generales.<sup>15</sup> Dicho plazo se computará a partir: a) del día siguiente a la fecha de su publicación y b) del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.
12. Ahora bien, por lo que corresponde al Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el doce de junio de dos mil diecinueve, el cómputo de la oportunidad para su impugnación debe realizarse a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, siendo ésta el trece de junio de dos mil diecinueve.
13. El plazo de treinta días para impugnar la referida norma general transcurrió del trece de junio de dos mil diecinueve al nueve de agosto de ese mismo año.<sup>16</sup> Si la demanda fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el nueve de agosto de dos mil diecinueve,<sup>17</sup> es evidente que su presentación fue oportuna.

### V. LEGITIMACIÓN

14. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria,<sup>18</sup> el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. Por cuestión de método, este apartado únicamente analizará si los funcionarios que comparecen están facultados para representar a los órganos parte de esta controversia. El apartado siguiente, relativo a las causales de improcedencia, estudiará si la Alcaldía promovente es sujeto legitimado en términos del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal y tiene interés legítimo para promover la presente controversia.
15. **Legitimación activa.** La Alcaldía de Cuajimalpa de Morelos, Ciudad de México, compareció por conducto de su alcalde, Adrián Rubalcava Suárez, quien demostró tener tal cargo con la copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección de la elección para la Alcaldía, que fue expedida por el Instituto Electoral de la Ciudad de México el cinco de julio de dos mil dieciocho.<sup>19</sup>

<sup>13</sup> **Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**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;

[...]

<sup>14</sup> Cuaderno de la controversia constitucional, fojas 210 a 215.

<sup>15</sup> **Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

[...]

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

[...].

<sup>16</sup> De dicho plazo deben excluirse los días quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de junio de dos mil diecinueve, los días seis, siete, trece, catorce y el periodo comprendido del dieciséis al treinta y uno de julio de dos mil diecinueve, así como los días tres y cuatro de agosto de dos mil diecinueve, al haber sido inhábiles en términos de los artículos 3° de la Ley Reglamentaria, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo General 18/2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>17</sup> Cuaderno de la controversia constitucional, foja 30 vuelta.

<sup>18</sup> **Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. [...]

<sup>19</sup> Cuaderno de la controversia constitucional, foja 31.

16. Las atribuciones de dicho funcionario para ostentar la representación jurídica de la Alcaldía están previstas en el artículo 31, fracción XVI, de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México,<sup>20</sup> por lo que es evidente que la parte actora cuenta con legitimación para comparecer al presente juicio, pues ha quedado demostrado que el funcionario que compareció a juicio en su representación cuenta con facultades para ello.
17. **Legitimación pasiva.** De conformidad con artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria,<sup>21</sup> se les reconoció el carácter de demandados al Poder Legislativo y a la Jefa de Gobierno, ambos de la Ciudad de México.
18. En representación del Poder Legislativo compareció la diputada Isabela Rosales Herrera, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México, quien acreditó su personalidad con copia certificada de la Sesión Preparatoria para la Elección de la Mesa Directiva que coordinará los trabajos del segundo año de ejercicio de la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México,<sup>22</sup> celebrada el primero de septiembre de dos mil diecinueve, en la cual consta su designación en el cargo con que se ostenta, y cuyas atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en los artículos 29, fracción XVIII y 32, fracción XXV, de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México.<sup>23</sup>
19. En representación de la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México compareció la Directora General de Servicios Legales, Silvia Marcela Arriaga Calderón, quien acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento en dicho cargo<sup>24</sup> y cuyas atribuciones para representar en juicio al Gobierno de la Ciudad de México se encuentran previstas en el artículo 230 del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México.<sup>25</sup>
20. De lo expuesto, resulta evidente que los demandados cuentan con legitimación, pues ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecieron a juicio en su representación cuentan con facultades para ello.

<sup>20</sup> **Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México.**

**Artículo 31.** Las atribuciones exclusivas de las personas titulares de las Alcaldías en materia de gobierno y régimen interior son las siguientes:

[...]

**XVI.** El Titular de la Alcaldía asumirá la representación jurídica de la Alcaldía y de las dependencias de la demarcación territorial, en los litigios en que sean parte, así como la gestión de los actos necesarios para la consecución de los fines de la Alcaldía; facultándolo para otorgar y revocar poderes generales y especiales a terceros o delegando facultades mediante oficio para la debida representación jurídica; y

[...]

<sup>21</sup> **Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

[...]

**II.** Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

[...]

<sup>22</sup> Cuaderno de la controversia constitucional, fojas 81 a 83.

<sup>23</sup> **Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México.**

**Artículo 29.** La Mesa Directiva conduce las sesiones del Congreso y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno; garantiza que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución Local y en la presente ley y su reglamento.

La Mesa Directiva observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad, y tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

**XVIII.** Representar jurídicamente al Congreso, a través de su Presidenta o Presidente en todos los procedimientos jurisdiccionales en que éste sea parte, y ejercer de manera enunciativa más no limitativa, todas las acciones, defensas y recursos necesarios en los juicios: civiles, penales, administrativos, mercantiles o electorales, así como los relativos a los medios de control de constitucionalidad en todas sus etapas procesales. La Mesa Directiva podrá delegar dicha representación de forma general o especial, sin perjuicio de la que recaiga en diversos servidores públicos por ministerio de ley;

[...]

**Artículo 32.** Son atribuciones de la o el Presidente de la Mesa Directiva las siguientes:

[...]

**XXV.** Representar al Congreso ante toda clase de autoridades administrativas y jurisdiccionales ante la o el Jefe de Gobierno, los partidos políticos registrados y las organizaciones de ciudadanos de la Ciudad; asimismo, podrá otorgar y revocar poderes para pleitos y cobranzas a las y los servidores públicos de las unidades administrativas que por las características de sus funciones estén acordes con la naturaleza de dicho poder;

[...]

<sup>24</sup> Cuaderno de la controversia constitucional, foja 209.

<sup>25</sup> **Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México.**

**Artículo 230.-** Corresponde a la Dirección General de Servicios Legales:

**I.** Representar a la Administración Pública en los juicios en que ésta sea parte;

**II.** Intervenir en los Juicios de Amparo, cuando la persona Titular de la Jefatura de Gobierno tenga el carácter de autoridad responsable, exista solicitud de la autoridad responsable o medie instrucción de la persona Titular de la Jefatura de Gobierno; así como supervisar todas las etapas de su proceso y la elaboración de los informes previos y justificados cuando la importancia del asunto así lo amerite. Asimismo, intervendrá en los juicios a que se refiere la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...]

**VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA**

21. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará el análisis de las causas de improcedencia por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.
22. El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, ambos de la Ciudad de México, aducen que la Alcaldía de Cuajimalpa de Morelos carece de interés legítimo para promover la presente controversia. Lo anterior debido a que la parte actora no expresó argumentos ni razonamientos que acrediten la supuesta violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que las competencias de las Alcaldías que alega vulneradas se encuentran reguladas en la Constitución local y en las leyes orgánicas de la entidad.
23. Además, el Congreso de la Ciudad de México sostiene que el presente conflicto deberá ser resuelto por un órgano jurisdiccional local, porque de lo contrario, se haría nugatorio el sistema de control constitucional de la Ciudad de México. En ese sentido, sostiene que la Suprema Corte únicamente sería competente para conocer de conflictos por competencias constitucionales cuando éstas deriven de la Constitución Federal o cuando algún órgano constituido en la Ciudad de México entre en conflicto con órganos constituidos de otras entidades federativas, lo cual no acontece en el presente caso.
24. Por tal motivo, estiman que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de la materia,<sup>26</sup> porque en el presente caso no se acreditan los supuestos contemplados por el artículo 105, fracción I, incisos h) y j), de la Constitución Federal.<sup>27</sup> Es decir, que, respectivamente, ni la Alcaldía de Cuajimalpa es un Poder de la Ciudad de México, ni puede controvertir normas de la misma Ciudad, pues el precepto mencionado limita la legitimación activa de las Alcaldías para actos o normas de otras entidades.
25. Previo a realizar el análisis de la procedencia de la presente controversia es importante mencionar que el texto anterior a la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis únicamente contemplaba las controversias constitucionales que se suscitaban entre “[u]n Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales”. Dicha cuestión generó diversos criterios por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que, por un lado, se reconoció legitimación a las entonces llamadas Delegaciones del Distrito Federal<sup>28</sup> para promover controversias constitucionales y, por el otro, se les negó tal posibilidad, cuando acudieron a esta Suprema Corte, una vez vigente la reforma constitucional de dos mil dieciséis<sup>29</sup>. Sin embargo, dichos precedentes se refirieron a las entonces Delegaciones. Toca ahora pronunciarse sobre la procedencia de las controversias constitucionales promovidas por una Alcaldía capitalina.

<sup>26</sup> **Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

**VIII.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

[...]

**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

[...]

**II.** Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

[...]

**Artículo 22.** El escrito de demanda deberá señalar:

[...]

**VII.** Los conceptos de invalidez.

<sup>27</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

[...]

**I.-** De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

[...]

**h)** Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

[...]

**j)** Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

[...]

<sup>28</sup> Controversias constitucionales 27/2002 y 28/2002, resueltas por el Tribunal Pleno en sesión de cuatro de noviembre de dos mil tres, así como las controversias constitucionales 65/2007, resuelta por la Segunda Sala en sesión de dos de diciembre de dos mil nueve y la controversia constitucional 121/2011, resuelta por la Primera Sala en sesión de dieciséis de enero de dos mil trece.

<sup>29</sup> Controversias constitucionales 38/2017, 39/2017, 40/2017 y 41/2017, resueltas por la Segunda Sala en sesión de ocho de noviembre de dos mil diecisiete.

26. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que las causas de improcedencia alegadas deben **desestimarse**. Por un lado, la Alcaldía actora tiene legitimación activa para controvertir la norma impugnada en controversia constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso j), de la Constitución Federal. Por otro lado, contrario a lo argumentado por el Ejecutivo y el Legislativo capitalinos, la Alcaldía actora sí está alegando la violación directa a un precepto constitucional. Por ello, esta Suprema Corte de Justicia tiene competencia para conocer de la controversia, sin necesidad de agotar las instancias locales de control constitucional, como alega el Congreso capitalino. A continuación, se desarrollan los argumentos que sostienen estas conclusiones.
27. Existen varias razones para concluir la legitimación activa de la Alcaldía actora para impugnar las disposiciones controvertidas. En primer lugar, se trata de un órgano originario, con un ámbito competencial propio que el artículo 122 de la Constitución Federal le otorga. En segundo lugar, las Alcaldías se encuentran expresamente habilitadas para presentar controversias constitucionales en el artículo 105, fracción I, inciso j), de la misma Carta Magna. En tercer lugar, por último, del proceso legislativo que derivó en la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis —y que dio vida al régimen actual de las Alcaldías capitalinas— se desprende la intención clara del constituyente de que éstas pudieran presentar controversias constitucionales para defender su ámbito propio de competencias. Se estudian estos tres puntos en los siguientes párrafos.
28. Las Alcaldías constituyen órganos originarios del Estado Mexicano. La competencia constitucional de las Alcaldías está delineada en el artículo 122, apartado A, base VI, incisos a) a f), de la Constitución Federal y el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional del veintinueve de enero de dos mil dieciséis, que establece las facultades mínimas con las que contarán las Alcaldías. Sin ahondar por ahora en el alcance de estas facultades, el que las Alcaldías estén estructuradas desde la Constitución Federal significa que son órganos originarios del Estado Mexicano y no derivados de otros ordenamientos como podrían ser la Constitución de la Ciudad de México o las leyes locales.
29. El artículo 105, fracción I, inciso j), expresamente otorga a las Alcaldías de la Ciudad legitimación activa en controversias constitucionales<sup>30</sup>. Es verdad que el supuesto en que lo hace podría ser interpretado en un sentido restrictivo, es decir, que, como alega la Legislatura local, dicha legitimación activa solamente es para el caso de que demande la constitucionalidad de disposiciones de otras entidades que le causen agravio, lo que excluye a normas de la Legislatura local. Sin embargo, esta Suprema Corte considera que, en coherencia con sus precedentes<sup>31</sup>, la legitimación pasiva en controversias constitucionales es más abierta. Esto significa que los poderes, entidades u órganos con legitimación activa pueden promover este medio de control constitucional para impugnar actos de otras instancias no necesariamente mencionadas en el mismo artículo 105, fracción I de la Carta Magna<sup>32</sup>. Por tanto, siguiendo esa línea interpretativa, también se ratifica la conclusión de que las Alcaldías, como la actora, pueden, al tener legitimación activa, promover controversias no sólo frente a actos de otras entidades federativas distintas a la Ciudad de México, sino también frente a los órganos capitalinos cuando aleguen vulneraciones a su competencia constitucional originaria.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> **Artículo 105 de la Constitución Federal.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

j) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

(...)

<sup>31</sup> Véase, por ejemplo, la controversia constitucional 41/2011, fallada por unanimidad de once votos en la procedencia el doce de febrero de dos mil trece, interpuesta por un municipio contra el INEGI. El Pleno consideró que el Instituto tenía legitimación pasiva pues el municipio es un órgano originario y el INEGI debe entenderse como parte de la “federación”. En el mismo sentido, la controversia constitucional 2/2013, fallada el veintidós de enero de dos mil catorce por la Primera Sala, concluyó que un municipio de Oaxaca podía impugnar actos de la Defensoría de los Derechos Humanos de los Pueblos de esa entidad.

<sup>32</sup> Véase, por ejemplo, también la tesis número P./J. 19/2007 de rubro y texto: **“INSTITUTO COAHUILENSE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, PUES EJERCE SUS ATRIBUCIONES CON PLENA AUTONOMÍA.** De los artículos 7o. de la Constitución Política del Estado de Coahuila y 2o., 5o., 7o., 8o., 9o., 18, 19 y 40 de la Ley del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, se advierte que éste es un organismo público autónomo cuyo origen, competencia e integración están previstos en la Constitución Política de dicha entidad federativa, y que tiene completa libertad de acción para tomar sus decisiones, pues su competencia no es compartida o derivada de algún otro ente estatal. Además, es un organismo independiente en sus funciones y decisiones, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía política, en tanto que está facultado para resolver con libertad los asuntos de su competencia, sin interferencia de otros poderes u organismos públicos autónomos, salvo los medios de control que establezcan las disposiciones legales aplicables. En este sentido, el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública tiene legitimación pasiva en las controversias constitucionales en las que se impugnen sus actos.” [Época: Novena Época. Registro: 172288. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Mayo de 2007. Materia(s): Constitucional. Página: 1651.]

<sup>33</sup> Tesis número P.LXXIII/98, de rubro y texto: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.** De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque

30. Otro razonamiento que apuntala la procedencia de este medio de control surge de la revisión del proceso de la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis. Se presentaron iniciativas de diversos grupos parlamentarios sobre la reforma constitucional al régimen del entonces Distrito Federal. Una primera iniciativa de catorce de septiembre de dos mil diez recogió el consenso de los diversos grupos parlamentarios en el Senado de la República y estableció como uno de sus objetivos expresos otorgar legitimación activa a las Alcaldías capitalinas en controversias constitucionales, sin distinción.<sup>34</sup> Más adelante, otra de las iniciativas que formaron parte del proceso reformador fue más explícita al proponer:

*“En términos de la presente reforma, las Alcaldías de la Ciudad de México que sustituirán a las actuales delegaciones, gozarán de personalidad jurídica.<sup>35</sup> En ese sentido, se les incluye dentro de las entidades que pueden recurrir a la figura de la Controversia Constitucional en contra de otras Alcaldías, los poderes en la Ciudad de México, otros estados, municipios o la Federación...”<sup>36</sup>*

31. A la luz de estas reflexiones, no es obstáculo que el texto actual del artículo 105, fracción I, inciso j), finalmente aprobado por la reforma constitucional de enero de dos mil dieciséis, sea distinto y más escueto, al propuesto por las diferentes iniciativas.<sup>37</sup> En todo el proceso reformador, las razones del Poder Revisor de la Constitución fueron las mismas. Aunque hubo cambios en la redacción del texto constitucional que hacían las iniciativas de reforma y la que finalmente se aprobó, una lectura unificada de sus objetivos no permite concluir una intención de limitar los supuestos en los que las Alcaldías pueden acudir en controversia constitucional. En otras palabras, la redacción final del artículo 105, fracción I, inciso j), aunque distinta de la propuesta, no implicó un cambio en la intención del Constituyente Permanente de otorgarle a las Alcaldías legitimación activa amplia para defender su esfera competencial. Así pues, de las diversas iniciativas que dieron origen a la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis se desprende que las Alcaldías de la Ciudad de México no tienen una legitimación activa acotada para promover controversias constitucionales.

*precisamente estos órganos primarios del “Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.”* [visible a foja 790, Tomo VIII. Diciembre de 1998, Pleno, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta]

<sup>34</sup> “...vale la pena señalar y destacar las reformas sustantivas que se establecen además del nuevo artículo 122 propuesto:

(...)

*“Se reforma (...) el [artículo] 105 a fin de establecer la legitimación activa de las delegaciones para promover controversias constitucionales.”*

Véase: Iniciativa de diversos Senadores, entonces integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática y del entonces Partido Convergencia, presentada en la sesión pública del 14 de septiembre de 2010, con proyecto de Decreto que propone modificaciones a los artículos 3°, 6°, 17, 18, 21, 26, Apartado B; 27, fracciones VI y VII; 28, 31, fracción IV; 36, fracción IV; 41, 43, 44, 45, 55, fracción III; 56, 62, 71 fracción III; 73, fracciones VIII, IX, XV, XXI, XXIII, XXV, XXVIII, XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K, XXIX-N, XXIX-Ñ; 76, fracciones V, VI y IX; 79, fracción I, 82, fracción VI; 89, fracción, XIV; 95, fracción VI, 97, 101, 103, fracciones II y III; 104, fracciones I, I-B y V; 105, fracciones I y II; 106, 107, fracción VIII; 108, 109, 110, 111, 117, fracción IX; 119, 120, 121, fracciones I, III, IV y V; 122, 124, 125, 127, 130, 131, 134 y 135, así como la denominación del Título Quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>35</sup> Aunque la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis no determinó la personalidad jurídica de las alcaldías en el texto constitucional, la Constitución Política de la Ciudad de México sí se las reconoce en su artículo 53, apartado A, numeral 1.

<sup>36</sup> Véase Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3°, 6°, 17, 18, 21, 26, 27, 31, 41, 43, 44, 55, 56, 71, 73, 76, 79, 82, 89, 95, 101, 102, 103, 105, 106, 108, 109, 110, 111, 116, 119, 122, 123, 124, 127, 131, 134, 135, así como la Denominación Del Título Quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por las Senadoras Mariana Gómez Del Campo Gurza y Gabriela Cuevas Barrón el cinco de diciembre de dos mil trece.

<sup>37</sup> **Artículo 105 de la Constitución Federal (propuesto por la iniciativa de consenso de los grupos parlamentarios del Senado el catorce de septiembre de dos mil diez).** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

I) Una demarcación territorial de la Ciudad de México y alguno de los Poderes de las Entidades Federativas, un municipio o la Federación sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

(...)

**Artículo 105 de la Constitución Federal (propuesto por las senadoras Gómez del Campo y Cuevas).** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

a) La Federación y un Estado o la Ciudad de México;

b) La Federación y un municipio o una alcaldía;

c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o de la Ciudad de México;

(...)

e) Un Estado y la Ciudad de México;

f) La Ciudad de México y un municipio;

g) Dos municipios de diversos Estados o dos alcaldías de la Ciudad de México;

h) Un municipio y una alcaldía;

i) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

k) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

l) Dos órganos de gobierno de la Ciudad de México, o entre cualquiera de éstos y las alcaldías, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y

32. La Alcaldía actora tiene legitimación activa para presentar esta controversia constitucional. El artículo 105, fracción I, inciso j), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>38</sup> establece que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales que se susciten entre una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Por las razones expuestas con anterioridad, el texto constitucional debe interpretarse de manera amplia, es decir, no se limita al supuesto en el que el conflicto competencial se suscite entre una demarcación territorial de la Ciudad de México y una entidad federativa distinta, sino también, como en este caso, cuando la entidad federativa de la que habla el artículo 105, fracción I, inciso j), es la misma Ciudad de México.<sup>39</sup>
33. Las Alcaldías de la Ciudad de México pueden presentar controversias constitucionales ante esta Suprema Corte de Justicia siempre que aleguen vulneraciones a su esfera competencial a la luz de la interpretación directa de un precepto constitucional. En este sentido, al resolver el recurso de reclamación 36/2011-CA<sup>40</sup> esta Suprema Corte sostuvo que el interés legítimo en controversia constitucional parte del reconocimiento de que este medio de control constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal. Por tanto, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el citado artículo 105, fracción I, constitucional cuenten con interés para acudir a esta vía constitucional, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio.
34. De este modo, el hecho de que la Constitución Federal reconozca legitimación para intervenir en una controversia constitucional a las entidades, poderes u órganos que el propio numeral menciona, es insuficiente para que, a instancia de alguno de ellos, la Suprema Corte realice un análisis de constitucionalidad de las normas y actos impugnados desvinculado del ámbito competencial del poder actor. Por ende, resulta necesario en este medio de control constitucional que los entes legitimados aduzcan en el escrito de demanda la facultad reconocida en la Constitución Federal que estimen vulnerada, ya que de lo contrario se carecerá de interés para intentarlo, al no existir principio de agravio que pueda ser estudiado por este Alto Tribunal.
35. Así, la controversia constitucional resulta improcedente cuando las partes alegan exclusivamente violaciones diversas a las competenciales, tales como las de estricta legalidad, salvo que el análisis de éstas sea necesario para definir el ámbito competencial de las partes en contienda, lo cual sólo se puede determinar en cada caso concreto.<sup>41</sup> Sin embargo, la Alcaldía actora alegó que los artículos 1º, 14 apartado B, fracciones I, III y último párrafo, 23, fracción V, 26, 27, 28, 46, y 53, del Decreto

<sup>38</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

[...]

j) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y

[...]

<sup>39</sup> Esta interpretación también se confirma pues, como se reproduce en la nota al pie 34, la propuesta del artículo 105, fracción I, inciso j) constitucional de la exposición de motivos de la iniciativa de consenso de diversos grupos parlamentarios de dos mil diez, que derivó en la reforma de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, también implicaba que la Ciudad de México está incluida dentro de las entidades mencionadas, cuyos actos pudieran impugnarse por las demarcaciones territoriales capitalinas en controversia constitucional.

<sup>40</sup> Resuelto por el Tribunal Pleno en sesión de dieciséis de agosto de dos mil once.

<sup>41</sup> Dicho criterio se encuentra contenido en la jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.), de rubro y texto: "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.** La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad". [Época: Décima Época. Registro IUS: 2010668. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Página: 33.]

por el que se expide la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México resultan violatorios de los artículos 122, apartado A, base VI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Décimo Séptimo Transitorio de la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis; además de otras disposiciones de la Constitución y las leyes locales.

36. El artículo 122, apartado A, base VI, inciso c), de la Constitución Federal<sup>42</sup> precisa diversos principios a los cuales deberán ajustarse la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes locales. Estos principios establecen —entre otras cuestiones— que “[e]l gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías” y que “[l]a administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los Alcaldes”.
37. De este modo, resulta evidente que la Alcaldía de Cuajimalpa de Morelos alega la violación de su esfera de competencia derivada del artículo 122, apartado A, base VI, inciso c), de la Constitución Federal y cuenta con interés para impugnar el Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México. Así, de conformidad con el orden constitucional —Federal—, la parte actora tiene una esfera competencial propia susceptible de ser invalidada por dicho ordenamiento impugnado.
38. El planteamiento de la Alcaldía actora necesariamente requiere establecer el sentido y alcance del artículo 122, apartado A, base VI, inciso c), de la Constitución Federal, en específico, de aquella disposición que refiere que “[l]a administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los Alcaldes”, y el artículo Décimo Séptimo transitorio de la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, que fijó las facultades mínimas que habrían de ejercer las Alcaldías. En este sentido, no es necesario concluir por ahora si esta pretensión es o no fundada, pues dicho análisis corresponde precisamente al estudio de fondo de la presente sentencia.<sup>43</sup>
39. Finalmente, contrario a lo que plantea el Congreso de la Ciudad de México, no se deben agotar las instancias jurisdiccionales locales porque, aunque existen otros medios de defensa previstos en la legislación capitalina,<sup>44</sup> si el actor invoca violaciones directas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toca conocerlas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>45</sup>

<sup>42</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo 122.-** La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

**A.** El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:

[...]

**VI.** La división territorial de la Ciudad de México para efectos de su organización político administrativa, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales, serán definidos con lo dispuesto en la Constitución Política local.

El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías. Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, la Legislatura aprobará el presupuesto de las Alcaldías, las cuales lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución Política local.

La integración, organización administrativa y facultades de las Alcaldías se establecerán en la Constitución Política y leyes locales, las que se sujetarán a los principios siguientes:

[...]

**c) La administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los Alcaldes.**

[...]

<sup>43</sup> Al respecto, tiene aplicación el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 92/99, de rubro y texto: “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.** En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas”. [Época: Novena Época. Registro: 193266. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, septiembre de 1999. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 92/99. Página: 710]

<sup>44</sup> **Constitución Política de la Ciudad de México**

Artículo 36 Control constitucional local

**A.** Integración de la Sala Constitucional

1. El Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional de carácter permanente, misma que será la máxima autoridad local en materia de interpretación de la Constitución Política de la Ciudad de México. Estará encargada de garantizar la defensa, integridad y supremacía de esta Constitución y la integridad del sistema jurídico local sin perjuicio de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(...)

**C.** Legitimación.

(...)

2. Las controversias constitucionales serán las que se susciten entre:

a) La persona titular de una alcaldía y el concejo;

b) Dos o más alcaldías;

c) Una o más alcaldías y el Poder Ejecutivo o Legislativo o algún organismo constitucional autónomo de la Ciudad;

d) Los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad; y

e) Los organismos constitucionales autónomos y el Poder Ejecutivo o Legislativo de la Ciudad.

(...)

<sup>45</sup> Tiene aplicación el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 116/2005, de rubro y texto: “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI EN LA DEMANDA SE PLANTEAN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES NECESARIO AGOTAR LA VÍA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (ESTADO DE VERACRUZ-Llave).** El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es aplicable en materia de controversias constitucionales directas a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.”

40. Por lo expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que la parte actora goza de legitimación activa para promover la presente controversia constitucional; sí expresó argumentos y razonamientos con los que pretende demostrar una violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>46</sup> y no requiere agotar las instancias locales de revisión constitucional para controvertir la norma impugnada ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por ello, la causa de improcedencia alegada por los poderes demandados debe **desestimarse**.
41. Al no existir alguna otra causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento, sea que las partes lo hubieren hecho valer o que de oficio se adviertan, se procede a analizar el fondo del asunto.

## VII. FIJACIÓN DE LA LITIS

42. La Alcaldía de Cuajimalpa de Morelos alega que los artículos 1°, 14, apartado B, fracciones I y III y último párrafo; 23, fracción V; 26, 27, 28, 46 y 53, del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México resultan violatorios de los artículos 122, apartado A, base VI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Décimo Séptimo Transitorio de la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis.
43. La parte actora manifestó que los preceptos impugnados invaden atribuciones que de manera exclusiva tienen conferidas las Alcaldías, pues hacen nugatoria su facultad para ejecutar por sí mismas las órdenes de verificación administrativa en materia de establecimientos mercantiles, estacionamientos públicos, construcciones, edificaciones, mercados públicos, protección civil, protección ecológica, anuncios, uso de suelo, cementerios, servicios funerarios, servicios de alojamiento, protección de no fumadores y desarrollo urbano, y de ejecutar las medidas de seguridad y las sanciones impuestas. Esto, debido a que, con el decreto impugnado, será la Dirección General del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México la que designe al personal en funciones de verificación adscritos a las Alcaldías, lo que genera una violación a los principios de división de poderes, autonomía administrativa y de gestión.
44. Para pronta referencia, se reproducen a continuación los artículos impugnados:

**Artículo 1.-** *La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto regular el Instituto de Verificación Administrativa como un organismo descentralizado de la Administración Pública de la Ciudad de México, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de autonomía presupuestaria, de operación y decisión funcional, así como regular el procedimiento de verificación administrativa al que se sujetarán el propio Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, las Dependencias y las Alcaldías de la Ciudad de México.*

**Artículo 14.-** *En materia de verificación administrativa el Instituto y las Alcaldías tienen las siguientes competencias:*

(...)

**B.** *Las Alcaldías tendrán de manera exclusiva las atribuciones constitucionales siguientes:*

**I.** *Ordenar, al personal especializado en funciones de verificación del Instituto, adscritos a las Alcaldías, la práctica de visitas de verificación administrativa en las siguientes materias:*

---

Mexicanos, establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto; sin embargo, esta causal de improcedencia no opera, aunque existan otros medios de defensa previstos en las legislaciones locales, cuando en la demanda se invocan violaciones directas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque estas cuestiones sólo toca resolverlas a la Suprema Corte de Justicia. Ahora bien, el artículo 56, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave establece que corresponde al Poder Judicial de esa entidad "garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella"; y los artículos 64, fracción III, y 65, fracción I, del mismo ordenamiento dan competencia a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado para tramitar esas controversias así como para formular los proyectos que el Pleno de dicho Tribunal local resolverá en definitiva. Por lo tanto, los promoventes de la diversa controversia constitucional prevista en la fracción I del artículo 105 constitucional no tienen la carga de agotar previamente aquel medio de defensa local si en la demanda respectiva plantean violaciones inmediatas y directas a la Ley Fundamental".

[Época: Novena Época. Registro: 177329. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, septiembre de 2005. Materia(s): Constitucional. Página: 893]

<sup>46</sup> Al respecto, resulta aplicable la tesis P./J. 135/2005, de rubro y texto: "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.** Si bien es cierto que los conceptos de invalidez deben constituir, idealmente, un planteamiento lógico jurídico relativo al fondo del asunto, también lo es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede admitir como tal todo razonamiento que, cuando menos, para demostrar la inconstitucionalidad contenga la expresión clara de la causa de pedir. Por tanto, en el concepto de invalidez deberá expresarse, cuando menos, el agravio que el actor estima le causa el acto o ley impugnada y los motivos que lo originaron, para que este Alto Tribunal pueda estudiarlos, sin que sea necesario que tales conceptos de invalidez guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo". [Época: Novena Época. Registro IUS: 177048. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, octubre de 2005. Materia(s): Constitucional. Página: 2062]

- a) Anuncios;*
- b) Cementerios y Servicios Funerarios, y*
- c) Construcciones y Edificaciones;*
- d) Desarrollo Urbano;*
- e) Espectáculos Públicos;*
- f) Establecimientos Mercantiles;*
- g) Estacionamientos Públicos;*
- h) Mercados y abasto;*
- i) Protección Civil;*
- j) Protección de no fumadores;*
- k) Protección Ecológica;*
- l) Servicios de alojamiento, y*
- m) Uso de suelo;*
- n) Las demás que establezcan las disposiciones legales y reglamentarias en las materias que no sean competencia de las secretarías u órganos administrativos desconcentrados.*

(...)

*III. Ordenar, a las personas verificadoras del Instituto, la ejecución de las medidas de seguridad y las sanciones impuestas en la calificación de las actas de visitas de verificación.*

(...)

*La delimitación de la competencia de verificación administrativa en materia de desarrollo urbano, se realizará de conformidad con los actos administrativos que emitan las autoridades del Gobierno de la Ciudad de México, en el ejercicio de su competencia y obligatoriamente coordinada con las Alcaldías. En los demás casos, será competencia exclusiva de las Alcaldías, la realización, substanciación y calificación de dicha visita.*

**Artículo 23.-** *Son atribuciones de la persona titular de la Dirección General:*

(...)

*V. Designar al personal en funciones de verificación adscritos a las Alcaldías, atendiendo a las necesidades de las dependencias de la Administración Pública Centralizada;*

(...)

**Artículo 26.-** *Las Alcaldías, para el ejercicio de sus funciones de verificación, tendrán a su cargo el personal especializado en funciones de verificación que determine el Instituto, previo acuerdo con estas y con las atribuciones que establezca el Reglamento.*

**Artículo 27.-** *El personal especializado en funciones de verificación adscrito a las Alcaldías, no podrán permanecer más de seis meses en la misma demarcación, por lo que el Instituto implementará el sistema de rotación correspondiente.*

**Artículo 28.-** *El personal especializado en funciones de verificación practicará las visitas que fueren ordenadas conforme a un sistema de turnos, que implemente el Director o Directora General del Instituto, ya sea en él o en las Alcaldías, y excepto en los casos de declaratorias de emergencias por las que se habilite otro mecanismo diferente.*

**Artículo 46.-** *El personal especializado en funciones de verificación tendrá las obligaciones siguientes:*

*I. Practicar las inspecciones y visitas de verificación que sean ordenadas por el Instituto o las Alcaldías;*

*II. Rendir mensualmente un informe detallado respecto a las diligencias que haya practicado;*

*III. Dar fe pública de los actos en los que intervenga, conforme a sus atribuciones, y*

*IV. Las demás que determinen las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.*

**Artículo 53.-** *Las personas verificadoras adscritas a las Alcaldías quedarán bajo la coordinación de los titulares de las mismas.*

45. En conclusión, el análisis de esta controversia constitucional incorporará todas las disposiciones mencionadas, es decir, los artículos 1, 14, apartado B, fracciones I y III y último párrafo, 23, fracción V, 26, 27, 28, 46, y 53 de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, pues todas ellas se vinculan con el planteamiento de la Alcaldía actora.

### VIII. ESTUDIO DE FONDO

46. Este Pleno se ha pronunciado sobre una buena cantidad de aspectos de la Constitución de la Ciudad de México y de leyes derivadas de la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, así como en las controversias constitucionales 81/2017, 83/2017, 97/2017 y 112/2018. Sin embargo, es la primera vez que se estudia una cuestión relativa a las atribuciones que tienen las Alcaldías capitalinas, a la luz de la misma reforma constitucional.
47. El estatus de las demarcaciones territoriales ha mutado con el tiempo en la Capital. Como referencia histórica, la Constitución Federal de mil novecientos diecisiete y la abrogada Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales reconocían la existencia del cabildo de la Ciudad de México y de los municipios que formaban parte del entonces Distrito Federal. Este régimen tuvo una corta duración.
48. El veinte de agosto de mil novecientos veintiocho se publicó la reforma al artículo 73, fracción VI, de la Constitución Federal suprimiendo el régimen municipal para el entonces Distrito Federal. El gobierno de la entidad sería ejercido por el Presidente de la República, por conducto del órgano que se determinara en la ley secundaria: la Ley Orgánica del Distrito y los Territorios Federales de treinta y uno de diciembre de mil novecientos veintiocho, que estableció que el Distrito Federal se gobernaría por un “*Departamento Central*” (el Departamento del Distrito Federal o DDF). Por su parte, las delegaciones sustituyeron a los mismos municipios existentes. El gobierno estaría a cargo del Presidente de la República quien tenía la facultad de nombrar y remover al titular del DDF.
49. En la reforma constitucional de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis se estableció que los Jefes Delegacionales (junto con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal) serían electos por democracia directa. Dicha reforma concluyó un proceso de descentralización administrativa que se venía dando desde mil novecientos setenta. Finalmente, la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis transformó a las entonces Delegaciones en las Alcaldías y les confirió su régimen actual.
50. En principio, el texto vigente del artículo 122, apartado A, base VI de la Carta Magna deja a la libre determinación de la Constitución y las leyes capitalinas la regulación de las Alcaldías. Son esas Constitución y leyes las que deben fijar la competencia, integración y organización administrativa de las demarcaciones territoriales dentro de cada una de sus jurisdicciones.<sup>47</sup>
51. Cabe señalar que, en algunas de las iniciativas de diversos senadores en el proceso constituyente que estableció el texto actual del artículo 122, apartado A, base IV, de la Constitución Federal que se analiza, se propuso que éste tuviera un catálogo de atribuciones para las Alcaldías capitalinas, similar al régimen municipal del diverso 115 de la misma Carta Magna.<sup>48</sup> Sin embargo, dicha

<sup>47</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo 122, apartado A, base VI.** La división territorial de la Ciudad de México para efectos de sus organizaciones político administrativas, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales, serán definidos con lo dispuesto en la Constitución Política local.

[...]

La integración, organización administrativa y facultades de las Alcaldías se establecerán en la Constitución Política y leyes locales, las que se sujetarán a los principios siguientes:

[...]

c) La administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los Alcaldes.

La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá la competencia de las Alcaldías, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

<sup>48</sup> Una propuesta de diversos grupos parlamentarios proponía para el texto del artículo 122 de la Constitución Federal lo siguiente: “Base Cuarta. La Ciudad de México tendrá como base de su división territorial y de su organización política y administrativa demarcaciones territoriales conforme a las bases siguientes:

(...)

VIII. No habrá autoridad intermedia alguna entre estos órganos y el gobierno de la Ciudad de México, y

(...)

propuesta no prosperó. En cambio, la discusión parlamentaria en el Senado de la República —confirmada por la Cámara revisora— logró que el artículo décimo séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis estableciera ciertas facultades mínimas para las futuras Alcaldías: las mismas que ya tenían las delegaciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública del entonces Distrito Federal, vigente en ese momento.<sup>49</sup>

52. En este sentido, el texto del artículo 122, apartado A, base VI, en relación con la obligación del artículo décimo séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, constituyen el parámetro a la luz del cual este Pleno revisará la validez de los artículos que se impugnan. Sin embargo, antes de entrar en dicho estudio, se delinearán los principios y facultades que componen este parámetro.
53. Por mandato constitucional, la regulación que la Constitución y las leyes locales establezcan deben ceñirse a ciertos principios al reglamentar la integración, organización administrativa y facultades de las Alcaldías. Este Tribunal Pleno los identifica a continuación:<sup>50</sup>
  - Las Alcaldías son órganos político-administrativos integrados por una alcaldesa o alcalde y por un concejo, electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años. Los integrantes de la Alcaldía se elegirán por planillas. Los concejales serán elegidos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional.
  - Se establece la elección consecutiva por un periodo adicional para el mismo cargo de alcaldesa o alcalde y concejales.
  - Cada alcaldesa o alcalde es titular y está a cargo de la administración pública de su respectiva demarcación territorial.
  - El proyecto de presupuesto de egresos de cada demarcación debe ser aprobado por el Concejo respectivo y se enviará a la Legislatura local para su aprobación. En dicho proyecto, se deberá garantizar el gasto de operación, así como ajustarlo a las normas aplicables. Las remuneraciones de los funcionarios públicos están también reguladas por el artículo 127 de la Constitución Federal.
  - Cada concejo está facultado para supervisar y evaluar las acciones de gobierno y controlar el ejercicio del gasto público de su Alcaldía.

*Los gobiernos demarcales tendrán facultades para gestionar y resolver los asuntos de su demarcación en materia de servicios urbanos, desarrollo urbano y obras, desarrollo social, jurídico y gobierno, salvo aquellos que la Constitución local y las leyes respectivas señalen como responsabilidad del Gobierno de la Ciudad de México. Dichos ordenamientos establecerán los mecanismos de coordinación y responsabilidad concurrente entre las demarcaciones y el gobierno central para la prestación y regulación de las materias señaladas.*

Otra propuesta de dos senadoras era más específica:

*“Las Alcaldías tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:*

*a) Mantenimiento de las vías generales de tránsito dentro de sus respectivas jurisdicciones, salvo las excepciones que se establezcan en la Ley respectiva;*

*b) Alumbrado público;*

*c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*

*d) Mercados y centrales de abasto, y su equipamiento.*

*e) Parques y jardines y su equipamiento;*

*Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, las Alcaldías observarán lo dispuesto por las leyes federales y de la Ciudad de México.*

*Las Alcaldías de la Ciudad de México, previo acuerdo entre sus Concejos, podrán coordinarse y asociarse con la Administración Pública de la Ciudad de México para la más eficaz prestación de estos servicios públicos.*

*El Concejo de Alcaldía, sujetándose a la ley que se expida para tal efecto, podrá, en casos de interés general, otorgar concesiones para la prestación de los servicios públicos, salvo las excepciones previstas por dicha ley.”*

*Véase, respectivamente: Iniciativa de diversos Senadores, entonces integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática y del entonces Partido Convergencia, presentada en la sesión pública del catorce de septiembre de dos mil diez, con proyecto de Decreto que propone modificaciones a los artículos 3º, 6º, 17, 18, 21, 26, Apartado B; 27, fracciones VI y VII; 28, 31, fracción IV; 36, fracción IV; 41, 43, 44, 45, 55, fracción III; 56, 62, 71 fracción III; 73, fracciones VIII, IX, XV, XXI, XXIII, XXV, XXVIII, XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K, XXIX-N, XXIX-N; 76, fracciones V, VI y IX; 79, fracción I, 82, fracción VI; 89, fracción, XIV; 95, fracción VI, 97, 101, 103, fracciones II y III; 104, fracciones I, I-B y V; 105, fracciones I y II; 106, 107, fracción VIII; 108, 109, 110, 111, 117, fracción IX; 119, 120, 121, fracciones I, III, IV y V; 122, 124, 125, 127, 130, 131, 134 y 135, así como la denominación del Título Quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; e Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º, 6º, 17, 18, 21, 26, 27, 31, 41, 43, 44, 55, 56, 71, 73, 76, 79, 82, 89, 95, 101, 102, 103, 105, 106, 108, 109, 110, 111, 116, 119, 122, 123, 124, 127, 131, 134, 135, así como la Denominación Del Título Quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por las Senadoras Mariana Gómez Del Campo Gurza y Gabriela Cuevas Barrón el cinco de diciembre de dos mil trece.*

<sup>49</sup> **Decreto de reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis.**

**Artículo Décimo Séptimo.** Dentro de las funciones que correspondan a las Alcaldías, la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes locales contemplarán, al menos, aquellas que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente a la entrada en vigor del presente Decreto, señala para los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con base en lo establecido por el artículo 122 constitucional.

Las competencias de las Alcaldías, a que se refiere el presente Artículo Transitorio, deberán distribuirse entre el Alcalde y el Concejo de la Alcaldía, en atención a lo dispuesto en la Base VI del Apartado A del artículo 122 constitucional, reformado mediante el presente Decreto.

<sup>50</sup> Artículo 122, apartado A, base VI de la Constitución Federal.

- La asignación del presupuesto de las Alcaldías se compondrá, cuando menos, de los montos que legalmente les correspondan por concepto de participaciones federales, los impuestos locales que recaude la hacienda capitalina y los ingresos derivados de la prestación de servicios a cargo de cada demarcación territorial.
  - Ninguna Alcaldía podrá contraer obligaciones ni empréstitos, ni de manera directa ni indirecta.
54. Asimismo, en términos del artículo décimo séptimo transitorio del Decreto de reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, al reglamentar las facultades de las Alcaldías, la Constitución y las leyes de la Ciudad de México deben establecer una serie de facultades mínimas.<sup>51</sup> En lo que interesa para la presente controversia constitucional, la antigua Ley Orgánica de la Administración Pública del entonces Distrito Federal les otorgaba a los titulares de las demarcaciones territoriales las siguientes atribuciones:
- Designar a los servidores públicos de la Delegación, sujetándose a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera. En todo caso, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el Jefe Delegacional;
  - Establecer la estructura organizacional de la Delegación conforme a las disposiciones aplicables;
  - Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas, levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que corresponda, excepto las de carácter fiscal;
  - Ejercer las funciones de vigilancia y verificación administrativa sobre el funcionamiento y la observancia de las tarifas en los estacionamientos públicos establecidos en su jurisdicción, así como aplicar las sanciones respectivas;
  - Vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental, así como aplicar las sanciones que correspondan cuando se trate de actividades o establecimientos cuya vigilancia no corresponda a las dependencias centrales, de conformidad con la normatividad ambiental aplicable, y
  - Vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en materia de protección civil, así como aplicar las sanciones que correspondan, que no estén asignados a otras dependencias.
55. Además, porque también las tenía conferidas en la entonces vigente Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, las Alcaldías deben tener también las facultades siguientes:
- Legalizar las firmas de sus subalternos, y certificar y expedir copias y constancias de los documentos que obren en los archivos de la Alcaldía.
  - Expedir licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación, reparación o demolición de edificaciones o instalaciones o realizar obras de construcción, reparación y mejoramiento de instalaciones subterráneas, con apego a la normatividad correspondiente.
  - Otorgar licencias de fusión, subdivisión, relotificación, de conjunto y de condominios; así como autorizar los números oficiales y alineamientos, con apego a la normatividad correspondiente.
  - Expedir, en coordinación con el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, las certificaciones de uso del suelo en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.
  - Otorgar autorizaciones para la instalación de anuncios en vía pública y en construcciones y edificaciones en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
  - Otorgar permisos para el uso de la vía pública, sin que se afecte la naturaleza y destino de la misma en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables; excepto en las disposiciones contenidas en las entonces vigentes Leyes de Filmaciones y de Fomento al Cine Mexicano, ambas para el Distrito Federal.
  - Autorizar los horarios para el acceso a las diversiones y espectáculos públicos, vigilar su desarrollo y, en general, el cumplimiento de disposiciones jurídicas aplicables.

<sup>51</sup> Estas se encontraban en las ochenta y seis fracciones del artículo 39 de la entonces vigente Ley Orgánica para la Administración Pública del entonces Distrito Federal.

- Proporcionar, en coordinación con las autoridades federales competentes, los servicios de filiación para identificar a los habitantes de la demarcación territorial y expedir certificados de residencia a personas que tengan su domicilio dentro de los límites de la demarcación territorial;
- Coordinar sus acciones con la Secretaría de Gobierno para aplicar las políticas demográficas que fijen la Secretaría de Gobernación y el Consejo Nacional de Población;
- Intervenir en las juntas de reclutamiento, del Servicio Militar Nacional;
- Elaborar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros sujetos a las leyes y reglamentos aplicables;
- Establecer la Unidad de Género como parte de la estructura del Órgano Político-Administrativo correspondiente; así como formular y ejecutar programas de apoyo a la participación a las mujeres en los diversos ámbitos del desarrollo pudiendo coordinarse con otras instituciones, públicas o privadas, para la implementación de los mismos. Estos programas deberán ser formulados considerando las políticas generales que al efecto determine la Secretaría de Gobierno;
- Formular, ejecutar y vigilar el Programa de Seguridad Pública de la Delegación en coordinación con las Dependencias competentes;
- Establecer y organizar un comité de seguridad pública como instancia colegiada de consulta y participación ciudadana en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- Ejecutar las políticas generales de seguridad pública que al efecto establezca el Jefe de Gobierno;
- Emitir opinión respecto al nombramiento del Jefe de Sector de Policía que corresponda en sus respectivas jurisdicciones;
- Presentar ante el Secretario competente los informes o quejas sobre la actuación y comportamiento de los miembros de los cuerpos de seguridad, respecto de actos que presuntamente contravengan las disposiciones, para su remoción conforme a los procedimientos legalmente establecidos;
- Ordenar y ejecutar las medidas administrativas encaminadas a mantener o recuperar la posesión de bienes del dominio público que detenten particulares, pudiendo ordenar el retiro de obstáculos que impidan su adecuado uso;
- Proponer la adquisición de reservas territoriales necesarias para el desarrollo urbano de su territorio; y la desincorporación de inmuebles del Patrimonio del Distrito Federal que se encuentren dentro de su demarcación territorial, de conformidad con lo dispuesto por la ley de la materia;
- Solicitar al Jefe de Gobierno, a través de la Secretaría de Gobierno, y por considerarlo de utilidad pública, la expropiación o la ocupación total o parcial de bienes de propiedad privada, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- Prestar asesoría jurídica gratuita en materia civil, penal, administrativa y del trabajo, en beneficio de los habitantes de la respectiva demarcación territorial;
- Administrar los Juzgados Cívicos y los Juzgados del Registro Civil;
- Coordinar con los organismos competentes la colaboración que les soliciten para el proceso de regularización de la tenencia de la tierra;
- Prestar los servicios públicos a que se refiere esta ley, así como aquellos que las demás determinen, tomando en consideración la previsión de ingresos y presupuesto de egresos del ejercicio respectivo;
- Dar mantenimiento a los monumentos públicos, plazas típicas o históricas, y obras de ornato, propiedad del Distrito Federal, así como participar, en los términos del Estatuto y de los convenios correspondientes, en el mantenimiento de aquellos de propiedad federal, que se encuentren dentro de su demarcación territorial;
- Prestar el servicio de limpia, en sus etapas de barrido de las áreas comunes, vialidades y demás vías públicas, así como de recolección de residuos sólidos de conformidad con la normatividad que al efecto expida la Dependencia competente;

- Proponer a la Dependencia competente la aplicación de las medidas para mejorar la vialidad, circulación y seguridad de vehículos y peatones en las vialidades primarias;
- Autorizar, con base en las normas que al efecto expida la Secretaría de Transportes y Vialidad, y una vez realizados los estudios pertinentes, la ubicación, el funcionamiento y las tarifas que se aplicarán para los estacionamientos públicos de su jurisdicción;
- Rehabilitar y mantener escuelas, así como construir, rehabilitar y mantener bibliotecas, museos y demás centros de servicio social, cultural y deportivo a su cargo, así como atender y vigilar su adecuado funcionamiento, incluyendo la instalación de bebederos de agua potable, y el mantenimiento a los ya instalados en las escuelas del Distrito Federal, así como la construcción y rehabilitación de espacios con la infraestructura humana, inmobiliaria y material necesaria y adecuada destinados para la Educación Física y la Práctica Deportiva, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la Secretaría de Educación;
- Prestar el servicio de alumbrado público en las vialidades, observando criterios ambientales, en materia de sistemas de ahorro de energía y aprovechamiento de energías renovables, y mantener sus instalaciones en buen estado y funcionamiento, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la Dependencia competente;
- Construir, rehabilitar y mantener los parques públicos que se encuentren a su cargo, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la Dependencia competente;
- Construir, rehabilitar, mantener y, en su caso, administrar, los mercados públicos, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la Dependencia competente;
- Coadyuvar con el cuerpo de bomberos y el de rescate del Distrito Federal, para la prevención y extinción de incendios y otros siniestros que pongan en peligro la vida y el patrimonio de los habitantes;
- Prestar en forma gratuita, servicios funerarios cuando se trate de personas indigentes, cuando no haya quien reclame el cadáver o sus deudos carezcan de recursos económicos;
- Proponer las modificaciones al Programa Delegacional y a los Programas Parciales de su demarcación territorial;
- Realizar campañas de salud pública, en coordinación con las autoridades federales y locales que correspondan;
- Coordinar con otras dependencias oficiales, instituciones públicas o privadas y con los particulares, la prestación de los servicios médicos asistenciales;
- Prestar el servicio de información actualizada en materia de planificación, contenida en el programa delegacional y en los programas parciales de su demarcación territorial;
- Administrar los centros sociales e instalaciones recreativas y de capacitación para el trabajo y los centros deportivos cuya administración no esté reservada a otra unidad administrativa;
- Efectuar ceremonias públicas para conmemorar acontecimientos históricos de carácter nacional o local, y organizar actos culturales, artísticos y sociales, así como promover el deporte y el turismo, en coordinación con las áreas centrales correspondientes;
- Promover los valores de la persona y de la sociedad así como fomentar las actividades que propendan a desarrollar el espíritu cívico, los sentimientos patrióticos de la población y el sentido de solidaridad social;
- Establecer e incrementar relaciones de colaboración con organizaciones e instituciones cuyas finalidades sean de interés para la comunidad;
- Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones, así como celebrar, otorgar y suscribir los contratos, convenios y demás actos jurídicos de carácter administrativo o de cualquier otra índole dentro del ámbito de su competencia, necesarios para el ejercicio de sus funciones y en sus (sic) caso de las unidades administrativas que les estén adscritas, con excepción de aquellos contratos y convenios a que se refiere el artículo 20, párrafo primero, de esta Ley. También podrán suscribir aquellos que les sean señalados por delegación o les correspondan por suplencia. El Jefe de Gobierno podrá ampliar o limitar el ejercicio de las facultades a que se refiere esta fracción;

- Proponer, formular y ejecutar las medidas de modernización, simplificación y desregulación administrativa, entre las que se incluya la habilitación de un sistema de orientación, información y quejas a través de un servicio de orientación telefónica y un portal de Internet, podrán asimismo habilitar la apertura de cuentas en redes sociales de Internet a efecto de difundir la información relativa a los servicios públicos y trámites administrativos que les sean propios;
- Proponer y ejecutar las obras tendientes a la regeneración de barrios deteriorados y, en su caso, promover su incorporación al patrimonio cultural;
- Formular los programas que servirán de base para la elaboración de su anteproyecto de presupuesto;
- Participar con propuestas para la elaboración del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y en los programas especiales, que se discutan y elaboren en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal;
- Administrar los recursos materiales y los bienes muebles e inmuebles asignados a la Delegación, de conformidad con las normas y criterios que establezcan las dependencias centrales;
- Realizar ferias, exposiciones y congresos vinculados a la promoción de actividades industriales, comerciales y económicas en general, dentro de su demarcación territorial;
- Construir, rehabilitar y mantener las vialidades secundarias, así como las guarniciones y banquetas requeridas en su demarcación;
- Construir, rehabilitar y mantener puentes, pasos peatonales y reductores de velocidad en las vialidades primarias y secundarias de su demarcación, con base en los lineamientos que determinen las dependencias centrales;
- Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas a ellos adscritas;
- Dictar las medidas necesarias para el mejoramiento administrativo de las unidades a ellos adscritas y proponer al Jefe de Gobierno la delegación en funcionarios subalternos, de facultades que tengan encomendadas;
- Ejecutar en su demarcación territorial programas de desarrollo social, con la participación ciudadana, considerando las políticas y programas que en la materia emita la dependencia correspondiente;
- Ejecutar dentro de su demarcación territorial, programas de obras para el abastecimiento de agua potable y servicio de drenaje y alcantarillado que determine la comisión correspondiente, así como las demás obras y equipamiento urbano que no estén asignadas a otras dependencias;
- Prestar en su demarcación territorial los servicios de suministro de agua potable y alcantarillado, que no estén asignados a otras dependencias o entidades, así como analizar y proponer las tarifas correspondientes;
- Presentar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y a los organismos que correspondan, programas de vivienda que beneficien a la población de su demarcación territorial, así como realizar su promoción y gestión;
- Promover dentro del ámbito de su competencia, la inversión inmobiliaria, tanto del sector público como privado, para la vivienda, equipamiento y servicios;
- Implementar acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente desde su demarcación territorial, de conformidad con la normatividad ambiental;
- Autorizar los informes preventivos, así como conocer y gestionar las manifestaciones de impacto ambiental que en relación a construcciones y establecimientos soliciten los particulares, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- Difundir los programas y estrategias relacionados con la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, en coordinación con la Secretaría del Medio Ambiente;

- Promover la educación y participación comunitaria, social y privada para la preservación y restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente;
  - Ejecutar el sistema de servicio público de carrera que se determine para las Delegaciones;
  - Ejecutar los programas de simplificación administrativa, modernización y mejoramiento de atención al público;
  - Elaborar y ejecutar en coordinación con las dependencias competentes el Programa de Protección Civil de la Delegación;
  - Recibir, evaluar y, en su caso, aprobar los Programas Internos y Especiales de Protección Civil en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
  - Elaborar, promover, fomentar y ejecutar los proyectos productivos, que en el ámbito de su jurisdicción, protejan e incentiven el empleo, de acuerdo a los programas, lineamientos y políticas que en materia de fomento, desarrollo e inversión económica emitan las dependencias correspondientes;
  - Promover y coordinar la instalación, funcionamiento y seguimiento de los Subcomités de Desarrollo Económico delegacionales, apoyando iniciativas de inversión para impulsar a los sectores productivos de su zona de influencia. Asimismo, ejecutar la normatividad que regule, coordine y dé seguimiento a dichos subcomités;
  - Establecer y ejecutar en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico las acciones que permitan coadyuvar a la modernización de las micro y pequeñas empresas de la localidad;
  - Participar y colaborar con todas las dependencias en la formulación, planeación y ejecución de los programas correspondientes en el ámbito de la competencia de dichas dependencias;
  - Realizar recorridos periódicos, audiencias públicas y difusión pública de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Gobierno y en la Ley de Participación Ciudadana;
  - Coordinar acciones de participación ciudadana en materia de prevención del delito;
  - Promover, coordinar y fomentar los programas de salud, así como campañas para prevenir y combatir la farmacodependencia, el alcoholismo, la violencia o desintegración familiar, en el ámbito de su competencia territorial, y
  - Verificar que de manera progresiva los cargos correspondientes a Direcciones Generales y Direcciones de Área y homólogos, sean ocupados por mujeres, en concordancia con el estipulado para el Jefe de Gobierno.
  - Designar a los servidores públicos de la Delegación, sujetándose a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera. En todo caso, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el Jefe de (sic) Delegacional;
  - Establecer la estructura organizacional de la Delegación conforme a las disposiciones aplicables;
  - Opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación y sobre los Convenios que se suscriban entre el Distrito Federal y la Federación o los Estados o Municipios limítrofes que afecten directamente a la Delegación;
  - Proponer al Jefe de Gobierno, los proyectos de Programas Operativos Anuales y de Presupuesto de la Delegación, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal;
  - Coadyuvar con la dependencia de la administración Pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la Delegación; y
  - Solicitar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la emisión de la declaratoria de emergencia o la declaratoria de desastre en los términos de la Ley de Protección Civil.
  - Elaborar su respectivo Atlas de Riesgo Delegacional y mantenerlo actualizado.
56. Así pues, las atribuciones de la Ciudad de México para establecer las facultades y organización de las Alcaldías, aunque bastante amplias, no son omnímodas. Ellas están acotadas a que tanto la existencia de los alcaldes como el estatus de titulares de su administración pública y ciertas atribuciones mínimas con las que cuentan estén reconocidos en la Constitución Federal.

57. El estatus independiente de las Alcaldías parte también de la estructura de gobierno para la Ciudad de México que ordena el artículo 122 de la Constitución Federal. En este sentido, no existe una línea de obediencia, disciplina ni subordinación de las demarcaciones territoriales hacia las autoridades de la Ciudad de México. La Constitución Federal reglamenta el gobierno de las circunscripciones territoriales dentro de la base VI del apartado A del artículo 122 y no en la base V anterior, que habla de la administración centralizada y paraestatal de la Ciudad. Además, y en el mismo sentido, tanto los alcaldes como los concejales son electos democráticamente —y no designados por el Ejecutivo capitalino— de acuerdo con las reglas del mismo artículo constitucional,<sup>52</sup> lo que refuerza su independencia respecto del Ejecutivo local. En este contexto, aunque la elección universal, libre, secreta y directa de los alcaldes -antes delegados- ya estaba prevista desde la reforma constitucional de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, la reforma de dos mil dieciséis añadió dicha elección para los concejos y buscó consolidar el gobierno representativo y democrático de las Alcaldías.<sup>53</sup>
58. En este sentido, la autonomía de las Alcaldías y sus facultades para atender necesidades cotidianas de la población fueron objetivos expresos de la reforma que concluyó con el Decreto de veintinueve de enero de dos mil dieciséis. Así se desprende, por ejemplo, de las iniciativas de reforma:

*“Ese nivel de gobierno está en contacto directo con la población. Debe ser capaz de reflejar su pluralidad política y atender oportuna y eficazmente sus exigencias. La delegación sigue siendo el punto central de atención a las principales demandas ciudadanas, es quien conoce las necesidades más sentidas de sus habitantes y paradójicamente, es la de menor capacidad de resolución por las condiciones acotadas de actuación en que se encuentra: subordinadas por completo al gobierno de la Ciudad, que respecto de ellas, concentra y centraliza la mayor parte de las atribuciones que debiera tener, lo que les resta capacidad de gestión ante los ciudadanos. De ahí que se requiera revertir en muchas materias, esa centralización.*

*“La “autonomía funcional” destacada en las leyes para las delegaciones, no se concreta en mecanismos de operación adecuados. Existe una alta dependencia del gobierno central para cumplir con las atribuciones establecidas. Hay una dicotomía expresada de manera constante, cuando se supedita el quehacer delegacional a las disposiciones que establezcan las dependencias centrales. Cuanto y más, cuando existe una consideración de menosprecio a las capacidades de ejecución de las delegaciones. “La tendencia observaba desde el año 2006 ha sido la de reducir los márgenes de actuación de las delegaciones [1].”*

(...)

*“[1] A manera de ejemplo: se creó el Instituto de Verificación Administrativa (INVEA) del DF para retirar esta atribución a las delegaciones, sus presupuestos se han venido reduciendo en términos reales, se han creado organismos que norman la actuación delegacional como el Instituto de Infraestructura Educativa y la Autoridad del Espacio Público “.<sup>54</sup>*

59. La discusión del dictamen de la reforma en el Senado enfatizó que la creación del Concejo estaba dirigida a crear una mayor representatividad en las Alcaldías, que a su vez implicaría una mayor cercanía con los barrios y colonias de la Ciudad.<sup>55</sup> Asimismo, la incorporación del mandato para que las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México tuvieran al menos las mismas facultades que las entonces delegaciones estuvo dirigida a apuntalar su autonomía a la luz del federalismo.<sup>56</sup>

<sup>52</sup> Artículo 122, base VI, inciso a).

<sup>53</sup> En uno de los dictámenes de la iniciativa de reforma constitucional que concluyó con el Dictamen de veintinueve de enero de dos mil dieciséis se menciona lo siguiente: “El elegir por voto popular al Jefe de Gobierno, a los Delegados y a los Diputados de la Asamblea Legislativa es una condición necesaria pero no suficiente para que se consolide el gobierno representativo y democrático en la Ciudad de México. Se requiere una reforma constitucional integral que, partiendo de la complejidad política y urbana de nuestra entidad, haga efectivos los derechos políticos y cree las instituciones de gobierno correspondientes.”

<sup>54</sup> Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º, 6º, 17, 18, 21, 26, 27, 31, 41, 43, 44, 55, 56, 71, 73, 76, 79, 82, 89, 95, 101, 102, 103, 105, 106, 108, 109, 110, 111, 116, 119, 122, 123, 124, 127, 131, 134, 135, así como la Denominación Del Título Quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por las Senadoras Mariana Gómez Del Campo Gurza y Gabriela Cuevas Barrón el cinco de diciembre de dos mil trece.

<sup>55</sup> Discusión del Dictamen en la Cámara de Senadores. Posicionamiento del Senador Mario Delgado Carrillo

<sup>56</sup> Ibidem, Posicionamiento de la Senadora Gabriela Cuevas Barrón.

60. En el mismo sentido, tanto en el dictamen de la Cámara de Diputados como su discusión se resaltó la mayor autonomía para las Alcaldías que la incorporación de la “pluralidad de ideologías” en el Concejo traería.<sup>57</sup> El régimen propuesto dotaría de mayores herramientas y “potestad suficiente” a la autoridad de cada demarcación para atender las necesidades ciudadanas cotidianas.<sup>58</sup> Además, con las Alcaldías se buscaría “dejar de lado el centralismo anacrónico que imperaba en las delegaciones”.<sup>59</sup> Así pues, del proceso de reforma constitucional que derivó en el Decreto de veintinueve de enero de dos mil dieciséis se concluye el propósito de otorgar a las nuevas Alcaldías capitalinas suficientes atribuciones y autonomía para atender los problemas cotidianos de la población que gobiernan.
61. La delegación que hace la Constitución Federal para que sea el Constituyente y el Legislativo de la Ciudad de México los que establezcan la integración, organización administrativa y las facultades de las Alcaldías tiene una primera limitación o acotación en virtud de los principios del artículo 122, apartado A, base VI y las facultades mínimas que establece el artículo décimo séptimo transitorio del Decreto de reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye, por tanto, que el nivel de gobierno de las Alcaldías capitalinas constituye un auténtico orden jurídico propio y diferenciado del gobierno central de Ciudad de México.
62. Las Alcaldías de la Ciudad de México constituyen un orden jurídico propio por tres razones. En primer lugar, el texto vigente del artículo 122 de la Constitución Federal implica una transformación de las Alcaldías, pues termina con el estatus de las delegaciones, que formaban parte de la administración pública del entonces Distrito Federal con autonomía funcional.<sup>60</sup> Esto se corrobora con que, a partir de la reforma de dos mil dieciséis, el régimen de las Alcaldías está directamente regulado por el mismo artículo 122 de la Constitución Federal, lo que no pasaba antes.<sup>61</sup> En segundo lugar, la reforma constitucional mencionada incluyó de forma expresa a las demarcaciones territoriales capitalinas dentro de los niveles de gobierno que componen el régimen federal del Estado Mexicano (es decir, junto con la Federación, las entidades federativas y los municipios) en diversos artículos de la Carta Magna.<sup>62</sup> Por último, en tercer lugar, el que las Alcaldías tengan legitimación activa en controversias constitucionales, como se ha argumentado ya en el apartado de legitimación de esta sentencia, implica también un reconocimiento como órgano originario del Estado Mexicano. Esto es, se trata de un orden de gobierno con competencias propias que deben entenderse tuteladas desde la propia Constitución Federal.
63. Por estas razones, la libertad configurativa amplia que tienen el Constituyente y el Legislativo de la Ciudad de México para regular a las Alcaldías no puede llegar al grado de nulificar, de hecho o de derecho, la existencia de éstas ni su funcionamiento autónomo. En otras palabras, al desarrollar y regular la integración, funcionamiento y facultades de las Alcaldías, las normas capitalinas deben reconocer y guardar coherencia con la independencia de la administración pública que goza cada demarcación territorial, propia de un nivel de gobierno distinto.

<sup>57</sup> Dictamen de la Cámara Revisora

<sup>58</sup> Discusión de la Cámara Revisora. Posicionamiento del Diputado Héctor Barrera Marmolejo.

<sup>59</sup> Ibidem, Posicionamiento de la Diputada Lorena Corona Valdés.

<sup>60</sup> **Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (Abrogada).**

Artículo 2o.- La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.

En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.

Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno, los que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que éste determine.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal.

<sup>61</sup> Existía en la versión inmediata anterior del texto del artículo 122 constitucional una mención a las delegaciones, pero no una regulación de estas. Menos aún un mandato sobre sus principios y facultades mínimas.

<sup>62</sup> En los artículos 2, apartado B, fracción IX (consulta indígena); 26, apartado B (uso obligatorio de los datos del Instituto Nacional de Geografía e Informática); 41, fracción III, apartado C (suspensión de comunicación social en procesos electorales); 73, fracción XXVIII (contabilidad gubernamental); 73, fracción XXIX-C (concurrencia en asentamientos humanos); 73, fracción XXIX-F (bases de coordinación en ciencia y tecnología); 73, fracción XXIX-G (concurrencia en materia de protección al ambiente y equilibrio ecológico); 73, fracción XXIX-I (coordinación en protección civil); 73, fracción XXIX-J (cultura física y deporte); 73, fracción XXIX-K (coordinación en materia de turismo); 73, fracción XXIX-N (coordinación para sociedades cooperativas); 73, fracción XXIX-Ñ (coordinación en materia de cultura); 73, fracción XXIX-P (concurrencia en materia de protección a niñas, niños y adolescentes); 73, fracción XXIX-T (administración de archivos); 73, fracción XXIX-X (derechos de las víctimas); 79, fracción I, segundo párrafo y fracción IV (en materia de fiscalización superior de la Federación); 105, fracción I, inciso j) y penúltimo párrafo (controversias constitucionales); 108 y 109 (responsabilidades de los servidores públicos); 127 (remuneraciones de los servidores públicos); 130 (separación iglesias-Estado) y 134 (administración de los recursos públicos), todos de la Constitución Federal.

64. Tanto el Legislativo como la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México establecen que los artículos impugnados son respetuosos de la facultad que tiene Cuajimalpa para verificar y sancionar el incumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables en su demarcación. Argumentan que los alcaldes tienen mando sobre los verificadores del INVEA adscritos a la Alcaldía y por ello, concluyen, se deja intacta la facultad de los alcaldes, pues son ellos los que despliegan sus facultades a través del personal del INVEA. Sin embargo, los artículos impugnados sugieren un modelo en el que, para llevar a cabo funciones exclusivas de las Alcaldías, la administración pública, de la que el alcalde es titular, también se compondría de personal especializado en funciones de verificación, adscrito a la Alcaldía, pero bajo la jurisdicción del Instituto.
65. Esta jurisdicción del Instituto implica que es el INVEA quien recluta, contrata y rescinde las relaciones laborales con el personal especializado en verificación adscrito a las Alcaldías,<sup>63</sup> y se encarga de asignar el número de verificadores para cada Alcaldía, de acuerdo con cada una de ellas.<sup>64</sup> El director general del INVEA es quien decide la capacitación de los funcionarios del instituto,<sup>65</sup> y es el Instituto el que almacena y gestiona toda la información relativa a los procedimientos de verificación.<sup>66</sup> Asimismo, a propuesta del director general del INVEA, su junta de gobierno autoriza su plan anual de trabajo y su presupuesto.<sup>67</sup> La adscripción del personal especializado en funciones de verificación en la Alcaldía respectiva implica solo que la alcaldesa o alcalde podrá ordenar las visitas de verificación en las materias propias de su jurisdicción.
66. El principio de titularidad del alcalde sobre la administración pública que preside, en términos del artículo 122, apartado A, inciso c), de la Constitución Federal, tiene como consecuencia que debe existir una relación de mando y subordinación con el titular de la Alcaldía. De acuerdo con los precedentes de esta Suprema Corte, dicha relación se traduce en una dependencia directa e

<sup>63</sup> **Estatuto Orgánico del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México.**

**Artículo 15.-** El Director o Directora General se designará por la persona titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad México y tendrá a su cargo la representación, conducción y organización del Instituto, conforme al presente Estatuto y demás instrumentos y disposiciones jurídicas y administrativas aplicables, a fin de que todas las actividades se realicen con base en los principios de legalidad, imparcialidad, austeridad, eficiencia, eficacia, honradez, transparencia, control y rendición de cuentas.

Son facultades de la persona titular de la Dirección General, además de las que señala la Ley y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, las siguientes:

(...)

V. Suscribir los contratos colectivos e individuales o cualquier otro documento que regule las relaciones laborales del Instituto con sus trabajadores, así como, los avisos de rescisión;

<sup>64</sup> **Artículo 23 de la Ley del INVEA.-** Son atribuciones de la persona titular de la Dirección General:

I. Dirigir y representar legalmente al Instituto;

II. Ejecutar las decisiones y acuerdos que emita la Junta de Gobierno;

III. Planear, ordenar, coordinar, supervisar y evaluar las acciones necesarias para que el Instituto cumpla con su objeto;

IV. Ordenar la práctica de las visitas de verificación en las materias competencia del Instituto;

V. Designar al personal en funciones de verificación adscritos a las Alcaldías, atendiendo a las necesidades de las dependencias de la Administración Pública Centralizada;

VI. Substanciar la calificación de las actas de visita de verificación y resolver los recursos de inconformidad que al respecto se reciban;

VII. Ordenar la ejecución de las resoluciones dictadas en la calificación de las actas de visita de verificación;

VIII. Analizar y resolver los reportes o solicitudes que por escrito presenten las y los ciudadanos respecto a las visitas de verificación o de cualquier otro asunto competencia del Instituto e informar a la Junta de Gobierno de las solicitudes que reciba y el trámite que se les haya dado;

IX. Establecer los procedimientos de actuación en la realización de visitas de verificación, que deberán contemplar la filmación del desarrollo integral de su realización, mismo que deberá ser parte integral del expediente correspondiente;

X. Formular el programa anual de trabajo del Instituto, los proyectos de programas y el proyecto de presupuesto y presentarlos ante la Junta de Gobierno para su aprobación;

XI. Crear, alimentar, tener actualizada, publicar en la página web del Instituto la relación de las verificaciones realizadas y el resultado de las mismas, así como mantener actualizada dicha información;

XII. Establecer y mantener un sistema de estadística que permita determinar los indicadores de gestión e impacto del Instituto;

XIII. Ejercer el presupuesto anual asignado al Instituto, con sujeción a las disposiciones aplicables;

XIV. Establecer y vigilar la aplicación de los programas de modernización, simplificación, desarrollo y mejoramiento administrativo del Instituto;

XV. Diseñar los sistemas que se requieran para optimizar el uso y la administración eficiente de los recursos del Instituto;

XVI. Conocer y, en su caso, aprobar los informes de actividades de las Direcciones Ejecutivas;

XVII. Actuar supletoriamente a nombre de la Junta de Gobierno, en caso de omisión en sus funciones, y

XVIII. Las demás que le atribuya esta ley y otros ordenamientos aplicables.

<sup>65</sup> **Artículo 23 de la Ley del INVEA.-** Son atribuciones de la persona titular de la Dirección General:

(...)

V. Designar al personal en funciones de verificación adscritos a las Alcaldías, atendiendo a las necesidades de las dependencias de la Administración Pública Centralizada;

<sup>66</sup> **Artículo 23 de la Ley del INVEA.-** Son atribuciones de la persona titular de la Dirección General:

(...)

XI. Crear, alimentar, tener actualizada, publicar en la página web del Instituto la relación de las verificaciones realizadas y el resultado de las mismas, así como mantener actualizada dicha información;

(...)

<sup>67</sup> **Artículo 23 de la Ley del INVEA.-** Son atribuciones de la persona titular de la Dirección General:

(...)

X. Formular el programa anual de trabajo del Instituto, los proyectos de programas y el proyecto de presupuesto y presentarlos ante la Junta de Gobierno para su aprobación;

(...)

inmediata entre, por un lado, el alcalde y, por el otro, los órganos y personal que componen la Alcaldía, “con base a un sistema de controles, mando y vigilancia de tipo jerárquico superior-inferior”.<sup>68</sup> Por otro lado, la independencia de las Alcaldías capitalinas presupone un ámbito de competencias propio y que se ejerce sin subordinación a otros órganos o poderes del gobierno capitalino; de otras entidades y municipios, y aun del orden Federal.

67. De acuerdo con el texto mismo de la Constitución Federal, la autonomía de gestión de las demarcaciones territoriales de la Capital está limitada por las normas aplicables, entre otras, las locales que fijan la integración, organización administrativa y facultades de las Alcaldías. Sin embargo, a la luz del principio de autonomía de las Alcaldías, dichas normas no pueden llegar al extremo de que sea la autoridad capitalina la que suplante las funciones a cargo de las circunscripciones territoriales designando, por ejemplo, funcionarios extraños y controlados de alguna manera por dicha autoridad. En otras palabras, las atribuciones constitucionales del Constituyente, el Legislativo y el Ejecutivo de la Ciudad de México no implican que estas instancias intervengan, a través de los órganos y funcionarios capitalinos, en la marcha cotidiana de las Alcaldías.
68. Respecto de sus facultades exclusivas, toca solo a los alcaldes proveer de las acciones de política pública y de los actos jurídicos concretos que juzguen oportunos para llevar a cabo su función, incluyendo el nombramiento, disciplina, coordinación, mando y remoción del personal encargado de realizarlos. Esta conclusión deriva de que, como se ha explicado ya, a la luz del artículo 122 constitucional, los titulares de cada demarcación territorial no están subordinados al Ejecutivo de la Ciudad de México. Al contrario, fundamenta su encargo un mandato democrático por parte de los habitantes de su Alcaldía,<sup>69</sup> por el que deben también rendir cuentas de su gestión.<sup>70</sup> Es decir, porque el alcalde —junto con su Concejo— es el último responsable frente a la ciudadanía respecto del gobierno de su demarcación, debe tener control y mando completo sobre el personal a su cargo que ejecuta sus instrucciones, inmersas en su ámbito competencial, sin intervención de hecho o de derecho, directa o indirecta, de otros niveles de gobierno.
69. Como se ha expuesto ya, existe una esfera de competencia propia y autónoma de las Alcaldías capitalinas a la luz del texto constitucional. En primer lugar, las demarcaciones territoriales son independientes en la medida en que la administración pública de cada una de ellas corresponde a la alcaldesa o al alcalde respectivo<sup>71</sup>. En segundo lugar, los alcaldes tienen la atribución exclusiva de designar a los servidores públicos de la Alcaldía y establecer la estructura organizacional de la misma, en términos del artículo décimo séptimo transitorio del Decreto de reforma constitucional de dos mil dieciséis, pues ambas facultades las tenían los entonces delegados a la entrada en vigor del texto vigente del artículo 122 constitucional. Finalmente, por también haber sido facultad de las entonces delegaciones, las Alcaldías tienen la facultad exclusiva de velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas, levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que corresponda, excepto las de carácter fiscal.<sup>72</sup>

<sup>68</sup> Véase por analogía la tesis: 2a./J. 178/2012 (10a.), de rubro y texto: “**ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AL SER ENTIDADES INTEGRANTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL, FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO.** El presidente de la República tiene a su cargo el desarrollo de la función administrativa en el orden federal la cual, para efectos funcionales y de organización, se divide en administración pública centralizada y paraestatal; la centralizada tiene como principal característica la dependencia directa e inmediata de los órganos y sub-órganos que realizan dicha función con aquél, con base en un sistema de controles, mando y vigilancia de tipo jerárquico superior-inferior (de manera vertical), mientras en la paraestatal la dependencia es indirecta y mediata, porque sin existir con el Ejecutivo una relación jerárquica, los organismos que la componen se vinculan en distintos grados con la administración centralizada y, por ende, con el titular de dicho Poder, a través de distintos mecanismos de control y vigilancia por parte de éste hacia aquéllos (de manera horizontal). Ahora bien, independientemente de que las relaciones entre el titular del Ejecutivo Federal con las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales se den de manera distinta, lo cierto es que ambas realizan funciones públicas en el ámbito administrativo a fin de cumplir con los objetivos que les corresponden en el marco de las leyes, los planes y los programas del desarrollo nacional que compete ejecutar al presidente de la República. De ahí que la circunstancia de que el Poder Ejecutivo se deposite en este último en el ámbito federal como responsable de la administración pública y pueda llevar a cabo sus atribuciones directamente por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada o indirectamente con la colaboración de las entidades de la administración pública paraestatal, significa que los organismos descentralizados forman parte de dicho Poder en sentido amplio. Esta situación es aplicable en los ámbitos de gobierno local y municipal, porque la descentralización administrativa en cualquiera de los tres órdenes de gobierno guarda la misma lógica, esto es, la de crear entes dotados de personalidad jurídica y autonomía jerárquica, pero sujetos a controles indirectos para desarrollar actividades administrativas específicas con agilidad y eficiencia.” [Décima Época. Registro: 2002582. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVI, enero de 2013, Tomo 2. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Página 729].

<sup>69</sup> Véase artículo 122 de la Constitución Federal, apartado A, base VI, incisos b) y c).

<sup>70</sup> La reelección de los alcaldes y alcaldesas que determina el propio artículo 122 constitucional es un mecanismo de rendición de cuentas, por el que el electorado puede ratificar la gestión de dichos funcionarios.

<sup>71</sup> Artículo 122, base VI, inciso c).

<sup>72</sup> El artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del entonces Distrito Federal también incluía otras facultades de verificación, que detallan la función de vigilancia y verificación administrativa genérica que invoca la Alcaldía actora:

70. En cambio, los artículos impugnados determinan que es el INVEA el que nombrará al personal de verificación y lo adscribirá a cada Alcaldía. Esto supone una irrupción indebida del Gobierno de la Ciudad de México en la marcha cotidiana de la administración de la Alcaldía de Cuajimalpa de Morelos que no se corresponde con el estatus que tienen las Alcaldías de acuerdo con el texto constitucional. Es verdad que el esquema mediante el cual el INVEA realiza la verificación administrativa, supliendo a las demarcaciones territoriales, antecede a la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis. Sin embargo, esta circunstancia no es razón suficiente para concluir su validez.
71. Esta Suprema Corte de Justicia no tuvo la oportunidad de revisar la constitucionalidad del modelo que ahora se analiza para el caso de las delegaciones y pronunciarse al respecto ahora no tiene sentido, pues ni es materia de esta controversia ni existen delegaciones ya. No obstante, el estatus de las Alcaldías es esencialmente diferente al de las entonces delegaciones capitalinas, pues, como se ha argumentado, la Constitución Federal las constituye como un orden jurídico propio, con independencia del gobierno y ajenas a la administración pública de la Ciudad de México. En este sentido, es que, no obstante que un modelo muy similar al impugnado se encontraba vigente desde dos mil diez,<sup>73</sup> al no estar incluido en las facultades que la abrogada Ley Orgánica de la Administración Pública para el entonces Distrito Federal otorgaba a los titulares de las delegaciones, no le aplica el mandato del régimen transitorio de la reforma que creó el régimen de las Alcaldías.
72. El modelo que impugna la Alcaldía actora no se corresponde con el estatus independiente que ella goza. Por un lado, el Instituto es un órgano descentralizado que, aunque desvinculado del gobierno de la Ciudad, forma parte de la administración pública capitalina.<sup>74</sup> Por otro lado, el decreto impugnado sujeta el cumplimiento de funciones de vigilancia, verificación y sanción exclusivas de cada Alcaldía tanto a las restricciones presupuestales del INVEA como a las premisas organizacionales de éste. Por ello, las disposiciones que se impugnan crean una dependencia de hecho y de derecho de la Alcaldía hacia el INVEA para realizar las funciones exclusivas de vigilancia de aquella. Dicho de otro modo, sin la mediación del Instituto, la Alcaldía de Cuajimalpa no puede llevar a cabo las funciones de vigilancia y verificación a las que está facultada y también obligada a ejecutar.
73. El artículo 122, apartado A, base VI, de la Constitución Federal permite en su tercer párrafo al Constituyente y al Poder Legislativo de la Ciudad de México establecer la integración, la organización administrativa y las facultades de las Alcaldías. Sin embargo, el alcance de dicha facultad no debe llegar a que sea el gobierno de la Ciudad, a través del INVEA, el que designe directamente al personal verificador para cumplir funciones exclusivas de aquella. En términos del mismo artículo 122 constitucional, el alcalde es titular de la administración pública de su Alcaldía. Por ello, la facultad exclusiva para velar por el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones jurídicas y

- Ejercer las funciones de vigilancia y verificación administrativa sobre el funcionamiento y la observancia de las tarifas en los estacionamientos públicos establecidos en su jurisdicción, así como aplicar las sanciones respectivas;
- Vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental, así como aplicar las sanciones que correspondan cuando se trate de actividades o establecimientos cuya vigilancia no corresponda a las dependencias centrales, de conformidad con la normatividad ambiental aplicable, y
- Vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en materia de protección civil, así como aplicar las sanciones que correspondan, que no estén asignados a otras dependencias.

<sup>73</sup> La primera Ley del INVEA se publicó el veintiséis de enero de dos mil diez.

<sup>74</sup> Véase tesis 2a./J. 179/2012 (10a.) de rubro y texto: **"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AUNQUE NO INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA, FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO EN SENTIDO AMPLIO.** En diversos criterios emitidos esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha afirmado que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo, bajo la premisa de que se encuentran fuera de la administración pública centralizada, razón por la cual no pueden identificarse con dicho Poder unipersonal; ahora bien, sólo desde ese punto de vista la referida afirmación es correcta, porque efectivamente aquéllos no pertenecen al Poder Ejecutivo en sentido estricto, es decir, no integran la administración pública centralizada; sin embargo, como desarrollan actividades que corresponden a la función administrativa a cargo del titular del Ejecutivo y en todo momento se vinculan indirectamente a partir de los controles y vigilancia respectivos, ello significa que se ubican dentro del campo de acción del citado Poder en sentido amplio. Lo anterior es así porque la descentralización consiste en una técnica de organización jurídica para encomendar actividades estatales delegables a entidades estructuralmente separadas de la administración pública centralizada, pero formando junto con ella el concepto total e íntegro de administración pública, sin que la circunstancia de que los organismos descentralizados cuenten con personalidad jurídica propia signifique que su actuación sea libre y exenta de control, toda vez que dicha actividad y sus decisiones se identifican con las finalidades de la administración central y del Poder Ejecutivo, además de que la ley establece que su control se ejerce por aquél y que sus órganos directivos deben integrarlos personas ligadas a la administración central con la finalidad de lograr una orientación de Estado en su rumbo, con lo cual, si bien son autónomos y no opera una relación de jerarquía respecto de ellos, continúan subordinados a la administración centralizada indirectamente, en tanto sus objetivos deben reputarse como fines públicos. De acuerdo con lo anterior, resulta técnica y conceptualmente más adecuado sostener que los organismos descentralizados forman parte del Poder Ejecutivo en sentido amplio, sin que ello implique contrariar la afirmación sustentada en otros criterios, consistente en que los organismos descentralizados no forman parte de dicho Poder, porque ésta ha de entenderse bajo la connotación acotada de que no integran la administración pública centralizada y, bajo esa reserva, es que deben comprenderse sus alcances." [Época: Décima Época. Registro: 2002583. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 2. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Página: 731]

administrativas, levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que corresponda, también incluye el nombramiento, supervisión, disciplina, mando y control de los funcionarios que llevan a cabo dicha función. Es a través de sus propios funcionarios —es decir, que pertenecen de hecho y de derecho a su administración pública— que la Alcaldía ejerce sus facultades exclusivas. En cambio, el diseño legal impugnado delega dichas atribuciones de verificación en funcionarios extraños sobre los que el alcalde tiene poderes disminuidos, tanto disciplinarios (al ser nombrados y removidos por una instancia administrativa ajena) como operativos (en tanto que no decide el personal que estará adscrito a su Alcaldía ni su régimen de funcionamiento).

74. Tanto el Constituyente como el Legislativo capitalinos, pueden dotar de principios y reglas comunes para todas las demarcaciones territoriales, a fin de crear un marco homogéneo para cumplir con sus funciones exclusivas de verificación y sancionatorias a cargo de las Alcaldías. Sin embargo, crear un cuerpo profesional y ajeno de funcionarios que dependen del INVEA para realizar dichas funciones, excede tal facultad para establecer reglas y principios generales. Supone intervenir en el día a día de la administración pública de las demarcaciones territoriales e invadir las facultades del alcalde como titular de su administración pública. Asimismo, el diseño normativo que se impugna restringe la facultad que tiene la o el titular de la Alcaldía para gobernar su demarcación con independencia, es decir, para elegir y ejecutar los medios más apropiados para afrontar problemáticas concretas.
75. A mayor abundamiento, lo desarrollado hasta aquí respecto de la titularidad del alcalde sobre la administración pública de su demarcación territorial se corrobora también con las disposiciones locales. En efecto, la facultad de los alcaldes para nombrar y remover a su personal la reconoce la misma Constitución local y la Ley Orgánica de las Alcaldías de la Ciudad de México.<sup>75</sup> Lo que aquí se concluye es además coherente con la prohibición que establece la Constitución local sobre las autoridades intermedias entre las Alcaldías y el Jefe de Gobierno.<sup>76</sup> Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia ha definido que uno de los rasgos por los que se puede identificar una autoridad intermedia es que exista una instancia, cualquiera que sea su origen o denominación, que suplante o mediatice facultades constitucionales o invada la esfera competencial de que se trate.<sup>77</sup> En este sentido, por suplantar facultades exclusivas de la Alcaldía promovente, como se ha desarrollado ya, el INVEA se constituye también en una autoridad intermedia que invade la esfera competencial de la demarcación territorial de Cuajimalpa.

<sup>75</sup> **Constitución de la Ciudad de México.**

**Artículo 53.** Alcaldías

[...]

3. Las personas titulares de las alcaldías tendrán las siguientes atribuciones:

a) De manera exclusiva:

[...]

XIII. Designar a las personas servidoras públicas de la alcaldía, sujetándose a las disposiciones del servicio profesional de carrera. En todo caso, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el alcalde o alcaldesa;

**Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México.**

**Artículo 31.** Las atribuciones exclusivas de las personas titulares de las Alcaldías en materia de gobierno y régimen interior son las siguientes:

[...]

XIII. Designar a las personas servidoras públicas de la Alcaldía, sujetándose a las disposiciones del servicio profesional de carrera, procurando la inclusión de las personas jóvenes que residan en la demarcación. En todo caso, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por la Alcaldesa o el Alcalde;

<sup>76</sup> **Constitución de la Ciudad de México.**

**Artículo 53.** Alcaldías

A. De la integración, organización y facultades de las alcaldías

1. Las alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un alcalde o alcaldesa y un concejo, electos por votación universal, libre, secreta y directa para un periodo de tres años.

[...]

Las alcaldías son parte de la administración pública de la Ciudad de México y un nivel de gobierno, en los términos de las competencias constitucionales y legales correspondientes. No existirán autoridades intermedias entre la o el Jefe de Gobierno y las alcaldías.

<sup>77</sup> Véase, por analogía, la tesis: P./J. 10/2000 de rubro y texto: **"AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno. [Época: Novena Época. Registro: 192326. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI, Febrero de 2000. Materia(s): Constitucional. Página: 509]

76. Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce que el INVEA tiene facultades propias y aun coordinadas con las Alcaldías, que no son objeto de esta controversia. Sin embargo, respecto a las facultades exclusivas de la Alcaldía promovente (artículo 14, inciso a), fracciones I, III y último párrafo impugnado), el Instituto está invadiendo la esfera competencial de Cuajimalpa.
77. Vale la pena resaltar que las mejoras en eficiencia y combate a la corrupción, que alegan tanto el Congreso como el Ejecutivo capitalinos en el expediente de esta controversia, no son argumentos válidos para justificar la constitucionalidad de los artículos impugnados. La razón de ello corresponde a que son cuestiones distintas, por un lado, la delimitación de la esfera competencial y su vulneración, y, por el otro, las posibles ganancias en eficiencia y la conveniencia en los hechos de un cierto régimen jurídico. En otras palabras, los hipotéticos o comprobados objetivos que buscan resolver cierto problema público (ineficiencia, falta de comunicación o coordinación, desorden en las finanzas públicas o, aun, combate a la corrupción) no pueden convalidar la invasión de la esfera competencial de las Alcaldías. Dichos objetivos —en sí loables— deben buscarse, en cambio, a través del respeto de las atribuciones de cada nivel de gobierno, por ejemplo, a través de convenios de colaboración que las normas aplicables habilitan.<sup>78</sup>
78. Como conclusión de lo hasta aquí argumentado, resulta inconstitucional que las Alcaldías de la Ciudad de México deban ejercer sus facultades exclusivas en materia de verificación por medio del personal especializado del INVEA. En virtud de lo anterior, deben identificarse cuáles de los artículos reclamados son los que forman parte del sistema que contraviene el orden constitucional, específicamente el apartado A, base VI, inciso c), del artículo 122 de la Constitución Federal y el artículo Décimo Séptimo transitorio del Decreto de reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en relación con la esfera competencial de las Alcaldías de la Ciudad de México.
79. Este Tribunal considera que se deben invalidar los artículos 14, apartado B, fracción I, en su porción normativa “**al personal especializado en funciones de verificación del Instituto, adscritos a las Alcaldías,**” y fracción III en su porción normativa “**a las personas verificadoras del Instituto,**”<sup>79,</sup>

<sup>78</sup> **Ley Orgánica de las Alcaldías de la Ciudad de México**

**Artículo 62.** Las Alcaldías y el Gobierno de la Ciudad establecerán, conforme a los principios de subsidiariedad y proximidad, convenios de colaboración, Coordinación, desconcentración y descentralización administrativa necesarios para el mejor cumplimiento de sus funciones, entre las cuales deberán contemplarse la recaudación y administración de los recursos de la hacienda pública de la Alcaldía, en términos de lo que establezca la ley, sin menoscabo de los convenios de colaboración en la materia que puedan suscribir las Alcaldías con el gobierno local.

**Artículo 63.** Las Alcaldías y el Gobierno de la Ciudad impulsarán la creación de instancias y mecanismos de Coordinación con la Federación, los Estados y Municipios para la planeación democrática del desarrollo y la prestación de servicios públicos de impacto regional y metropolitano, en materia de asentamientos humanos, gestión ambiental, movilidad, transporte, agua, saneamiento, gestión de residuos, seguridad ciudadana y demás facultades concurrentes, de conformidad con la Constitución Federal, la Constitución Local y las leyes en la materia.

**Artículo 64.** Las Alcaldías, con el acuerdo de su Concejo podrán asociarse entre sí y con municipios vecinos de otras entidades federativas para la Coordinación en la prestación de servicios públicos de impacto regional y metropolitano, en materia de asentamientos humanos, gestión ambiental, movilidad, transporte, agua, saneamiento, gestión de residuos, seguridad ciudadana y demás facultades concurrentes, a través de la suscripción del acuerdo de coordinación correspondiente en total apego a la legislación aplicable. Las controversias que se presenten por las obligaciones derivadas de los convenios y acuerdos deberán resolverse en los términos que indique la ley respectiva.

<sup>79</sup> **Artículo 14.-** En materia de verificación administrativa el Instituto y las Alcaldías tienen las siguientes competencias: (...)

**B.** Las Alcaldías tendrán de manera exclusiva las atribuciones constitucionales siguientes:

**I.** Ordenar, ~~al personal especializado en funciones de verificación del Instituto, adscritos a las Alcaldías,~~ la práctica de visitas de verificación administrativa en las siguientes materias:

- a) Anuncios;
- b) Cementerios y Servicios Funerarios; y
- c) Construcciones y Edificaciones;
- d) Desarrollo Urbano;
- e) Espectáculos Públicos;
- f) Establecimientos Mercantiles;
- g) Estacionamientos Públicos;
- h) Mercados y abasto;
- i) Protección Civil;
- j) Protección de no fumadores;
- k) Protección Ecológica;
- l) Servicios de alojamiento, y
- m) Uso de suelo;

**n)** Las demás que establezcan las disposiciones legales y reglamentarias en las materias que no sean competencia de las secretarías u órganos administrativos desconcentrados.

(...)

**III.** Ordenar, ~~a las personas verificadoras del Instituto,~~ la ejecución de las medidas de seguridad y las sanciones impuestas en la calificación de las actas de visitas de verificación.

(...)

La delimitación de la competencia de verificación administrativa en materia de desarrollo urbano, se realizará de conformidad con los actos administrativos que emitan las autoridades del Gobierno de la Ciudad de México, en el ejercicio de su competencia y obligatoriamente coordinada con las Alcaldías. En los demás casos, será competencia exclusiva de las Alcaldías, la realización, substanciación y calificación de dicha visita.

23, fracción V<sup>80</sup>; 26<sup>81</sup>; 27<sup>82</sup>; 28<sup>83</sup> en su porción normativa “, **ya sea en él o en las Alcaldías**.”, 46, fracción I<sup>84</sup>, en su porción normativa “**o las Alcaldías**”, y 53<sup>85</sup> de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México. Todos estos artículos y porciones normativas forman parte del sistema que es impugnado por la promovente y que, conforme a lo esgrimido en los párrafos previos, resultan inconstitucionales en tanto ordenan que la Alcaldía deba ejercer sus facultades exclusivas por medio del personal especializado en evaluación del INVEA.

80. En efecto, en primer lugar, se debe invalidar la totalidad de los artículos 23, fracción V; 26, 27 y 53 en tanto se dirigen a organizar el sistema que en párrafos precedentes se ha declarado inconstitucional. El primero de los preceptos faculta al Director General del INVEA a designar al personal de verificación adscrito a las Alcaldías; el segundo, refiere que las funciones de verificación de las Alcaldías se ejercerán por personal adscrito al INVEA; el tercero, faculta a dicho Instituto para implementar el sistema de rotación de su personal y, el cuarto, limita a las Alcaldías a coordinar al personal que el Instituto les adscriba. En segundo lugar, los artículos 14, apartado B, fracciones I y III; 28 y 46, fracción I, no reglamentan el sistema que este Tribunal considera inconstitucional, sino que únicamente refieren a que el personal de verificación debe ser el adscrito al INVEA. Así, bajo el principio de preservación de la norma, dicho vicio de inconstitucionalidad se supera suprimiendo las porciones previamente señaladas.
81. En cambio, se debe reconocer validez de los artículos 1 en su integridad; 14, apartado B, fracciones I y III, y último párrafo; 28, y 46, todos ellos con excepción de las porciones normativas invalidadas. La razón de tal reconocimiento de validez se debe a que, una vez excluidas las porciones normativas que se han indicado, dichos artículos ni ordenan a la Alcaldía ejercer sus funciones exclusivas de verificación y evaluación administrativa a través del personal de adscrito al INVEA, ni este Tribunal Pleno aprecia otra causa de la cual pudiera derivar su inconstitucionalidad, en suplencia de la queja.
82. En efecto, el artículo 1<sup>86</sup> solo establece que el objeto de la Ley es la regulación del INVEA y el procedimiento de verificación administrativa al que se sujetarán el propio Instituto y las Alcaldías. En sí mismo, dicho precepto no invade las competencias de la Alcaldía actora en tanto no le ordena cumplir su función de verificación mediante el personal del INVEA.
83. Por otro lado, el artículo 14, apartado B, fracciones I y III, y último párrafo, establecen cuáles son las materias exclusivas de cada demarcación territorial y de otras facultades coordinadas que tienen las Alcaldías junto con el INVEA, pero sin subordinarlas o interferir con sus atribuciones.
84. Por lo que toca a los artículos 28<sup>87</sup> y 46<sup>88</sup> de la Ley impugnada, una vez invalidando las porciones normativas indicadas, estos establecen en términos generales cómo operará el sistema de turnos de los verificadores del INVEA y cuáles serán las facultades de dicho personal, en cumplimiento de las

---

<sup>80</sup> **Artículo 23.-** Son atribuciones de la persona titular de la Dirección General:

(...)

V.- Designar al personal en funciones de verificación adscritos a las Alcaldías, atendiendo a las necesidades de las dependencias de la Administración Pública Centralizada;

(...)

<sup>81</sup> **Artículo 26.-** Las Alcaldías, para el ejercicio de sus funciones de verificación, tendrán a su cargo el personal especializado en funciones de verificación que determine el Instituto, previo acuerdo con estas y con las atribuciones que establezca el Reglamento.

<sup>82</sup> **Artículo 27.-** El personal especializado en funciones de verificación adscrito a las Alcaldías, no podrán permanecer más de seis meses en la misma demarcación, por lo que el Instituto implementará el sistema de rotación correspondiente.

<sup>83</sup> **Artículo 28.-** El personal especializado en funciones de verificación practicará las visitas que fueren ordenadas conforme a un sistema de turnos, que implemente el Director o Directora General del Instituto, **ya sea en él o en las Alcaldías**, y excepto en los casos de declaratorias de emergencias por las que se habilite otro mecanismo diferente.

<sup>84</sup> **Artículo 46.-** El personal especializado en funciones de verificación tendrá las obligaciones siguientes:

I. Practicar las inspecciones y visitas de verificación que sean ordenadas por el Instituto **o las Alcaldías**;

II. Rendir mensualmente un informe detallado respecto a las diligencias que haya practicado;

III. Dar fe pública de los actos en los que intervenga, conforme a sus atribuciones, y

IV. Las demás que determinen las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

<sup>85</sup> **Artículo 53.-** Las personas verificadoras adscritas a las Alcaldías quedarán bajo la coordinación de los titulares de las mismas.

<sup>86</sup> **Artículo 1.-** La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto regular el Instituto de Verificación Administrativa como un organismo descentralizado de la Administración Pública de la Ciudad de México, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de autonomía presupuestaria, de operación y decisión funcional, así como regular el procedimiento de verificación administrativa al que se sujetarán el propio Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, las Dependencias **y las Alcaldías de la Ciudad de México**.

<sup>87</sup> **Artículo 28.-** El personal especializado en funciones de verificación practicará las visitas que fueren ordenadas conforme a un sistema de turnos, que implemente el Director o Directora General del Instituto, **ya sea en él o en las Alcaldías**, y excepto en los casos de declaratorias de emergencias por las que se habilite otro mecanismo diferente.

<sup>88</sup> **Artículo 46.-** El personal especializado en funciones de verificación tendrá las obligaciones siguientes:

I. Practicar las inspecciones y visitas de verificación que sean ordenadas por el Instituto **o las Alcaldías**;

II. Rendir mensualmente un informe detallado respecto a las diligencias que haya practicado;

III. Dar fe pública de los actos en los que intervenga, conforme a sus atribuciones, y

IV. Las demás que determinen las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

facultades exclusivas del Instituto que establece el artículo 14, apartado A de la Ley impugnada<sup>89</sup>. En el caso del artículo 28, una vez excluida la porción que resulta inconstitucional, se debe entender que las facultades del Director General del INVEA para fijar los turnos se ciñen únicamente al personal bajo su cargo y se dirigen solo al ejercicio de las atribuciones del propio Instituto.

85. Por todas estas razones es que se concluye que el segundo concepto de invalidez de la Alcaldía accionante es parcialmente fundado. Como consecuencia, se declara la invalidez de los artículos 14, apartado B, fracción I, en su porción normativa “, **al personal especializado en funciones de verificación del Instituto, adscritos a las Alcaldías,**” y fracción III, en su porción normativa “, **a las personas verificadoras del Instituto,**”; 23, fracción V; 26; 27; 28 en su porción normativa “, **ya sea en él o en las Alcaldías,**”, 46, fracción I, en su porción normativa “**o las Alcaldías**”, y 53 de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México.
86. Adicionalmente, la Alcaldía actora propone otro concepto de invalidez en el que plantea la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, que le ordenan ejercer sus funciones exclusivas de verificación administrativa a través del personal del INVEA. La promovente argumenta que dichos preceptos suponen una violación al principio de división de poderes por las siguientes razones: (i) se invaden atribuciones que de manera exclusiva tienen conferidas las Alcaldías, pues hace nugatoria su facultad para ejecutar por sí misma las órdenes de verificación administrativa en materia de establecimientos mercantiles, estacionamientos públicos, construcciones, edificaciones, mercados públicos, protección civil, protección ecológica, anuncios, uso de suelo, cementerios, servicios funerarios, servicios de alojamiento, protección de no fumadores y desarrollo urbano, y de ejecutar las medidas de seguridad y las sanciones impuestas; (ii) se genera una intromisión y dependencia, ya que las Alcaldías deben someterse a la voluntad del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México para poder ejecutar dichas órdenes de visita de verificación, y (iii) se otorgan atribuciones a la Dirección General del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México para designar al personal en funciones de verificación adscritos a las Alcaldías, lo que vulnera la facultad de determinar su estructura organizacional.
87. Sin embargo, este Pleno llega a la conclusión de que este concepto de invalidez es infundado, puesto que las Alcaldías no constituyen un poder soberano de la Ciudad de México. Esto se corrobora con la propia redacción del artículo 122 constitucional, que determina claramente en qué órganos residen los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la Ciudad (fracciones II, III y IV del mismo artículo 122 de la Carta Magna), en los que no se encuentran las Alcaldías. De esta manera, no procede analizar la cuestión planteada a la luz de la línea jurisprudencial establecida por esta Suprema Corte de Justicia para evitar la subordinación, dependencia o intromisión de un poder a otro. Al contrario, para analizar dicha cuestión es necesario delinear las facultades que la Constitución Federal otorga a las Alcaldías de la Ciudad de México, como se ha estudiado ya en esta sentencia.

<sup>89</sup> **Artículo 14.-** En materia de verificación administrativa el Instituto y las Alcaldías tienen las siguientes competencias:

A. El Instituto tendrá las atribuciones siguientes:

I. Practicar visitas de verificación administrativa en materias de:

a) Preservación del medio ambiente y protección ecológica;

b) Mobiliario Urbano;

c) Desarrollo Urbano;

d) Turismo;

e) Transporte público, mercantil y privado de pasajero y de carga;

f) Las demás que establezcan las disposiciones legales que regulen el funcionamiento de las Dependencias del Gobierno de la Ciudad de México.

II. Ordenar y ejecutar las medidas de seguridad e imponer las sanciones previstas en las leyes, así como resolver los recursos administrativos que se promuevan.

Cuando se trate de actos emitidos por el Gobierno de la Ciudad de México, también podrá solicitar la custodia del folio real del predio de manera fundada y motivada, al Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la Ciudad de México, cuando se trate de un procedimiento administrativo de verificación relacionado con desarrollo urbano u ordenamiento territorial, para evitar la inscripción de actos que impidan la ejecución de la resolución del fondo del asunto.

III. Emitir los lineamientos y criterios para el ejercicio de la actividad verificadora;

IV. Velar, en la esfera de su competencia, por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas vinculadas con las materias a que se refiere la fracción I, y

V. El Instituto no podrá ordenar la práctica de visitas de verificación en materias que constitucionalmente sean de competencia exclusiva de las Alcaldías. No obstante ello, cuando ocurra un desastre natural que ponga en riesgo la vida y seguridad de los habitantes, la persona titular de la Jefatura de Gobierno podrá, en coordinación con las Alcaldías, ordenar visitas en cualquiera de las materias que se establecen en el apartado B, fracción I del presente artículo.

(...)

**IX. EFECTOS**

88. Procede declarar la invalidez de los artículos 14, apartado B, fracción I, en su porción normativa “, **al personal especializado en funciones de verificación del Instituto, adscritos a las Alcaldías,**” y fracción III en su porción normativa “, **a las personas verificadoras del Instituto,**”; 23, fracción V; 26; 27; 28 en su porción normativa “, **ya sea en él o en las Alcaldías,**”, 46, fracción I, en su porción normativa “**o las Alcaldías**”, y 53 de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, ya que, como se precisó con anterioridad, estos transgreden lo dispuesto en el artículo 122, apartado A, base VI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y vulneran la esfera competencial de la Alcaldía promovente.
89. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, corresponde al Tribunal Pleno establecer los alcances y efectos de las sentencias. Por tanto, se resuelve que la declaratoria de invalidez a que se refiere el párrafo anterior surtirá sus efectos únicamente entre las partes al concluir el plazo de noventa días naturales contados a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente sentencia al Congreso de la Ciudad de México; en la inteligencia de que dicha notificación también deberá realizarse a la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México y a la alcaldía actora, para su conocimiento.
90. Finalmente, en términos del artículo 105, último párrafo, de la Constitución Federal, el alcance de los efectos se limita únicamente a las partes de esta controversia constitucional, sin que esta sentencia afecte la aplicación de la norma impugnada a los demás sujetos obligados a cumplirla.

**X. DECISIÓN**

91. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

**SEGUNDO.** Se reconoce la validez de los artículos 1, 14, apartado B, fracciones I —con la salvedad precisada en el punto resolutive tercero— y III —con la salvedad precisada en el punto resolutive tercero— y párrafo último, 28 —con la salvedad precisada en el punto resolutive tercero— y 46 —con la salvedad precisada en el punto resolutive tercero—, de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el doce de junio de dos mil diecinueve, por las razones señaladas en el apartado VIII de esta decisión.

**TERCERO.** Se declara la invalidez de los artículos 14, apartado B, fracciones I, en su porción normativa ‘**al personal especializado en funciones de verificación del Instituto, adscritos a las Alcaldías**’, y III, en su porción normativa ‘**a las personas verificadoras del Instituto**’, 23, fracción V, 26, 27, 28, en su porción normativa ‘**ya sea en él o en las Alcaldías**’, 46, fracción I, en su porción normativa ‘**o las Alcaldías**’, y 53 de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el doce de junio de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a los noventa días naturales siguientes a la notificación de estos puntos resolutive al Congreso de la Ciudad de México, conforme a lo establecido en los apartados VIII y IX de esta determinación.

**CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes 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 punto resolutive primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VII relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la certeza y precisión de los actos reclamados, a la oportunidad, a la legitimación y a la fijación de la litis.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas, Aguilar Morales con salvedades en algunas consideraciones —en los términos del señor Ministro Pérez Dayán—, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández con razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades en algunas consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, consistente en desestimar la hecha valer por los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad de México, atinente, por una parte, a que la alcaldía accionante carece de interés legítimo y, por otra parte, a que se debió resolver este conflicto por un órgano jurisdiccional local.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de los artículos 1, 14, apartado B, fracciones I, salvo su porción normativa “al personal especializado en funciones de verificación del Instituto, adscritos a las Alcaldías”, y III, salvo su porción normativa “a las personas verificadoras del Instituto”, 28, salvo su porción normativa “ya sea en él o en las Alcaldías”, y 46, salvo su fracción I, en su porción normativa “o las Alcaldías”, de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el doce de junio de dos mil diecinueve.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 14, apartado B, fracciones I, en su porción normativa “al personal especializado en funciones de verificación del Instituto, adscritos a las Alcaldías”, y III, en su porción normativa “a las personas verificadoras del Instituto”, 23, fracción V, 26, 27, 28, en su porción normativa “ya sea en él o en las Alcaldías”, 46, fracción I, en su porción normativa “o las Alcaldías”, y 53 de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el doce de junio de dos mil diecinueve. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular, al cual se adhirieron la señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Franco González Salas para conformar uno de minoría.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en establecer un plazo para que surta efectos la invalidez decretada en este fallo. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos únicamente entre las partes al concluir el plazo de noventa días naturales, contados a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente sentencia al Congreso de la Ciudad de México y que se deberá notificar, asimismo y para su conocimiento, a la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México y a la Alcaldía actora. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

**En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

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

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Javier Laynez Potisek**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de veintinueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida por en la controversia constitucional 282/2019, promovida por la Alcaldía de Cuajimalpa de Morelos Ciudad de México, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del seis de abril de dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a trece de julio de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

**VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y LOS MINISTROS JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 282/2019, PROMOVIDA POR LA ALCALDÍA DE CUAJIMALPA DE MORELOS, CIUDAD DE MÉXICO.**

En sesiones públicas de cinco y seis de abril de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 282/2019, promovida por la Alcaldía de Cuajimalpa de Morelos, Ciudad de México, en contra de diversos preceptos de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México (en adelante “INVEA”).

Al fallar el asunto, una mayoría de Ministras y Ministros estimó parcialmente fundados los conceptos de invalidez de la Alcaldía y en consecuencia, declaró la invalidez –con efectos únicamente entre las partes– de los artículos 14, apartado B, fracciones I, en su porción normativa “al personal especializado en funciones de verificación del Instituto, adscritos a las Alcaldías”, y III en su porción normativa “a las personas verificadoras del Instituto”, 23, fracción V, 26, 27, 28, en su porción normativa “ya sea en él o en las Alcaldías”, 46, fracción I en su porción normativa “o las Alcaldías” y 53 de la citada Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México.

Al respecto, la mayoría consideró que tales disposiciones, al establecer que las Alcaldías de la Ciudad de México deberán ejercer sus facultades en materia de verificación administrativa por medio del personal especializado designado por el INVEA (organismo descentralizado del gobierno de la Ciudad de México), implicaban una “irrupción indebida” del Gobierno de la Ciudad de México en la marcha cotidiana de la administración de la Alcaldía de Cuajimalpa de Morelos. Irrupción que, a juicio de la mayoría, no se corresponde con el *estatus* que adquirieron las alcaldías capitalinas con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis sobre la Ciudad de México.

Quienes suscribimos el presente voto particular respetuosamente diferimos de la decisión mayoritaria pues consideramos que, si bien tras la reforma de dos mil dieciséis las Alcaldías constituyen un orden jurídico propio, ni el artículo 122 de la Constitución General, ni el artículo Décimo Séptimo Transitorio del Decreto de reformas constitucionales de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, le otorgan a la Alcaldía actora la facultad o atribución que reclama; esto es, la facultad exclusiva para *designar* al personal que habrá de llevar a cabo las funciones de verificación administrativa en su demarcación. Por tanto, al no invadir ninguna facultad constitucional, consideramos que lo procedente era reconocer la validez de las disposiciones impugnadas.

Para explicar nuestra postura, en lo que sigue haremos referencia al *parámetro de regularidad constitucional* aplicable en este caso y la forma en la que consideramos se debió resolver el caso concreto.

\*\*\*

Como señala la sentencia, a partir de la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, las antiguas Delegaciones de la Ciudad de México se transformaron en Alcaldías, adquiriendo con ello el estatus y las competencias que actualmente establece el artículo 122 de la Constitución General. Así, una de las consecuencias que trajo consigo dicha reforma es que, a partir de entonces, las Alcaldías constituyen un orden jurídico propio y diferenciado del Gobierno de la Ciudad de México.

No obstante, y como también se advierte en el fallo, en dicha reforma el Poder Reformador de la Constitución no reguló de forma exhaustiva y directa la integración, organización y facultades de las Alcaldías de la Ciudad de México, sino que delegó dicha regulación a la Constitución y a las leyes capitalinas. Esto último se desprende claramente del artículo 122, apartado A, base VI, el cual establece textualmente lo siguiente:

**Artículo 122.** *La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.*

**A.** *El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:*

[...]

**VI.** *La división territorial de la Ciudad de México para efectos de su organización político administrativa, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales, serán definidos con lo dispuesto en la Constitución Política local.*

*El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías. Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, la Legislatura aprobará el presupuesto de las Alcaldías, las cuales lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución Política local.*

*La integración, organización administrativa y facultades de las Alcaldías se establecerán en la Constitución Política y leyes locales, las que se sujetarán a los principios siguientes:*

**a)** Las Alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un Alcalde y por un Concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años. Los integrantes de la Alcaldía se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con el candidato a Alcalde y después los Concejales con sus respectivos suplentes, en el número que para cada demarcación territorial determine la Constitución Política de la Ciudad de México. En ningún caso el número de Concejales podrá ser menor de diez ni mayor de quince. Los integrantes de los Concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo. Ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más del sesenta por ciento de los concejales.

**b)** La Constitución Política de la Ciudad de México deberá establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de Alcalde y Concejales por un periodo adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

**c)** La administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los Alcaldes.

*La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá la competencia de las Alcaldías, dentro de sus respectivas jurisdicciones.*

*Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, corresponderá a los Concejos de las Alcaldías aprobar el proyecto de presupuesto de egresos de sus demarcaciones, que enviarán al Ejecutivo local para su integración al proyecto de presupuesto de la Ciudad de México para ser remitido a la Legislatura. Asimismo, estarán facultados para supervisar y evaluar las acciones de gobierno, y controlar el ejercicio del gasto público en la respectiva demarcación territorial.*

*Al aprobar el proyecto de presupuesto de egresos, los Concejos de las Alcaldías deberán garantizar el gasto de operación de la demarcación territorial y ajustar su gasto corriente a las normas y montos máximos, así como a los tabuladores desglosados de remuneraciones de los servidores públicos que establezca previamente la Legislatura, sujetándose a lo establecido por el artículo 127 de esta Constitución.*

**d)** La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las bases para que la ley correspondiente prevea los criterios o fórmulas para la asignación del presupuesto de las demarcaciones territoriales, el cual se compondrá, al menos, de los montos que conforme a la ley les correspondan por concepto de participaciones federales, impuestos locales que recaude la hacienda de la Ciudad de México e ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo.

**e)** Las demarcaciones territoriales no podrán, en ningún caso, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos.

**f)** Los Alcaldes y Concejales deberán reunir los requisitos que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México.

Como se observa de la transcripción anterior, a diferencia de lo que sucede en el caso de los Municipios, cuyas facultades están expresamente establecidas en el artículo 115 de la Constitución General, el Poder Reformador de la Constitución *no definió ni la integración ni las competencias y facultades específicas de las Alcaldías de la Ciudad de México, sino que delegó dicha cuestión a la Constitución y las leyes capitalinas.*

De hecho, y como también se refiere en el fallo mayoritario, del proceso de reforma constitucional se advierte que, si bien, en una de las iniciativas que dio lugar a la reforma de dos mil dieciséis sobre la Ciudad de México se buscó otorgar a las Alcaldías determinadas atribuciones a nivel constitucional (por ejemplo, en materia de verificación, atención de servicios en vialidades primarias, uso de suelo, etcétera), dicha propuesta no prosperó<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> En efecto, en una de las iniciativas se propuso dar a las Alcaldías personalidad jurídica y patrimonio propio, terminando con la figura de "autonomía funcional" que tenían las delegaciones. Así, se propuso "[m]odificar la denominación de órgano político administrativo por el de Alcaldía. Dar reconocimiento al Alcalde como autoridad local. Dotar a las alcaldías de personalidad jurídica y patrimonio propio. [...] Contar con atribuciones plenas en materia de verificación, facultades para la atención de servicios en vialidades primarias; emisión de usos de suelo, entre otras". Cfr. Exposición de motivos de la iniciativa de las senadoras Mariana Gómez del Campo Gurza y Gabriela Cuevas Barrón del cinco de diciembre de dos mil trece, páginas 166 y 192.

En efecto, al dictaminar las iniciativas de reforma, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, del Distrito Federal, de Estudios Legislativos, de Estudios Legislativos primera y de Estudios Legislativos segunda, rechazaron dicha propuesta, pues consideraron que debía ser la Constitución Política de la Ciudad de México la que debía determinar la integración, organización administrativa y facultades de las Alcaldías<sup>2</sup>. Esta fue la propuesta que finalmente fue aprobada y que dio lugar al texto constitucional vigente. Así, es evidente que la intención final del Poder Reformador de la Constitución General no fue definir directa y exhaustivamente las atribuciones de las Alcaldías de la Ciudad de México, sino más bien *dejar una libertad de configuración relativamente amplia al legislador capitalino*, para que fuera éste quien determinara las competencias de las demarcaciones territoriales.

Con todo –y en este punto también coincidimos con la sentencia mayoritaria– esta libertad de configuración del Constituyente y el legislador capitalino para definir las atribuciones de las Alcaldías *no es absoluta*. Ello es así, toda vez que:

- i) El propio artículo 122, apartado A, base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Constitución y las leyes locales deberán regular la integración, organización administrativa y facultades de las Alcaldías, conforme a ciertos “principios” que la propia Constitución establece<sup>3</sup>, y
- ii) El artículo Décimo Séptimo Transitorio del Decreto de reforma constitucional de veintinueve de enero dos mil dieciséis<sup>4</sup>, establece que, dentro de las funciones que corresponden a las Alcaldías, la Constitución y las leyes locales deberán contemplar “al menos” aquellas que tenían las Delegaciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente en ese momento.

En ese sentido, coincidimos con la sentencia en que para determinar si las normas impugnadas invadían o no las competencias y atribuciones de la Alcaldía actora lo que debía determinarse era: i) si el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga a las Alcaldías una facultad exclusiva de designar o contratar al personal de verificación, o bien, ii) si la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente en enero dos mil dieciséis le otorgaba tal atribución a las entonces Delegaciones del Distrito Federal, ya que, de ser así, el legislador estaría obligado a preservar dicha facultad en favor de las Alcaldías en términos del artículo Décimo Séptimo Transitorio constitucional.

**No obstante, en el caso diferimos del criterio mayoritario pues estimamos que la sentencia no analiza adecuadamente estas dos últimas cuestiones.** Como se explica a continuación, desde nuestra perspectiva, en ambos casos la respuesta a dichas interrogantes es *negativa*, por lo que es falso que el sistema previsto en la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México invada las competencias constitucionales de la Alcaldía actora.

- i. **El artículo 122, apartado A, base VI, de la Constitución General no otorga una facultad exclusiva a las Alcaldías para designar al personal de verificación administrativa**

Como se mencionó, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y de las Alcaldías están reguladas en el artículo 122, apartado A, base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, como ya también se explicó, dicho precepto no regula de forma exhaustiva y detallada las facultades de las Alcaldías, sino que delega dicha cuestión a la Constitución y las leyes locales.

Además, si bien es cierto que en el párrafo tercero de dicho precepto constitucional se estableció que la integración, organización administrativa y facultades de las Alcaldías deberán sujetarse a ciertos “principios”, los cuales están listados de los incisos a) al f) del artículo 122, apartado A, base VI, *de ninguno de ellos se desprende una facultad exclusiva a favor de las Alcaldías para llevar a cabo verificaciones administrativas en determinadas materias, y mucho menos para designar directamente a los funcionarios que llevarán a cabo tales funciones*.

<sup>2</sup> Dictamen de la Cámara de Senadores, veintiocho de abril del dos mil quince, páginas, 316-317 y 461.

<sup>3</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 122, apartado A, base VI.**

[...]

La integración, organización administrativa y facultades de las Alcaldías se establecerán en la Constitución Política y leyes locales, las que se sujetarán a los principios siguientes:

[...]

<sup>4</sup> **ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO.** - Dentro de las funciones que correspondan a las Alcaldías, la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes locales contemplarán, al menos, aquéllas que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente a la entrada en vigor del presente Decreto, señala para los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con base en lo establecido por el artículo 122 constitucional.

[...]

Al respecto, no pasa inadvertido que el artículo 122, apartado A, fracción IV, inciso c), de la Constitución General efectivamente establece que “[l]a administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los Alcaldes” (cursivas añadidas). Sin embargo, a diferencia de lo que parece entender la mayoría, de dicha porción no se desprende –ni siquiera implícitamente– una facultad exclusiva como la que pretende la Alcaldía actora; esto es, para *contratar* o *designar* directamente al personal de verificación administrativa de la Ciudad de México.

Ello es así, pues si bien es cierto que –como se explica más adelante– por virtud del Décimo Séptimo Transitorio del Decreto de reformas de dos mil dieciséis, las Alcaldías conservan constitucionalmente ciertas atribuciones en materia de verificación administrativa, ello se circunscribe a la facultad de “ordenar” la práctica de tales verificaciones y demás medidas relacionadas con dicha función, pero no a la designación del personal, pues ello era una facultad exclusiva del INVEA desde el año dos mil diez. Por tanto, no se advierte de qué manera las atribuciones del INVEA que ahora se impugnan incidan en la competencia de la Alcaldía para dirigir la administración pública de su demarcación.

Por lo demás, no debe perderse de vista que, de la lectura integral de dicho inciso, se desprende que tal atribución (es decir, la de dirigir la administración pública de las demarcaciones) *no es ilimitada u omnímoda, sino que está sujeta en todo momento a lo que establezcan la Constitución y las leyes locales de la Ciudad de México*. Tan es así que, en el siguiente párrafo, pero en el mismo inciso, la Constitución General claramente señala que: “[l]a Constitución Política de la Ciudad de México establecerá la competencia de las Alcaldías, dentro de sus respectivas jurisdicciones” (énfasis añadido).

En definitiva, no es verdad que a través de este esquema de designación de verificadoras y verificadores las autoridades de la Ciudad de México interfieran o vacíen de contenido atribuciones que constitucionalmente le corresponden a las Alcaldías capitalinas conforme al artículo 122 constitucional. Más bien, tal y como refieren las autoridades demandadas, estamos ante un *esquema de coordinación y de división de atribuciones en materia de verificación administrativa entre autoridades del Gobierno capitalino y de las demarcaciones territoriales*, el cual fue diseñado y expedido por el Congreso local con base en la *libertad de configuración que le otorga la Constitución en dicha materia*. Esquema que, además, de acuerdo con lo señalado en la exposición de motivos, tuvo por objeto, entre otras cosas, **erradicar intereses creados, combatir la corrupción y evitar los vicios que se podrían ocasionar al permanecer un verificador de manera continua en una sola demarcación territorial** (esto último a través de un sistema de rotación de verificadores de una Alcaldía a otra).

Por último, tampoco pasa desapercibido que en diversos párrafos del artículo 122 de la Constitución se establece que las Alcaldías deberán tener cierto grado de *autonomía*, por ejemplo, en materia *presupuestaria*<sup>5</sup>. No obstante, de nueva cuenta, de la lectura del precepto constitucional se advierte que también en este caso el Poder Reformador de la Constitución General fue muy claro al precisar que esto sería *“en los supuestos y términos que establezca la Constitución Política local”* (cursivas añadidas).

**ii. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente en dos mil dieciséis tampoco otorgaba una facultad exclusiva a favor de las Delegaciones para designar al personal de verificación, sino que se trataba de una facultad exclusiva del INVEA**

Como se dijo, el artículo Décimo Séptimo Transitorio del Decreto de reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, estableció que dentro de las funciones que corresponden a las Alcaldías, la Constitución y las leyes locales contemplarán “al menos, aquéllas que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente [...], señala para los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal”. Por tanto, lo siguiente que debemos determinar es si el sistema normativo vigente en ese momento le daba una atribución a las Delegaciones como la que reclama la Alcaldía actora.

Sobre este punto, de la revisión de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente en ese momento se advierte que varias de las fracciones del artículo 39 efectivamente otorgaban a los Titulares de las Delegaciones del Distrito Federal la facultad de realizar verificaciones administrativas en diversas materias. *Sin embargo, de ninguna de ellas se desprende una facultad exclusiva en favor de las Delegaciones para contratar o designar al personal de verificación.*

<sup>5</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 122, apartado A, base VI.

[...]

El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías. Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, la Legislatura aprobará el presupuesto de las Alcaldías, las cuales lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución Política local.

[...]

Efectivamente, las fracciones VII, XXX, LXIII, LXX, LXXVIII, de dicho ordenamiento le conferían a las Delegaciones la facultad de vigilar y verificar administrativamente en materia de espectáculos públicos, estacionamientos públicos, materia ambiental y protección civil. Incluso, en la fracción VIII se les confería una facultad genérica para “[v]elar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas”<sup>6</sup>. Sin embargo, se insiste, ninguna de ellas les daba a los titulares de las Delegaciones la facultad específica para designar a sus propias verificadoras o verificadores.

Por el contrario, de la revisión del sistema normativo vigente en dos mil diecinueve se advierte que, desde el año dos mil diez, toda la regulación relacionada con las facultades de verificación administrativa a cargo del Gobierno y las Delegaciones del Distrito Federal estaba contenida en la Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal publicada el veintiséis de enero de dos mil diez (ley abrogada con motivo de la entrada en vigor de la ley ahora impugnada)<sup>7</sup>. **Ordenamiento que expresamente establecía que las Delegaciones podrían ordenar la práctica de verificaciones administrativas, pero por conducto del personal adscrito al INVEA.**

En efecto, de acuerdo con su artículo 1 dicha Ley tenía por objeto “crear el Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal como un organismo descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal”. Además, el artículo 7 de dicha Ley regulaba las facultades, no sólo del Instituto, sino también de las Delegaciones de la Ciudad de México en esta materia. Así, en lo que respecta a las facultades de las Delegaciones en materia de verificación administrativa, dicho precepto establecía lo siguiente:

**Artículo 7.- En materia de verificación administrativa el Instituto y las Delegaciones tienen la siguiente competencia:**

[...]

**B. Las Delegaciones tendrán las atribuciones siguientes:**

**I. Ordenar, a los verificadores del Instituto, la práctica de visitas de verificación administrativa en las siguientes materias:**

- a) Establecimientos Mercantiles;**
- b) Estacionamientos Públicos;**
- c) Construcciones y Edificaciones;**
- d) Mercados y abasto;**

---

<sup>6</sup> **Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal**

**Artículo 39.-** Corresponde a las y los Titulares de los Órganos Político-Administrativos de cada demarcación territorial:

[...]

**VII.** Autorizar los horarios para el acceso a las diversiones y espectáculos públicos, vigilar su desarrollo y, en general, el cumplimiento de disposiciones jurídicas aplicables;

[...]

**VIII.** Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas, levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que corresponda, excepto las de carácter fiscal;

[...]

**XXX.** Ejercer las funciones de vigilancia y verificación administrativa sobre el funcionamiento y la observancia de las tarifas en los estacionamientos públicos establecidos en su jurisdicción, así como aplicar las sanciones respectivas;

[...]

**LXIII.** Vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental, así como aplicar las sanciones que correspondan cuando se trate de actividades o establecimientos cuya vigilancia no corresponda a las dependencias centrales, de conformidad con la normatividad ambiental aplicable;

[...]

**LXX.** Vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en materia de protección civil, así como aplicar la (sic) sanciones que correspondan, que no estén asignados a otras dependencias;

[...]

**LXXVIII.** Verificar que de manera progresiva los cargos correspondientes a Direcciones Generales y Direcciones de Área y homólogos, sean ocupados por mujeres, en concordancia con el estipulado para el Jefe de Gobierno.

[...]

**LXXVIII (SIC).** Designar a los servidores públicos de la Delegación, sujetándose a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera. En todo caso, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el Jefe de (sic) Delegacional;

[...]

**LXXXV.** Las demás que le atribuyan expresamente las Leyes y reglamentos.

<sup>7</sup> De acuerdo con la exposición de motivos, dicho esquema generaría mayor certidumbre a los particulares sobre el origen único de la actividad de verificación, así como de las consecuencias que puede acarrear la inobservancia de la norma en el desarrollo de sus actividades. Así lo reconocieron los diputados que integraban la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal, durante la discusión de la aprobación de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal, el 23 de diciembre de 2009. Entre otras cosas, se expresó que “la creación de este Instituto es uno de los compromisos que el Jefe de Gobierno asumió ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal como consecuencia de los lamentables acontecimientos del News Divine”. De igual manera, se manifestó que “el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, votará a favor del dictamen, porque sabemos y no queremos nuevamente tener problemas y desastres como los del News Divine”.

**e) Espectáculos Públicos;**

**f) Protección civil;**

**g) Protección de no fumadores, y**

**h) Las demás que establezcan las deposiciones (sic) legales y reglamentarias en las materias que no sean competencia de las secretarías u órganos administrativos desconcentrados;**

**II. Calificar las actas de visitas de verificación, practicadas y de conformidad con la fracción anterior; y**

**III. Ordenar, a los verificadores del Instituto, la ejecución de las medidas de seguridad y las sanciones impuestas en la calificación de las actas de visitas de verificación.**

También podrá ordenar la custodia del folio real del predio de manera fundada y motivada, al Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal, cuando se trate de un procedimiento administrativo de verificación relacionado con desarrollo urbano, construcciones, inmuebles u ordenamiento territorial, para evitar la inscripción de actos que impidan la ejecución de la resolución del fondo del asunto.

Como puede observarse, si bien es cierto que el sistema normativo vigente en el dos mil dieciséis le daba facultad a las Delegaciones de ordenar verificaciones administrativas en ciertas materias, también lo es que **no les reconocía una facultad exclusiva para designar y contratar a sus propios verificadores**<sup>8</sup>. Por el contrario, de acuerdo con el artículo 16, fracciones XV y XVIII de la Ley del INVEA abrogada, **la facultad de designar a las y los verificadores era una atribución exclusiva del INVEA, la cual realizaba a través de su Consejo General**<sup>9</sup>.

Esta precisión es relevante, pues pone de manifiesto que **el sistema competencial en materia de verificación administrativa vigente en dos mil diecinueve era prácticamente idéntico al de la ley impugnada**, en tanto que también en aquella se establecía que era el INVEA el encargado de designar y adscribir a las y los verificadores de las Delegaciones. La similitud entre ambos sistemas puede verse en el siguiente cuadro comparativo:

| <b>Ley del INVEA abrogada y vigente hasta el 12 de junio de 2019</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <b>Ley del INVEA vigente a partir del 13 de junio de 2019</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Artículo 7.-</b> En materia de verificación administrativa el Instituto y las Delegaciones tienen la siguiente competencia:</p> <p>[...]</p> <p><b>B.</b> Las Delegaciones tendrán las atribuciones siguientes:</p> <p><b>I.</b> Ordenar, <b>a los verificadores del Instituto</b>, la práctica de visitas de verificación administrativa en las siguientes materias:</p> <p><b>a)</b> Establecimientos Mercantiles;</p> <p><b>b)</b> Estacionamientos Públicos;</p> <p><b>c)</b> Construcciones y Edificaciones;</p> <p><b>d)</b> Mercados y abasto;</p> <p><b>e)</b> Espectáculos Públicos;</p> | <p><b>Artículo 14.-</b> En materia de verificación administrativa el Instituto y las Alcaldías tienen las siguientes competencias:</p> <p>[...]</p> <p><b>B.</b> Las Alcaldías tendrán de manera exclusiva las atribuciones constitucionales siguientes:</p> <p><b>I.</b> Ordenar, <b>al personal especializado en funciones de verificación del Instituto</b>, adscritos a las Alcaldías, la práctica de visitas de verificación administrativa en las siguientes materias:</p> <p><b>a)</b> Anuncios;</p> <p><b>b)</b> Cementerios y Servicios Funerarios, y</p> <p><b>c)</b> Construcciones y Edificaciones;</p> <p><b>d)</b> Desarrollo Urbano;</p> <p><b>e)</b> Espectáculos Públicos;</p> |

<sup>8</sup> De hecho, en el artículo Sexto Transitorio del Decreto por el cual se publicó la Ley abrogada se dispuso lo siguiente:

**Sexto.-** Las Dependencias y Delegaciones del Distrito Federal que a la fecha de entrada en vigor de esta ley tengan a su cargo funciones de verificación en las materias a que se refiere la misma, pondrán a disposición del Instituto la plantilla de servidores públicos que tengan la calidad laboral de verificadores con que cuenten, a más tardar un mes antes del inicio de operaciones a que se refiere el artículo Transitorio Séptimo.

Los servidores públicos a que se refiere este artículo, serán adscritos al Instituto y previa evaluación en que se contemple el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 28 de esta ley, podrán formar parte del personal especializado del mismo, sin que se puedan afectar sus derechos y percepciones.

En tanto el Instituto disponga de los recursos financieros necesarios para el pago de las percepciones de la plantilla de verificadores que le sean adscritos, éstas serán cubiertas con cargo a las partidas correspondientes de las dependencias y órganos de origen.

<sup>9</sup> Esto de conformidad con el artículo 16, fracción XV, de la Ley del INVEA abrogada.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>f)</b> Protección civil;</p> <p><b>g)</b> Protección de no fumadores, y</p> <p><b>h)</b> Las demás que establezcan las deposiciones (sic) legales y reglamentarias en las materias que no sean competencia de las secretarías u órganos administrativos desconcentrados;</p> <p><b>II.</b> Calificar las actas de visitas de verificación, practicadas y de conformidad con la fracción anterior; y</p> <p><b>III.</b> Ordenar, <b>a los verificadores del Instituto</b>, la ejecución de las medidas de seguridad y las sanciones impuestas en la calificación de las actas de visitas de verificación.</p> <p>También podrá ordenar la custodia del folio real del predio de manera fundada y motivada, al Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal, cuando se trate de un procedimiento administrativo de verificación relacionado con desarrollo urbano, construcciones, inmuebles u ordenamiento territorial, para evitar la inscripción de actos que impidan la ejecución de la resolución del fondo del asunto.</p> | <p><b>f)</b> Establecimientos Mercantiles;</p> <p><b>g)</b> Estacionamientos Públicos;</p> <p><b>h)</b> Mercados y abasto;</p> <p><b>i)</b> Protección Civil;</p> <p><b>j)</b> Protección de no fumadores;</p> <p><b>k)</b> Protección Ecológica;</p> <p><b>l)</b> Servicios de alojamiento, y</p> <p><b>m)</b> Uso de suelo;</p> <p><b>n)</b> Las demás que establezcan las disposiciones legales y reglamentarias en las materias que no sean competencia de las Secretarías u órganos administrativos desconcentrados.</p> <p><b>II.</b> Calificar las actas de visitas de verificación, practicadas y de conformidad con la fracción anterior, y</p> <p><b>III.</b> Ordenar, <b>a las personas verificadoras del Instituto</b>, la ejecución de las medidas de seguridad y las sanciones impuestas en la calificación de las actas de visitas de verificación.</p> <p>También podrán solicitar la custodia del folio real del predio de manera fundada y motivada, al Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la Ciudad de México, cuando se trate de un procedimiento administrativo de verificación relacionado con desarrollo urbano, construcciones, inmuebles u ordenamiento territorial, para evitar la inscripción de actos que impidan la ejecución de la resolución del fondo del asunto.</p> <p>La delimitación de la competencia de verificación administrativa en materia de desarrollo urbano, se realizará de conformidad con los actos administrativos que emitan las autoridades del Gobierno de la Ciudad de México, en el ejercicio de su competencia y obligatoriamente coordinada con las Alcaldías. En los demás casos, será competencia exclusiva de las Alcaldías, la realización, sustanciación y calificación de dicha visita.</p> |
| <p><b>Artículo 16.-</b> Son atribuciones del Consejo General:</p> <p>[...]</p> <p><b>XV. Nombrar y remover a los verificadores administrativos</b>, conforme lo señale la normativa en la materia;</p> <p>[...]</p> <p><b>XVIII. Hacer la adscripción de los verificadores</b> atendiendo las necesidades de las dependencias de la Administración Pública Centralizada y de los</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <p><b>Artículo 23.-</b> Son atribuciones de la persona titular de la Dirección General:</p> <p>[...]</p> <p><b>V. Designar al personal en funciones de verificación</b> adscritos a las Alcaldías, atendiendo a las necesidades de las dependencias de la Administración Pública Centralizada;</p> <p>[...]</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Órganos Político Administrativos;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Artículo 22.-</b> Los titulares de las Direcciones Ejecutivas territoriales así como el personal adscrito a las mismas, <b>no podrán permanecer más de un año en la misma demarcación</b> , por lo que el Director General implementara el sistema de rotación correspondiente, previa aprobación del Consejo General, así como del seguimiento y vigilancia de la Coordinación General. | <b>Artículo 27.-</b> El personal especializado en funciones de verificación adscrito a las Alcaldías, <b>no podrán permanecer más de seis meses en la misma demarcación</b> , por lo que el Instituto implementará el sistema de rotación correspondiente. |
| <b>Artículo 29.-</b> El personal especializado en funciones de verificación tendrá las atribuciones siguientes:<br><br>I.- Practicar las visitas de verificación que sean ordenadas por el Instituto o las Delegaciones;                                                                                                                                                                    | <b>Artículo 46.-</b> El personal especializado en funciones de verificación tendrá las obligaciones siguientes:<br><br>I. Practicar las inspecciones y visitas de verificación que sean ordenadas por el Instituto o las Alcaldías;                        |
| <b>Artículo 36.-</b> Los verificadores adscritos a las Delegaciones <b>quedaran bajo la coordinación de los Jefes Delegacionales.</b>                                                                                                                                                                                                                                                       | <b>Artículo 53.-</b> Las personas verificadoras adscritas a las Alcaldías <b>quedarán bajo la coordinación de los titulares de las mismas.</b>                                                                                                             |

A este respecto, es importante precisar que el hecho de que la regulación y las competencias del Gobierno de la Ciudad de México y las Delegaciones en materia de verificación se encontrara prevista en un cuerpo normativo *distinto* a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, *no significa que no puedan ser tomadas en consideración* a fin de definir qué competencias corresponden ahora a las Alcaldías en términos del artículo Décimo Séptimo Transitorio del Decreto<sup>10</sup> de reformas constitucionales de veintinueve de enero de dos mil dieciséis.

Ello es así, pues contrario a lo que parece entender la mayoría<sup>11</sup> el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente en dos mil dieciséis no contemplaba un catálogo de facultades a favor de las Delegaciones cerrado o taxativo. Por el contrario, la fracción LXXXV claramente le confería a las Delegaciones “[l]as demás [facultades] que le atribuyan expresamente las Leyes y reglamentos” (cursivas añadidas).

Así, es claro que para determinar qué competencias de las que tenían las antiguas Delegaciones corresponden ahora a las Alcaldías por virtud del artículo Décimo Séptimo Transitorio del Decreto de reformas de dos mil dieciséis, *dicha ley no debe ser interpretada o leída de forma independiente o aislada* (como hace la mayoría), *sino que debe relacionarse con el resto de las disposiciones normativas vigentes en dos mil dieciséis y que regulaban el resto de facultades los titulares de las demarcaciones territoriales.*

Consecuentemente, si de acuerdo con el sistema normativo vigente en dos mil dieciséis, las Delegaciones podían ordenar la práctica de verificaciones *por conducto* del personal adscrito al INVEA, y las normas impugnadas se limitan a reproducir ese mismo esquema normativo, **es evidente que las mismas de ninguna manera desconocen o violan las atribuciones y competencias “mínimas” que, por mandato del artículo Décimo Séptimo Transitorio constitucional, el legislador local debe reconocer en favor de las Alcaldías.**

No es óbice a lo anterior que después de la reforma de dos mil dieciséis las Alcaldías constituyan ahora un *orden jurídico propio*. Ello es así pues si bien es cierto que la intención del Poder Reformador fue dar a las Alcaldías el estatus de un orden jurídico distinto de los poderes de la Ciudad de México, también lo es que, como se ha venido insistiendo, el Poder Reformador no otorgó a estas últimas una facultad exclusiva, ni en el

<sup>10</sup> **ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO.** - Dentro de las funciones que correspondan a las Alcaldías, la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes locales contemplarán, al menos, aquéllas que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente a la entrada en vigor del presente Decreto, señala para los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con base en lo establecido por el artículo 122 constitucional.

[...]

<sup>11</sup> Véase párrafo 71 de la sentencia.

texto del artículo 122, ni en el Décimo Séptimo Transitorio de la Constitución, para contratar o designar al personal de verificación.

En definitiva, el hecho de que las Alcaldías gocen de un margen de independencia y autonomía constitucional no implica que, por esa sola razón, cuenten con *facultades exclusivas* para designar al personal de verificación administrativa. Como se ha venido diciendo, a partir de la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis las Alcaldías están sujetas a un régimen constitucional muy particular, el cual, como se ha visto, no reconoce en su favor una facultad como la reclamada, sino que, más bien, deja en manos de los órganos legislativos locales su definición.

Por lo demás, no hay que perder de vista que este *sistema coordinado de verificación administrativa* entre las Alcaldías y el Gobierno de la Ciudad busca garantizar una adecuada regulación en temas tan delicados como la seguridad y el medio ambiente de la Ciudad de México, los cuales no solo afectan a una demarcación en lo individual. Además, tal y como hicieron ver las autoridades demandadas en sus respectivos informes, no hay que olvidar que uno de los problemas que más se ha padecido en esta materia es precisamente la *corrupción*. En ese sentido, no solo resulta constitucional, sino también conveniente y prudente que sea el INVEA quien evalúe y designe a los servidores públicos encargados de la verificación administrativa, de manera que la actuación de estos servidores se encuentre ceñida en todo momento a estándares homologados.

En suma, a juicio de quienes suscribimos esta opinión particular, la decisión adoptada por la mayoría de nuestras y nuestros compañeros Ministros no sólo carece de sustento constitucional, sino que además dota a las Alcaldías capitalinas de una atribución constitucional que no tienen y, con ello, desconoce el ámbito de competencias efectivamente delimitado por el Poder Reformador de la Constitución en favor del Congreso de la Ciudad de México. Lo anterior, sin mencionar que, al haberse invalidado dicho sistema en favor de la Alcaldía actora, la sentencia *desarticula* un sistema de controles en materia de verificación administrativa que, como se ha venido diciendo, no sólo es perfectamente compatible con el artículo 122 de la Constitución y el artículo Décimo Séptimo Transitorio, sino que también resulta *razonable* para alcanzar los fines propuestos por el legislador local, como fue el **combate a la corrupción**.

Por último, es importante señalar que no es el caso de acudir a las disposiciones de la Constitución Política de la Ciudad de México para determinar si las normas impugnadas son o no compatibles con ésta toda vez que dicho ordenamiento, por regla general, no puede ser utilizado como parámetro de regularidad constitucional. Ello es así, pues, conforme al criterio sostenido por este Tribunal Pleno desde el recurso de reclamación 150/2019-CA<sup>12</sup>, la controversia constitucional *sólo procede contra violaciones directas a la Constitución General*. Criterio que, además, ha sido refrendado por el Poder Reformador a partir de la entrada en vigor de la reforma de once de marzo de dos mil veintiuno, mediante la cual se precisó en el artículo 105, fracción I, de la Constitución que “[e]n las controversias únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”<sup>13</sup>.

\*\*\*

Por todas estas razones, quienes suscribimos este voto de minoría nos apartamos del criterio mayoritario pues consideramos que las normas reclamadas no son inconstitucionales.

Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- Firmado electrónicamente.- Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de doce fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto de minoría formulado por la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa y por los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia del seis de abril de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 282/2019,

<sup>12</sup> Recurso de reclamación 150/2019-CA derivado de la controversia constitucional 279/2019, resuelto el tres de diciembre del dos mil diecinueve, por mayoría de cinco votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra.

<sup>13</sup> Por lo demás, debe destacarse que esta conclusión no deja fuera de control las disposiciones de la Constitución Política de la Ciudad de México, pues ésta cuenta con una Sala Constitucional que, entre otras atribuciones, tiene facultad para resolver controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad locales respecto de normas que se estiman contrarias a la Constitución local.

promovida por la Alcaldía de Cuajimalpa de Morelos, Ciudad de México. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a trece de julio de dos mil veintiuno.- Rúbrica.