

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 252/2023, así como los Votos Concurrente de la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández y Aclaratorio de la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf.

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 252/2023

ACTORA: ALCALDÍA COYOACÁN, CIUDAD DE MÉXICO

DEMANDADOS: PODER EJECUTIVO Y LEGISLATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

SECRETARIO: GEOVANNI SANDOVAL OCHOA

COLABORARON: FRIDA VON BERTRAB CAMPUZANO

SANTIAGO RAMOS MIRANDA

Acto impugnado: Decreto por el que se reforman varios artículos de la Ley de Establecimientos Mercantiles de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el diecinueve de enero de dos mil veintitrés.

ÍNDICE TEMÁTICO

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA	1
Presentación de la demanda.	1
Admisión y trámite.	2
Contestaciones de demanda.	2
Cierre de la instrucción.	2
I. COMPETENCIA	2
II. PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS	3
III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO	3
IV. OPORTUNIDAD	4
IV. 1 Sobreseimiento del juicio contra el artículo 5, fracción III, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México.	4
IV.2 Sobreseimiento del juicio contra los artículos 49 y 51 de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México.	8
V. LEGITIMACIÓN ACTIVA	9
VI. LEGITIMACIÓN PASIVA	11
VII. INTERÉS LEGÍTIMO	12
VIII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	17
VIII.1. No se agotó la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto.	17

IX.	ESTUDIO DE FONDO	18
	IX.1. Consideraciones previas	18
	IX.2. Cuestiones necesarias para resolver la controversia constitucional.	22
	IX.3. Artículo 4, fracción XIII bis.	26
	Facultad contenida en la fracción impugnada.	27
	Cómo estaban reguladas y a quién pertenecían dichas facultades en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.	27
	Cómo se contemplan dichas facultades en la Constitución Política de la Ciudad de México u otra ley local.	28
	Constitucionalidad del artículo 4, fracción XIII bis.	29
	IX.4. Artículo 4, fracción XIII ter.	30
	Facultad contenida en la fracción impugnada.	31
	Cómo estaban reguladas y a quién pertenecían dichas facultades en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.	31
	Cómo se contemplan dichas facultades en la Constitución Política de la Ciudad de México u otra ley local.	33
	Constitucionalidad del artículo 4, fracción XIII ter.	35
	IX.5. Artículo 6, fracciones I, I bis, II y IV.	36
	Facultades contenidas en el artículo impugnado.	37
	Cómo estaban reguladas y a quién pertenecían dichas facultades en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.	39
	Cómo se contemplan dichas facultades en la Constitución Política de la Ciudad de México u otra ley local.	40
	Constitucionalidad del artículo 6, fracciones I, I bis, II y IV.	41
	IX.6. Artículo 10 apartado A fracciones X y XI.	42
	Facultades contenidas en el artículo impugnado.	43
	IX.7. Artículo 15 párrafo primero y todas sus fracciones.	47
	Facultad contenida en el artículo impugnado.	47
	Cómo estaban reguladas y a quién pertenecían dichas facultades en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.	51
	Cómo se contemplan dichas facultades en la Constitución Política de la Ciudad de México u otra ley local.	51
	Constitucionalidad del artículo 15 párrafo primero y todas sus fracciones.	52
	IX.8. Artículo 27 Bis segundo párrafo.	54
	Facultad contenida en el artículo impugnado.	55
X.	EFFECTOS	56
XI.	DECISIÓN	57

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
252/2023****ACTORA: ALCALDÍA COYOACÁN,
CIUDAD DE MÉXICO****DEMANDADOS: PODER EJECUTIVO
Y LEGISLATIVO DE LA CIUDAD DE
MÉXICO**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

COTEJÓ

SECRETARIO: GEOVANNI SANDOVAL OCHOA**COLABORARON: FRIDA VON BERTRAB CAMPUZANO
SANTIAGO RAMOS MIRANDA**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 252/2023, promovida por la Alcaldía Coyoacán de la Ciudad de México en contra de la Jefatura de Gobierno y el Congreso de la Ciudad de México.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA**Presentación de la demanda**

1. La alcaldía Coyoacán presentó una controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad de México en la que impugnó:

“Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Establecimientos Mercantiles de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el diecinueve de enero de dos mil veintitrés”.

Admisión y trámite

2. La Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó registrar el expediente con el número 252/2023. Designó al Ministro Javier Laynez como instructor del procedimiento, quien admitió a trámite la demanda y tuvo como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad de México.

Contestaciones de demanda

3. Los poderes demandados presentaron sus respectivas contestaciones a la controversia e hicieron valer lo que estimaron conveniente.

Cierre de la instrucción

4. La audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos se celebró una vez agotados los trámites de ley. En ella se hizo la relación de las constancias de autos, se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas por las partes y se abrió el período de alegatos. Posteriormente, se declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA

5. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto porque es un conflicto entre una alcaldía y dos poderes de la Ciudad de México en el que se plantean invasiones a la esfera de atribuciones directamente regulada en la Constitución General. El fundamento jurídico de la competencia son los artículos 105, fracción I, inciso j) de la Constitución General, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los puntos Segundo, fracción I y Sexto del Acuerdo General Número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés modificado mediante instrumento normativo de diez de abril siguiente.

6. Es importante especificar que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación aplicable es la publicada el siete de junio de dos mil veintiuno en términos del artículo tercero transitorio¹ del Decreto publicado el veinte de diciembre de dos mil veinticuatro.

II. PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS

7. El artículo 41 fracción I de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General² establece que todas las sentencias deben fijar las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia. En este caso, la alcaldía impugnó el decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Establecimientos Mercantiles de la Ciudad de México, sin embargo, de su demanda se advierte que específicamente impugnó los artículos 4 fracciones XIII bis y XIII ter; 5 fracción III; 6, fracciones I, I bis, II y IV; 10, aparato A, fracciones X y XI; 15 párrafo primero y todas sus fracciones, 27 bis segundo párrafo; 49 y 51.
8. El Decreto impugnado se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el diecinueve de enero de dos mil veintitrés y su emisión se reconoció por los poderes demandados en sus contestaciones de demanda.

III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

9. El artículo 41 fracción I de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General establece que las sentencias deben tener por demostradas las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia. La alcaldía impugnó el decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Establecimientos Mercantiles de la Ciudad de México publicado el diecinueve de enero de dos mil veintitrés. Como el decreto impugnado se encuentra publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, se tiene por demostrada su existencia.

IV. OPORTUNIDAD

10. El plazo para interponer una controversia en contra de normas generales es de treinta días hábiles. Se cuentan a partir del día siguiente a la fecha de su publicación o a partir del día siguiente al en que se produzca su primer acto de aplicación. La manera en que debe computarse el plazo tiene su fundamento en los artículos 3 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
11. En este caso, el decreto impugnado se publicó el diecinueve de enero de dos mil veintitrés y el plazo para presentar la demanda transcurrió del veinte de enero al tres de marzo. Como la demanda se presentó el tres de marzo de dos mil veintitrés es oportuna.
12. La alcaldía impugnó, en específico, los artículos 4, 5, 6, 10 fracciones X y XI, 15, 27 bis, 49 y 51 de la Ley de Establecimientos Mercantiles. Sin embargo, este Pleno se abstendrá de estudiar la constitucionalidad de los artículos 5, 49 y 51 por los siguientes motivos.

IV. 1 Sobreseimiento del juicio contra el artículo 5, fracción III, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México

13. La reforma al artículo 5, fracción III, no cumple con los requisitos para considerarla un nuevo acto legislativo que pueda ser impugnado con motivo de su publicación y sin que exista un acto de aplicación. Este Pleno de la Suprema Corte, en la acción de inconstitucionalidad 11/2015³, estableció que la impugnación de un nuevo acto legislativo debe reunir dos aspectos. Primero, actualización de un proceso legislativo formal. El segundo es que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer elemento implica el desahogo y agotamiento del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. El segundo consiste en que la modificación sea sustantiva, y se actualiza cuando existen verdaderos cambios normativos que modifican la trascendencia, el contenido o el alcance del artículo impugnado. Este entendimiento de nuevo acto legislativo pretende que el control de constitucionalidad estudie cambios normativos reales y no cambios de palabras o cuestiones menores de la técnica legislativa como el mero ajuste en la ubicación de los textos.

¹ Tercero.- Hasta en tanto las Ministras y Ministros electos tomen protesta de su encargo ante el Senado de la República el 1o. de septiembre de 2025, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se regirá para todos los efectos por las atribuciones, competencias, obligaciones, reglas de votación, faltas, licencias y demás disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2021; con excepción de la materia electoral tal como está previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En consecuencia, hasta la fecha señalada en el enunciado anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación seguirá funcionando en Pleno o en Salas.

² Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; [...]

³ Sentencia recaída a la Acción de inconstitucionalidad 11/2015, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 26 de enero de 2016.

14. La doctrina constitucional sobre nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación fue utilizada, por ambas Salas de la Suprema Corte, en las controversias constitucionales 275/2022⁴ y 159/2022⁵ para decretar el sobreseimiento de los juicios. Ambas Salas entienden que una reforma legal es un nuevo acto legislativo, no obstante, para efectos de su impugnación es insuficiente una nueva publicación o que se reproduzca íntegramente la norma general. La modificación debe producir un efecto normativo en el texto del artículo que lo haga distinto al reformado⁶. Este criterio jurídico se encuentra reflejado en la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) y será utilizado por este Tribunal Pleno para justificar el sobreseimiento del artículo 5, fracción III, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México.
15. La reforma al artículo impugnado cumple con el primer requisito porque pasó por un proceso legislativo que concluyó con su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Sin embargo, para demostrar que no cumple con el segundo de los elementos se transcribe el artículo 5, fracción III, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México en su versión previa comparada con la versión reformada. Se resalta en negritas la parte reformada e impugnada por la alcaldía.

Texto anterior a la reforma	Reforma impugnada
<p>Artículo 5.- Corresponde a la Secretaría de Gobierno:</p> <p>I. Coordinar y evaluar el debido cumplimiento de las atribuciones y obligaciones conferidas a las Alcaldías en la Ley;</p> <p>II. Ordenar, mediante acuerdo general que deberá publicar previamente en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México y en al menos un diario de circulación nacional, la suspensión de actividades en los establecimientos mercantiles en fechas u horarios determinadas (sic), con el objeto de vigilar que no se alteren el orden y la seguridad pública;</p> <p>III. Vigilar que el contenido del padrón de establecimientos mercantiles, incluya de forma detallada y pormenorizada por lo menos los siguientes rubros:</p> <p>(REFORMADO, G.O. 2 DE MARZO DE 2021)</p> <p>Nombre del establecimiento mercantil, dirección, nombre del dueño o representante legal, fecha de apertura, tipo de permiso, horario permitido, y si se permite o no la venta de bebidas alcohólicas, resultado y fecha de las últimas tres verificaciones y nombre del verificador. La integración del Padrón y su debida actualización compete a las Alcaldías, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico;</p> <p>(REFORMADA, G.O. 2 DE MARZO DE 2021)</p> <p>IV. Integrar, publicar y mantener actualizado el padrón de establecimientos mercantiles de la Ciudad de México; y</p> <p>V. Las demás que señalen la Ley y otras disposiciones aplicables.</p>	<p>Artículo 5.- Corresponde a la Secretaría de Gobierno:</p> <p>I. Coordinar y evaluar el debido cumplimiento de las atribuciones y obligaciones conferidas a las Alcaldías en la Ley;</p> <p>II. Ordenar, mediante acuerdo general que deberá publicar previamente en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México y en al menos un diario de circulación nacional, la suspensión de actividades en los establecimientos mercantiles en fechas u horarios determinadas (sic), con el objeto de vigilar que no se alteren el orden y la seguridad pública;</p> <p>III. Vigilar que el contenido del padrón de establecimientos mercantiles, incluya de forma detallada y pormenorizada por lo menos los siguientes rubros:</p> <p>(ADICIONADO, G.O. 19 DE ENERO DE 2023)</p> <p>a) Nombre del establecimiento mercantil;</p> <p>b) Domicilio;</p> <p>c) Nombre del dueño o representante legal;</p> <p>d) Fecha de apertura;</p> <p>e) Tipo de permiso;</p> <p>f) Horario permitido;</p> <p>g) En su caso, permiso para la venta de bebidas alcohólicas;</p> <p>h) En su caso, resultado y fecha de las últimas tres verificaciones, así como los nombres de los verificadores</p> <p>La integración, y actualización del Padrón compete a las Alcaldías.</p> <p>(REFORMADA, G.O. 2 DE MARZO DE 2021)</p> <p>IV. Integrar, publicar y mantener actualizado el padrón de establecimientos mercantiles de la Ciudad de México; y</p> <p>V. Las demás que señalen la Ley y otras disposiciones aplicables.</p>

⁴ Sentencia recaída a la Controversia Constitucional 275/2022, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, 21 de febrero de 2024.

⁵ Sentencia recaída a la Controversia Constitucional 159/2022, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 4 de octubre de 2023.

⁶ **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.** Tesis P./J. 25/2016 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Libro 35, Octubre de 2016, Tomo I, página 65, registro digital 2012802.

16. De la comparación se advierte que la reforma al artículo no modificó su contenido sustantivo. Solo cambió la forma en la que se presentan los rubros que debe incluir el padrón de establecimientos mercantiles para facilitar su lectura. Por tanto, la modificación no produce un efecto normativo en el texto del artículo, al menos no uno que pueda reclamarse en esta vía. No pasa inadvertido que el último párrafo del artículo impugnado, previo a la reforma, establecía que integrar y actualizar el padrón era competencia de las Alcaldías en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico. Esta facultad dejó de ser coordinada para ser exclusiva de las Alcaldías, sin embargo, la reforma no modificó ni limitó las competencias que las Alcaldías requieren para administrar públicamente sus demarcaciones territoriales. Consecuentemente, el artículo 5, fracción III, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México no es un nuevo acto legislativo que pueda ser impugnado con motivo de su publicación.
17. Consecuentemente, el Pleno de la Suprema Corte se abstiene de estudiar la constitucionalidad del artículo impugnado porque se actualiza la causa de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción II, en relación con el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución General. Si bien formalmente se reformó el artículo 5, fracción III, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México, lo cierto es que sus cambios no fueron sustantivos. En estos términos, la oportunidad de treinta días para impugnar la configuración normativa del artículo transcurrió a partir del día siguiente a la fecha de publicación en que por primera vez se facultó a la Secretaría de Gobernación para vigilar el contenido del padrón de establecimientos mercantiles. Asimismo, estudiar la constitucionalidad del artículo pese a que la reforma de diecinueve de enero de dos mil veintitrés no modificó su contenido y alcance jurídico equivale a dar una segunda oportunidad para que la Alcaldía lo impugne con motivo de su entrada en vigor. En conclusión, la impugnación del artículo 5, fracción III, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México se presentó fuera del plazo previsto en el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia.
18. El artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución General señala que procederá el sobreseimiento cuando durante el juicio apareciere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 19 de la misma legislación⁷. En el caso, se actualiza una causa de improcedencia y, por tanto, el Pleno de la Suprema Corte sobresee el juicio respecto del artículo 5, fracción III, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México.

IV.2 Sobreseimiento del juicio contra los artículos 49 y 51 de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México

19. Este Pleno de la Suprema Corte se abstendrá de estudiar la constitucionalidad de los artículos 49 y 51 porque no fueron reformados mediante el decreto impugnado. Al momento de la presentación de la demanda, ambos artículos tenían redacciones publicadas mediante decretos de años previos. El artículo 49 había sido reformado, en su primer párrafo, el dos de marzo de dos mil veintiuno y, en el segundo párrafo, el catorce de febrero de dos mil doce. El artículo 51 tiene la redacción original, publicada mediante un decreto de veinte de enero de dos mil once. En conclusión, conforme al artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución General la demanda es improcedente contra los artículos 49 y 51 porque se presentó fuera del plazo de treinta días previsto en el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria.
20. El artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución General señala que procederá el sobreseimiento cuando durante el juicio apareciere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 19 de la misma legislación. En el caso, se actualizó la improcedencia de la demanda contra dos de los artículos impugnados. Por tanto, el Pleno de la Suprema Corte sobresee el juicio respecto de los artículos 49 y 51 de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México.

⁷ 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; [...]

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

21. La Alcaldía actora tiene legitimación activa para interponer la presente controversia en términos del artículo 105, fracción I, inciso j), de la Constitución General⁸. El Pleno de la Suprema Corte, en las controversias constitucionales 282/2019⁹, 242/2022¹⁰ y 243/2022¹¹ determinó, por unanimidad, que existen tres razones para concluir que las alcaldías de la Ciudad de México cuentan con legitimación activa para promover controversias constitucionales contra los poderes de la Ciudad de México. En primer lugar, porque se trata de un órgano originario con un ámbito competencial propio que le otorga el artículo 122 de la Constitución Federal. En segundo lugar, porque el artículo 105, fracción I, inciso j), de la Constitución Federal habilita a las alcaldías para presentar controversias constitucionales. En tercer lugar, porque del proceso legislativo que terminó en la reforma constitucional del artículo 122 de la Constitución General se advierte la clara intención del constituyente de que las alcaldías puedan presentar controversias constitucionales para defender su ámbito competencial.
22. Finalmente, el Pleno de la Suprema Corte reconoció que la competencia constitucional de las alcaldías está delineada en el artículo 122, apartado A, base VI, incisos a) al f) de la Constitución General y el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional que establece las facultades mínimas con las que contarán las alcaldías¹². Sin profundizar en su alcance, que las alcaldías estén estructuradas desde la Constitución General significa que son órganos originarios del Estado Mexicano.
23. El artículo 105, fracción I, inciso j), de la Constitución General expresamente otorga a las Alcaldías de la Ciudad legitimación activa en controversias constitucionales¹³. Este supuesto podría ser interpretado en un sentido restrictivo entendiendo que dicha legitimación es solo para el caso de que se demande la constitucionalidad de normas generales de otras entidades federativas. Sin embargo, esta Suprema Corte previamente ha considerado que la legitimación pasiva en controversias constitucionales es más abierta¹⁴. Los poderes, entidades y 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 Constitución Federal. Por tanto, se confirma que las Alcaldías pueden 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 originaria¹⁵.
24. La Alcaldía acudió al juicio a través José Giovanni Gutiérrez Aguilar quien demostró ser el alcalde con copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección para la alcaldía, expedida por el Instituto Electoral de la Ciudad de México el diez de junio de dos mil veintiuno. Las atribuciones del

⁸ **Artículo 105.** 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 [...]

⁹ Sentencia recaída a la controversia constitucional 282/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 6 de abril de 2021.

¹⁰ Sentencia recaída a la controversia constitucional 242/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 16 de abril de 2024.

¹¹ Sentencia recaída a la controversia constitucional 243/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 16 de abril de 2024.

¹² **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.

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.

¹³ **Artículo 105.** 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

[...]

¹⁴ Sentencia recaída a la controversia constitucional 41/2011, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, 12 de febrero de 2013, fallada por: unanimidad de once votos.

Sentencia recaída a la controversia constitucional 2/2013, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 22 de enero de 2014, fallada por: unanimidad de cinco votos.

¹⁵ **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.** Tesis P.LXXIII/98 (9a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo VIII, Diciembre de 1998, página 790, registro digital 195024.

funcionario público para representar a la alcaldía están previstas en el artículo 31, fracción XVI, de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México¹⁶, por lo que la parte actora cuenta con legitimación activa para comparecer al presente juicio.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

25. En las controversias constitucionales se considera parte demandada a la entidad, poder u órgano que emita el acto impugnado, quienes deben comparecer a juicio a través de sus representantes legales¹⁷. En este caso, el Ministro instructor reconoció como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad de México en el acuerdo de admisión¹⁸ y, por tanto, ambos poderes cuentan con legitimación pasiva en la presente controversia.
26. El diputado Fausto Manuel Zamorano Esparza compareció como representante del Poder Legislativo en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva del Congreso. Acreditó su nombramiento con copia certificada de la Sesión Constitutiva de Instalación de la Legislatura del Congreso de la Ciudad de México donde consta su designación. Sus facultades de representación están previstas en los artículos 26, 29, fracción XVIII y 32, fracción XXV, de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México¹⁹.
27. En nombre de la Jefatura de Gobierno la Ciudad de México compareció el Director General de Servicios Legales, Adrián Chávez Dozal. Acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento²⁰ y sus facultades de representación están previstas en el artículo 230 del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México²¹.

VII. INTERÉS LEGÍTIMO

28. **Criterio jurídico.** La alcaldía actora cuenta con interés legítimo para que esta Suprema Corte estudie sus planteamientos de constitucionalidad porque acreditó que la emisión del decreto impugnado provocó, cuando menos, un principio de afectación a su ámbito de atribuciones regulado desde la Constitución General.
29. La alcaldía cuenta con interés legítimo porque es un órgano originario del Estado Mexicano y acude al medio de control alegando que el decreto impugnado viola su ámbito de atribuciones directamente regulados por la Constitución General. Las alcaldías fueron configuradas desde el artículo 122 de la Constitución General con motivo de la reforma que convirtió a la Ciudad de México en una Entidad

¹⁶ **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 [...]

¹⁷ **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. [...]

¹⁸ Ver acuerdo del veinticinco de mayo de dos mil veintitrés.

¹⁹ **Artículo 26.** El Congreso contará con una Mesa Directiva y una Junta de Coordinación Política que reflejarán en su composición la paridad, la pluralidad y proporción de los Grupos Parlamentarios que integren al Pleno. Sus presidencias serán rotativas cada año y no podrán depositarse simultáneamente en representantes de mismo partido político. En ningún caso se podrán desempeñar cargos en la Junta y en la Mesa Directiva al mismo tiempo. [...]

La Mesa Directiva dirigirá las sesiones durante los periodos extraordinarios de sesiones, así mismo será la Mesa que dirigirá las sesiones de la Comisión Permanente, que tengan lugar durante su encargo.

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; [...].

²⁰ Cuaderno de la controversia constitucional, foja 380.

²¹ **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; [...]."

Federativa²². El artículo 122, apartado A, establece que el gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales en los términos establecidos en su constitución, la cual debe ajustarse a lo dispuesto por la Constitución General y las bases ahí previstas²³. La base VI indica que el gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México está a cargo de las alcaldías y desarrolla sus competencias del inciso a) al f)²⁴. El inciso c) establece que la administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a las alcaldías y que la constitución de la Ciudad de México establecerá su competencia dentro de sus respectivas jurisdicciones²⁵. En conclusión, el ámbito de atribuciones de las alcaldías está delineado por el artículo 122, apartado A, base VI, del inciso a) al f) de la Constitución General.

30. El artículo décimo séptimo transitorio, del decreto de reforma al artículo 122 de la Constitución General, ordenó al Congreso de la Ciudad de México una distribución de competencias respetando lo establecido en el citado artículo 122. El Constituyente originario indicó que dentro de las funciones que correspondan a las alcaldías, la constitución y leyes de la Ciudad de México deben contemplar, como mínimo, aquéllas que preveía la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente a la entrada en vigor del decreto de reforma. Consecuentemente, el artículo décimo séptimo transitorio se incorpora a la esfera de atribuciones que las alcaldías tienen directamente regulada desde la Constitución General.
31. Por un lado, el artículo décimo séptimo transitorio ordenó una configuración específica del ámbito de atribuciones que las alcaldías deben tener. Por otro, estableció un límite al Congreso de la Ciudad de México que condiciona cuáles son las funciones que, al menos, las alcaldías deben tener en la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes locales. Con todo, no debe perderse de vista que cualquiera que sea la distribución de competencias debe apegarse a las bases establecidas en el artículo 122 de la Constitución General. En conclusión, que las alcaldías, en su demanda, refieran a artículos de la constitución de la Ciudad de México y otras leyes locales no debe entenderse como un planteamiento de legalidad, sino que buscan evidenciar que el acto impugnado no respeta el ámbito de atribuciones regulado directamente por el artículo 122 y el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma en materia política de la Ciudad de México.
32. El Pleno de la Suprema Corte en la jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.)²⁶ determinó que para resolver las violaciones susceptibles de analizarse en el fondo es necesario acreditar que la emisión de la norma general, cuando menos, genera un principio de agravio en perjuicio de la parte actora. El perjuicio puede derivar no solo de una invasión competencial sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada desde la Constitución General. La amplia concepción del principio de afectación debe entenderse en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha llevado a identificar hipótesis de improcedencia. La primera ocurre cuando se

²² **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. [...]

²³ **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: [...]

²⁴ **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: [...]

²⁵ **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.

²⁶ **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.** Tesis P./J. 42/2015 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 25, Tomo I, Diciembre de 2015, página 33, registro digital 2010668.

hacen valer violaciones a cláusulas sustantivas. La segunda ocurre cuando se hacen valer violaciones de estricta legalidad. Ambos supuestos de improcedencia son de estricta aplicación y en caso de que se mezclen argumentos de violaciones a las órbitas competenciales el juicio debe ser procedente y se debe estudiar la cuestión planteada, aunque ello implique el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de legalidad²⁷.

33. La alcaldía impugna un decreto que reforma disposiciones de la Ley de Establecimientos Mercantiles de la Ciudad de México argumentando que atribuye a la Jefatura de Gobierno, a la Secretaría de Gobierno y a la Secretaría de Desarrollo Económico competencias que originalmente correspondían a las alcaldías. Enfatiza que el análisis de constitucionalidad debe realizarse considerando el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma en materia política de la Ciudad de México que ordena la distribución de competencia con base en lo establecido por el artículo 122 de la Constitución General. A juicio de este Tribunal Pleno, el decreto impugnado incorpora nuevas facultades a varias autoridades de la Ciudad de México, lo que demuestra que el acto impugnado actualiza, cuando menos, un principio de afectación al ámbito de atribuciones de las alcaldías y, por tanto, que la actora cuenta con interés legítimo para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analice los argumentos presentados.
34. No pasa inadvertido que los poderes demandados respondieron la demanda argumentando que la controversia constitucional es improcedente porque la actora no hizo valer violaciones directas a la Constitución General. Que el artículo 122, apartado A, fracción VI, párrafo tercero, inciso c) y apartado D en relación con el artículo 134, párrafo octavo no prevén facultades relacionadas con establecimientos mercantiles. Consecuentemente, sostuvieron que el acto impugnado no genera una violación directa a la Constitución Federal y lo procedente es sobreseer la controversia con fundamento en el artículo 19, fracción VIII de la ley reglamentaria. No obstante, como quedó demostrado, la alcaldía acreditó que la emisión del acto actualizó, cuando menos, un principio de afectación al ámbito de sus atribuciones reguladas directamente en la Constitución General.
35. Además, conviene señalar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el dieciséis de abril del dos mil veinticuatro, resolvió las controversias constitucionales 242/2022²⁸ y 243/2022²⁹ en las que diversas alcaldías de la Ciudad de México impugnaron artículos de la Ley de Operación e Innovación Digital de la Ciudad de México. Las alcaldías hicieron valer violaciones a las atribuciones que les confiere el artículo 122, apartado A, base VI, de la Constitución Federal y el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México. En ambos casos el Pleno de la Suprema Corte determinó por mayoría obligatoria que las alcaldías contaban con interés legítimo para acudir a la controversia constitucional, pues hicieron valer violaciones directas a su ámbito de atribuciones regulado en la Constitución General.
36. Conforme al artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³⁰, las consideraciones de los precedentes sentados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son obligatorias. En esta controversia, se hicieron valer violaciones a los mismos artículos constitucionales que en los precedentes mencionados. Considerando el precedente del Tribunal Pleno, lo procedente es reconocer que la alcaldía actora hace valer violaciones a su esfera de atribuciones establecidas en la Constitución General y, por tanto, analizar la constitucionalidad del decreto de reforma impugnado.

²⁷ **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.**

Tesis [P./J. 42/2015 \(10a.\)](#), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 25, Tomo I, Diciembre de 2015, página 33, registro digital 2010668.

²⁸ Sentencia recaída a la controversia constitucional 242/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 16 de abril de 2024. El tema de interés legítimo fue abordado en el apartado "VII: CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESERIMIENTO" que se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Loretta Ortiz Ahlf, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Lenia Batres Guadarrama, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Norma Lucía Piña Hernández (ausentes Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Yasmin Esquivel Mossa).

²⁹ Sentencia recaída a la controversia constitucional 243/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 16 de abril de 2024. El tema de interés legítimo fue abordado en el apartado "VII: CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESERIMIENTO" que se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Loretta Ortiz Ahlf, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Lenia Batres Guadarrama, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Norma Lucía Piña Hernández (ausentes Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Yasmin Esquivel Mossa).

³⁰ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 94.** Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito.

[...]

Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas. [...]

37. Por último, es importante aclarar que contar con interés legítimo no implica la invalidez de los artículos impugnados. La constitucionalidad de los artículos impugnados será una cuestión que este Tribunal Pleno de la Suprema Corte resuelva una vez estudiado el fondo del asunto.

VIII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

VIII.1. No se agotó la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto

38. **Criterio jurídico.** *No se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria porque era innecesario que la alcaldía agotara las instancias judiciales locales. Aunque existen otros medios de defensa en la legislación local, si la actora invoca violaciones directas a la Constitución General corresponde exclusivamente a esta Suprema Corte resolverlas.*
39. Las demandadas alegaron que el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria señala que las controversias son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto. La alcaldía actora no agotó la controversia local previo a promover la controversia constitucional en la Suprema Corte. Consecuentemente, lo procedente es declarar actualizada la causa de improcedencia y sobreseer el juicio.
40. La causa de improcedencia es infundada porque es innecesario agotar las instancias jurisdiccionales locales. Aunque existen otros medios de defensa previstos en la legislación capitalina³¹, si la actora invoca violaciones directas a la Constitución General de México, corresponde a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverlas en exclusiva³².

IX. ESTUDIO DE FONDO

IX.1. Consideraciones previas

41. El Pleno de esta Suprema Corte, en la controversia constitucional 282/2019, analizó el régimen constitucional de las alcaldías de la Ciudad de México y su evolución a través del tiempo. La Constitución 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. En agosto de mil novecientos veintiocho se publicó la reforma al artículo 73, fracción VI, de la Constitución General que suprimió el régimen municipal para el Distrito Federal y las delegaciones sustituyeron a los municipios. El gobierno estaba a cargo del Presidente de la República quien tenía la facultad de nombrar y remover al titular del Departamento del Distrito Federal. En mil novecientos noventa y seis se estableció que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los Jefes Delegacionales serían electos por democracia directa. Esta reforma concluyó un proceso de descentralización administrativa que se venía dando desde mil novecientos setenta. Finalmente, la reforma de dos mil dieciséis en materia política de la Ciudad de México transformó a las delegaciones en alcaldías y les confirió su régimen actual.
42. El artículo 122, apartado A, base VI, de la Constitución General faculta a la constitución y leyes de la Ciudad de México la regulación de las alcaldías. Estos ordenamientos jurídicos locales fijan la competencia, integración y organización administrativa de las demarcaciones territoriales dentro de cada jurisdicción³³. En algunas de las iniciativas de Senadores de la República se propuso que el

³¹ **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.

[...]

³² **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).** Tesis P./J. 116/2005 (9a), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Septiembre de 2005, página 893, registro digital 177329.

³³ **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.

artículo 122 de la Constitución General tuviera un catálogo de atribuciones para las alcaldías capitalinas similar al régimen municipal del artículo 115 de la Constitución General. Las propuestas no prosperaron, sin embargo, la discusión parlamentaria en el Senado de la República logró que el artículo décimo séptimo transitorio del decreto de reforma estableciera como facultades mínimas en favor de las alcaldías las que ya tenían las delegaciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, vigente en ese momento. En este sentido, el artículo 122, apartado A, base VI, en conjunto con el artículo décimo séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México son el parámetro de regularidad constitucional que será utilizado para revisar la validez de los artículos impugnados. Sin embargo, antes de realizar el estudio de fondo se delinearán los principios y facultades que lo componen.

43. El artículo 122, apartado A, base VI, de la Constitución General ordena que la regulación que la constitución y leyes de la Ciudad de México realicen debe respetar ciertos principios al reglamentar la integración, organización administrativa y facultades de las Alcaldías. Este Tribunal Pleno los identifica a continuación:
- Las Alcaldías son órganos político-administrativos integrados por una alcaldesa o alcalde y 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 electos 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 General.
 - Cada concejo está facultado para supervisar y evaluar las acciones de gobierno y controlar el ejercicio del gasto público de su alcaldía.
 - 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.
44. Por otro lado, el artículo décimo séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México ordenó al Congreso local que la constitución y las leyes locales debían contener en favor de los alcaldes, al menos, las facultades que los jefes de las delegaciones tenían en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente a la entrada en vigor de la reforma. De este modo, las atribuciones del Congreso de la Ciudad de México para establecer las facultades y organización de las alcaldías no son absolutas ya que no pueden llegar al grado de nulificar, de hecho o de derecho, la existencia ni el funcionamiento autónomo de las alcaldías. Dichas atribuciones están limitadas por principios constitucionales como el que establece que cada alcalde está a cargo de la administración pública de su demarcación territorial, el cual se entiende que comprende, al menos, las facultades que los jefes de las delegaciones tenían en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. De este modo, si el Congreso de la Ciudad de México reforma alguna disposición legal reduciendo o eliminando alguna facultad que preveía la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal se entiende que estaría afectando el principio constitucional que ordena que la administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los alcaldes.
45. El estatus independiente de las alcaldías tiene fundamento en la estructura de gobierno de la Ciudad de México que el artículo 122 de la Constitución General ordena. Además, tanto los alcaldes como los concejales son electos democráticamente de acuerdo con las reglas del mismo artículo constitucional³⁴,

³⁴ **Artículo 122, base VI, inciso 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.

lo que refuerza su independencia de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México. Aunque la elección universal, libre, secreta y directa de los alcaldes ya estaba prevista desde antes de la reforma en materia política de la Ciudad de México, lo cierto es que ésta añadió la elección para los concejos buscando consolidar el gobierno democrático y representativo de las alcaldías³⁵. En el dictamen de la Cámara de Diputados, como en su discusión, se resaltó que incorporar la pluralidad de ideologías traería una mayor autonomía para las alcaldías. El régimen propuesto dotaría de mayores herramientas y potestad a las autoridades de cada alcaldía para atender las necesidades ciudadanas cotidianas. En conclusión, la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México buscó otorgar a las alcaldías de atribuciones y autonomía suficientes para atender los problemas cotidianos de la población que gobiernan.

IX.2. Cuestiones necesarias para resolver la controversia constitucional

- 46.** La alcaldía hizo valer en sus conceptos de invalidez los argumentos siguientes:
- a) La ley impugnada es inconstitucional porque vulnera la esfera competencial establecida en el artículo 122, apartado A, base VI, inciso c) de la Constitución de México. El artículo constitucional señala que la administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los Alcaldes. El concepto de administración pública significa planear una actividad que permite vincular medios y fines, diseñar normas organizativas, distribuir funciones y procurar la eficiencia en los objetivos sociales. Consecuentemente, los artículos 4, 5, 6, 10, 15, 27bis, 49 y 51 del decreto impugnado indebidamente atribuye a la Jefatura de Gobierno, a la Secretaría de Gobierno y a la Secretaría de Desarrollo Económico competencias que originalmente fueron otorgadas a las alcaldías en la Constitución Federal.
 - b) Enfatiza que el análisis constitucional debe realizarse tomando en cuenta que el artículo 122 de la Constitución General ordena que la constitución de la Ciudad de México es donde debe establecerse la competencia de las alcaldías, dentro de sus respectivas jurisdicciones. De modo que, si una ley local contraría las mismas entonces estaría violando el artículo de la Constitución General.
- 47.** El Poder Ejecutivo de la Ciudad de México contestó los conceptos de invalidez argumentando lo siguiente:
- a) El concepto de invalidez que hace valer la alcaldía es infundado porque el acto impugnado no viola los principios de división de poderes, autonomía administrativa y de gestión ni la distribución de competencias. El principio de división de poderes es evolutivo y flexible de modo que debe adaptarse para proyectar su ideal regulativo de pesos y contrapesos. Las alcaldías forman parte de la administración pública del Gobierno de la Ciudad de México ya que conforme al artículo 122, apartado A, base V, de la Constitución General la administración pública de la Ciudad de México es centralizada y paraestatal. Si bien las alcaldías cuentan con autonomía de gestión, lo cierto es que esa autonomía está limitada por la Constitución Federal. En conclusión, el acto impugnado es constitucional porque el artículo 122, apartado A, fracción VI, inciso c), de la Constitución General señala que las facultades y ámbito competencial de las alcaldías serán establecidos en la constitución de la Ciudad de México.
- El artículo 53 de la constitución de la Ciudad de México indica las facultades exclusivas de las alcaldías. En materia de establecimientos mercantiles está prevista la autorización, verificación, sanción y vigilancia administrativa del cumplimiento legal. Sin embargo, para ejercerlas deben sujetarse a los términos de la ley aplicable. Consecuentemente, el decreto impugnado no restringe las facultades de la actora ni invade su esfera competencial porque únicamente detalla la manera en que la alcaldía debe ejercer sus atribuciones respecto de establecimientos mercantiles en la Ciudad de México.
- Finalmente, destaca que el decreto impugnado es constitucional porque no invade la esfera de competencias de la alcaldía y tiene el propósito de regular la apertura y funcionamiento de establecimientos mercantiles para reactivar la economía. La apertura de los negocios es un tema prioritario para impulsar la reactivación de la economía, principalmente del sector restaurantero el cual se vio muy afectado por la pandemia de COVID-19.

³⁵ 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.”

48. El Congreso de la Ciudad de México defendió la constitucionalidad del decreto impugnado con los argumentos siguientes:
- a) El único concepto de invalidez es infundado porque la alcaldía incorrectamente asume atribuciones que no le corresponden respecto de establecimientos mercantiles. El Congreso de la Ciudad de México es el único órgano facultado para modificar leyes de la Ciudad de México. El artículo 122, apartado A, fracción II, de la Constitución General establece que el poder de legislar se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México. Consecuentemente, el Congreso de la Ciudad de México reformó la Ley de Establecimientos Mercantiles de la Ciudad de México en ejercicio de sus facultades constitucionales y, por tanto, no invadió ninguna atribución de la alcaldía actora.
 - b) El artículo décimo séptimo transitorio de la reforma al artículo 122 de la Constitución General estableció que las facultades mínimas para las alcaldías debían ser las que ya tenían las delegaciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. De este modo, debe estudiarse si las competencias que alega la actora estaban contempladas en la abrogada Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. La ley abrogada previa que el tema de los establecimientos mercantiles es una materia donde varias autoridades tienen participación. El artículo 38, fracción XII, de la ley abrogada determinaba que correspondía a los delegados de las demarcaciones territoriales 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. De los artículos 6, 7, 8 y 9 de la ley abrogada se apreciaba que las delegaciones compartían con el poder ejecutivo del Distrito Federal atribuciones en materia de establecimientos mercantiles. Específicamente preveía como competencia exclusiva del Jefe de Gobierno la implementación de mecanismos para la apertura rápida de establecimientos mercantiles y las determinaciones de acciones de mejora regulatoria para la competitividad. La Secretaría de Gobierno podía sistematizar el padrón de establecimientos mercantiles y emitir los lineamientos para la elaboración y actualización del padrón. La Secretaría de Desarrollo Económico tenía la atribución de instrumentar y administrar el sistema electrónico para realizar los trámites que correspondan a los establecimientos mercantiles. En conclusión, cuando el Congreso de la Ciudad de México desarrolló esas atribuciones en la Ley de Establecimientos Mercantiles lo hizo porque no correspondía a las alcaldías.

Es infundado que el acto impugnado afecte las competencias constitucionales de la alcaldía porque la única atribución exclusiva de ellas es elaborar y mantener actualizado el padrón de giros mercantiles de su demarcación territorial y otorgar licencias y autorización para el funcionamiento de giros mercantiles. Facultad que el artículo 6, fracción I y 8, fracciones I y VI, incisos d) y g) de la Ley de Establecimientos Mercantiles respeta. Además, la reforma impugnada busca la simplificación administrativa para la apertura y funcionamiento de establecimientos mercantiles permitiendo aprovechar la mayor cantidad de recursos y el óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, productivas y de desarrollo humano.

Aclara que el artículo 4, fracciones XIII bis y XIII ter de la Ley de Establecimientos Mercantiles solo se refiere a la atribución que la Jefatura de Gobierno tiene para atender casos de emergencia. La fracción XIII bis responde al control y mitigación de riesgos derivados de la emergencia sanitaria de COVID-19 en la Ciudad de México. El artículo 59 de la Ley de Salud para la Ciudad de México establece que la Jefatura de Gobierno conducirá el sistema de alerta sanitaria con la finalidad de activar y ampliar los mecanismos de respuesta y protección a la salud. En conclusión, el artículo 4 fracciones XIII bis y XIII ter de la ley impugnada no viola atribuciones de la alcaldía porque la Jefatura de Gobierno tiene atribuciones para decidir sobre las medidas en situación de emergencia, implementar el uso de tecnologías y promover e implementar la política de mejora regulatoria en la ciudad.

Sobre el artículo 5 de la Ley de Establecimientos Mercantiles sostiene no invade la competencia de la alcaldía porque en ningún momento se refiere a las competencias de las alcaldías, sino solo se mejoró la redacción de atribuciones con que cuenta la Secretaría de Gobierno desde antes de la reforma. En relación con el artículo 10, fracción X precisa que no se refiere a atribuciones contempladas en favor de la alcaldía, sino que hace alusión a obligaciones exclusivas de personas titulares de establecimientos mercantiles por lo que no constituye ninguna invasión de competencias. Respecto al artículo 15, señala que solo establece las reglas y obligaciones que deben cumplir los dueños de los establecimientos mercantiles que deseen colocar enseres en la vía pública para que no sea invadida en su totalidad, se garantice el libre tránsito, el uso y la ciudad sea más habitable.

49. El Pleno de esta Suprema Corte resolverá la constitucionalidad de los artículos impugnados con base en el marco constitucional que garantiza un mínimo de atribuciones en favor de las alcaldías y establece la organización política y administrativa de la Ciudad de México. Para su análisis será fundamental lo ordenado por el artículo 122, apartado A, base VI, inciso c), de la Constitución General en conjunto con el artículo décimo séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México. El artículo 122 contiene un principio constitucional que ordena que la administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los alcaldes. Mientras el artículo transitorio especifica el mínimo de facultades legales que deben tener los alcaldes para administrar públicamente su demarcación territorial. Revisar la constitucionalidad de los artículos impugnados implica, necesariamente, analizar si el Congreso de la Ciudad de México respetó la orden constitucional de otorgar a las alcaldías las facultades que las delegaciones tenían en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Este Pleno recientemente realizó un estudio similar en las controversias constitucionales 282/2019³⁶, 242/2022³⁷ y 243/2022³⁸. Asimismo, es un criterio que ha venido utilizando para resolver controversias constitucionales desde la publicación de la jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.)³⁹.
50. Con el propósito de realizar un estudio exhaustivo y resolver la controversia de competencias constitucionales planteada, el Pleno de este Alto Tribunal suplirá la deficiencia de los argumentos en los artículos contra los que haya hecho valer conceptos de invalidez con causa clara de pedir, para lo cual aplicará la siguiente metodología. Primero, identificará las facultades contenidas en los artículos impugnados. Segundo, explicará cómo estaba regulada y a quién pertenecía dicha facultad en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, vigente al momento de la reforma. Tercero, analizará si dicha atribución está contemplada en la Constitución Política de la Ciudad de México u otra ley local. Por último, resolverá si la facultad contenida en el artículo impugnado reduce el mínimo de atribuciones que las alcaldías deben tener para administrar públicamente su demarcación territorial.

IX.3. Artículo 4, fracción XIII bis

51. **Criterio jurídico.** *El artículo 4, fracción XIII bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México es inconstitucional porque desobedece lo ordenado en el artículo 122 de la Constitución General y el transitorio décimo séptimo de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México. El artículo 122 contiene un principio constitucional que ordena que la administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los alcaldes. El artículo transitorio especifica el mínimo de facultades que los alcaldes deben tener para administrar públicamente su demarcación territorial. El artículo impugnado limita la atribución de otorgar permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de establecimientos mercantiles en situaciones de emergencia, casos fortuitos o de fuerza mayor. Transfiere esta facultad a la Jefatura de Gobierno impidiendo que, en situaciones de emergencia, las alcaldías sean la primera instancia responsable de ejecutar los proyectos que protegen e incentivan el empleo. Consecuentemente, como el artículo impugnado limita las facultades que las alcaldías tienen garantizadas en su régimen constitucional, es inválido.*

Facultad contenida en la fracción impugnada

52. Se transcribe el artículo 4, fracción XIII bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para determinar la facultad impugnada.

Artículo 4. Corresponde a la persona titular de la Jefatura de Gobierno:

[...]

XIII bis. Implementar las medidas que se consideren necesarias para atender emergencias, casos fortuitos o de fuerza mayor, respecto a la apertura y funcionamiento de los establecimientos mercantiles y, en su caso, ampliar la vigencia de los avisos o permisos;

³⁶ Sentencia recaída a la controversia constitucional 282/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 6 de abril de 2021.

³⁷ Sentencia recaída a la controversia constitucional 242/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 16 de abril de 2024.

³⁸ Sentencia recaída a la controversia constitucional 243/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 16 de abril de 2024.

³⁹ **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.** Tesis P./J. 42/2015 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro 25, Tomo I, Diciembre de 2015, página 33, registro digital 2010668.

53. La fracción prevé que es facultad de la Jefatura de Gobierno implementar las medidas necesarias para la apertura y funcionamiento de los establecimientos mercantiles en situaciones de emergencias, casos fortuitos o de fuerza mayor. También le otorga atribución de ampliar la vigencia de los avisos o permisos en las mismas circunstancias.

Cómo estaban reguladas y a quién pertenecían dichas facultades en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

54. Se transcribe el artículo 39, fracciones XII y LXXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, vigente al momento de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México.

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

[...]

XII. 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;

[...]

LXXI. 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;

55. El artículo preveía que a los titulares de las delegaciones les correspondía otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros, sujetos a las leyes y reglamentos aplicables. Asimismo, les correspondía elaborar y ejecutar los proyectos productivos que protegieran e incentivaran el empleo, de acuerdo con los planes que en materia de fomento, desarrollo e inversión económica emitieran las dependencias correspondientes.

Cómo se contemplan dichas facultades en la Constitución Política de la Ciudad de México u otra ley local

56. La atribución de otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los establecimientos mercantiles está prevista como facultad exclusiva de los alcaldes en el artículo 53, apartado B, inciso a), fracción XXIII, de la Constitución Política de la Ciudad de México y en el artículo 32, fracción IX, de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México⁴⁰. La única diferencia es que ambas legislaciones adicionaron la digitalización del padrón de giros mercantiles y el otorgamiento de permisos de funcionamiento.
57. La atribución de elaborar y ejecutar los proyectos productivos que protejan e incentiven el empleo conforme a los planes que en materia de fomento, desarrollo e inversión económica emitan las dependencias correspondientes está prevista como una facultad coordinada de los alcaldes con el Gobierno de la Ciudad de México en el artículo 53, apartado B, inciso b), fracción XVIII, de la Constitución Política de la Ciudad de México y en el artículo 43, fracción V, de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México⁴¹.

⁴⁰ **Artículo 53.** Alcaldías

B. De las personas titulares de las alcaldías

a) De manera exclusiva

XXIII. Elaborar, digitalizar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar los permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros y avisos, con sujeción a las leyes y reglamentos aplicables;

Artículo 32. Las atribuciones exclusivas de las personas titulares de las Alcaldías en materia de obra pública, desarrollo urbano y servicios públicos, son las siguientes:

IX. Elaborar, digitalizar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar los permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros y avisos, con sujeción a las leyes y reglamentos aplicables.

⁴¹ **Artículo 53.** Alcaldías

B. De las personas titulares de las alcaldías

b) En forma coordinada con el Gobierno de la Ciudad de México u otras autoridades:

XVIII. 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;

Artículo 43. Las atribuciones de las personas titulares de las Alcaldías en materia de desarrollo económico y social, coordinadas con el Gobierno de la Ciudad u otras autoridades, son las siguientes:

V. 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;

Constitucionalidad del artículo 4, fracción XIII bis

58. La fracción impugnada es inconstitucional porque reduce el mínimo de atribuciones que los alcaldes necesitan para administrar públicamente su demarcación territorial. Limita la atribución de otorgar permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de establecimientos mercantiles en situaciones de emergencia, casos fortuitos o de fuerza mayor. El artículo 53, apartado B, inciso a), fracción XXIII, de la Constitución Política de la Ciudad de México es claro al señalar que corresponde exclusivamente a los alcaldes otorgar los permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros y avisos sin distinción del momento o circunstancias en que pueden hacerlo. Aunque el artículo ordena que dichas autorizaciones deben realizarse con sujeción a las leyes y reglamentos aplicables, debe entenderse que se refiere a las reglas que establecen los requisitos como el procedimiento administrativo para la emisión de los permisos, licencias o autorizaciones. No se refiere a quién es la autoridad competente para otorgar las autorizaciones sobre funcionamiento de establecimientos mercantiles. Sobre esta cuestión no hay duda de que las alcaldías, desde la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal tenían entre sus atribuciones, la competencia para otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros mercantiles.
59. El Congreso de la Ciudad de México defendió la constitucionalidad de la fracción impugnada argumentando que el propósito de regular la apertura y funcionamiento de establecimientos mercantiles es reactivar la economía. Señaló que la apertura de los negocios es un tema prioritario para impulsar la reactivación de la economía y que la Jefatura de Gobierno tiene atribuciones para decidir sobre las medidas en situación de emergencia. No obstante, ninguna de estas razones justifica una reducción en el ámbito de atribuciones constitucionales que pertenecen a la esfera jurídica de las alcaldías. Legislar en el sentido que lo hizo invade la facultad que desde la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal correspondía a los jefes delegacionales. Impone la limitación de otorgar permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de establecimientos mercantiles en situaciones de emergencia, casos fortuitos o de fuerza mayor. Transfiere esta facultad a la Jefatura de Gobierno impidiendo que, en situaciones de emergencia, las alcaldías sean la primera instancia responsable de ejecutar los proyectos que protegen e incentivan el empleo.
60. Se declara la invalidez del artículo 4, fracción XIII bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles porque reduce la esfera de atribuciones constitucionales que las alcaldías tienen garantizadas en el artículo 122 y su transitorio décimo séptimo de la Constitución de México.

IX.4. Artículo 4, fracción XIII ter

61. **Criterio jurídico.** *El artículo 4, fracción XIII ter, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México es constitucional porque contribuye a cumplir con los objetivos del artículo 25 de la Constitución General sin reducir las facultades mínimas que las alcaldías tienen garantizadas conforme al artículo 122 y su transitorio décimo séptimo de la Constitución General. Todos los órdenes de gobierno poseen, dentro de su ámbito de atribuciones, competencias para implementar tecnologías de la información y comunicación, incorporar herramientas digitales a la política de mejora regulatoria y atender a la ciudadanía con trámites y servicios accesibles. El objetivo es promover, fomentar y fortalecer el sector social de la economía como un sistema eficaz que contribuya al desarrollo social y económico del país. Asimismo, el Congreso de la Ciudad de México respetó el mínimo de atribuciones que los alcaldes necesitan para administrar públicamente su demarcación territorial. Las facultades de los alcaldes para proponer, formular y ejecutar medidas de modernización, simplificación y desregulación administrativa fueron transferidas a los artículos 53, apartado B, inciso a), fracciones VII y XXXIX, de la Constitución Política de la Ciudad de México.*

Facultad contenida en la fracción impugnada

62. Se transcribe el artículo 4, fracción XIII ter, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México para determinar la facultad impugnada.

Artículo 4. Corresponde a la persona titular de la Jefatura de Gobierno:

[...]

XIII ter. Implementar, por sí o a través de las áreas correspondientes, el uso de tecnologías de la información y comunicación que permitan la innovación, al incorporar la política de mejora regulatoria mediante herramientas digitales que brinden a la ciudadanía el acceso a trámites y servicios de calidad, de manera pronta, eficaz, transparente y confidencial; y

63. La Jefatura de Gobierno está facultada para implementar el uso de tecnologías de la información y comunicación que permitan la innovación, incorporando el uso de herramientas digitales a la política de mejora regulatoria para brindar acceso a trámites y servicios de calidad a las personas con actividades comerciales. Esta atribución abarca tres áreas. La primera es implementar tecnologías de la información y comunicación que permitan la innovación. La segunda es incorporar herramientas digitales a la política de mejora regulatoria. La tercera es atención ciudadana.

Cómo estaban reguladas y a quién pertenecían dichas facultades en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

64. El Pleno de la Suprema Corte identifica que los artículos 33, fracciones I, VI, VII, XXV y XXVII, y 39, fracciones XLVI y LXVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal contenían competencias a favor de la Oficialía Mayor de la Administración Pública del Distrito Federal y las delegaciones.

Artículo 33. A la Oficialía Mayor corresponde el despacho de las materias relativas a la administración y desarrollo de personal, la modernización, innovación, simplificación administrativa, mejora regulatoria y atención ciudadana; los recursos materiales; los servicios generales; las tecnologías de la información y comunicaciones; el patrimonio inmobiliario; y, en general, la administración interna de la Administración Pública del Distrito Federal.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

I. Proponer al Jefe de Gobierno medidas técnicas y políticas para la organización, simplificación, modernización de innovación de la actuación y funcionamiento de la Administración Pública del Distrito Federal; así como de manera coordinada con la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación, la conclusión permanente de nuevas tecnologías en los procesos administrativos y de gestión pública que comprenden las actividades de las Dependencias que conforman la Administración Pública del Distrito Federal;

VII. Normar, vigilar y evaluar los programas de modernización, simplificación administrativa y mejora regulatoria procurando la permanente comunicación con la población en cuanto a las necesidades respecto de los trámites que gestiona y de los servicios que solicita;

XXV. Determinar y conducir la política de atención ciudadana y normar, supervisar y evaluar la operación de las unidades de atención al público;

XXVII. Conducir las políticas de modernización, simplificación y desregulación administrativa así como de mejora regulatoria de la Administración Pública del Distrito Federal, vigilando que las acciones y programas que formulen y ejecuten en estas materias las dependencias, órganos desconcentrados y entidades se orienten a cumplir con esas políticas;

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

XLVI. 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;

LXVII. Ejecutar los programas de simplificación administrativa, modernización y mejoramiento de atención al público;

65. La Oficialía Mayor era una dependencia encargada de la administración interna de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal⁴², le correspondía el despacho de varias materias como modernización, innovación, simplificación administrativa, mejora regulatoria, atención ciudadana, tecnologías de la información y comunicaciones. Tenía competencia para proponer medidas técnicas y políticas de organización, simplificación, innovación de la actuación y funcionamiento de la Administración Pública del Distrito Federal. Era la autoridad encargada de normar, vigilar y evaluar los programas de modernización, simplificación administrativa y mejora regulatoria respecto de los trámites y servicios que gestionaba el Gobierno local. En resumen, determinaba y conducía la política de atención ciudadana.
66. Por su parte, las delegaciones también tenían atribuciones para proponer, formular y ejecutar las medidas de modernización, simplificación y desregulación administrativa. Estas incluían la habilitación de un sistema de orientación, información y quejas a través de un servicio telefónico y un portal de Internet. Asimismo, tenían facultades para ejecutar los programas de mejoramiento de atención al público. En conclusión, ambos órdenes de gobierno tenían competencias para incidir en la implementación de tecnologías de la información y comunicación, la incorporación de herramientas digitales a la política de mejora regulatoria y la atención ciudadana.

⁴² Artículo 2. 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.

67. Que ambos órdenes de gobierno tengan competencia en materia de establecimientos mercantiles es comprensible si consideramos que el artículo 25, párrafos noveno y décimo de la Constitución General otorga competencias en materia económica a los tres órdenes de Gobierno⁴³. Las autoridades de todos los órdenes de gobierno tienen la obligación de implementar políticas públicas para simplificar regulaciones, trámites y servicios. El objetivo es promocionar, fomentar y fortalecer el sector social de la economía como un sistema eficaz que contribuya al desarrollo social y económico del país.

Cómo se contemplan dichas facultades en la Constitución Política de la Ciudad de México u otra ley local

68. Las facultades de las alcaldías para proponer, formular y ejecutar medidas de modernización, simplificación y desregulación administrativa se transfirieron conforme al artículo décimo séptimo transitorio del decreto de reforma al artículo 122 de la Constitución General. Se encuentran previstas en la Constitución de la Ciudad de México y en la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México. El artículo 53, apartado B, inciso a), fracción VII, de la Constitución Política de la Ciudad de México prevé que las alcaldías tienen facultades exclusivas, al interior de sus territorios, para proponer, formular y ejecutar los mecanismos de simplificación administrativa, gobierno electrónico y políticas de datos abiertos que permitan atender de manera efectiva las demandas ciudadanas. El mismo artículo en su fracción XXXIV, establece la facultad coordinada con el Ejecutivo Local de ofrecer servicios y trámites digitales a la ciudadanía⁴⁴. Ambas facultades se encuentran replicadas en los artículos 31, fracción VII y 54, fracción III, de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México⁴⁵.
69. Cabe mencionar que el Gobierno de la Ciudad de México también tiene facultades para proponer, formular y ejecutar las medidas de modernización, simplificación y desregulación administrativa. El artículo 20 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México señala que los titulares de las dependencias tienen esas facultades con el propósito de hacer más eficaz y eficiente la prestación de servicios públicos y trámites administrativos de la administración pública⁴⁶. El artículo 30 de esa legislación también dispone que la Secretaría de Desarrollo Económico es la dependencia encargada de las materias relativas al desarrollo y regulación de las actividades

⁴³ **Artículo 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

[...]

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia.

⁴⁴ **Artículo 53.** Alcaldías

B. De las personas titulares de las alcaldías

a) De manera exclusiva

VII. Proponer, formular y ejecutar los mecanismos de simplificación administrativa, gobierno electrónico y políticas de datos abiertos que permitan atender de manera efectiva las demandas de la ciudadanía;

[...]

b) En forma coordinada con el Gobierno de la Ciudad de México u otras autoridades:

ALCALDÍA DIGITAL

[...]

XXXIV. Ofrecer servicios y trámites digitales a la ciudadanía.

⁴⁵ **Artículo 31.** Las atribuciones exclusivas de las personas titulares de las Alcaldías en materia de gobierno y régimen interior, son las siguientes:

[...]

VII. Proponer, formular y ejecutar los mecanismos de simplificación administrativa, gobierno electrónico y políticas de datos abiertos que permitan atender de manera efectiva las demandas de la ciudadanía;

Artículo 54. Las atribuciones de las personas titulares de las Alcaldías en materia de alcaldía digital, coordinadas con el Gobierno de la Ciudad u otras autoridades, son las siguientes:

[...]

III. Ofrecer servicios y trámites digitales simplificados a la ciudadanía.

⁴⁶ **Artículo 20.** Las personas titulares de las Dependencias tendrán las siguientes atribuciones generales:

[...]

XIII. Proponer, formular y ejecutar las medidas de modernización, simplificación y desregulación para hacer más eficaz y eficiente la prestación de servicios públicos y trámites administrativos de la Administración Pública; [...]

económicas en los sectores industrial, comercial y de servicios. Esta dependencia tiene facultades para proponer acciones sobre simplificación y desregulación administrativa de la actividad económica. Asimismo, tiene competencias para formular y proponer acciones que incentiven la creación de empresas, la inversión y el desarrollo tecnológico para fortalecer el mercado interno y la promoción de las exportaciones⁴⁷.

Constitucionalidad del artículo 4, fracción XIII ter

70. La fracción impugnada es constitucional porque las competencias que otorga a la Jefatura de Gobierno se encuentran respaldadas por el artículo 25 de la Constitución General. Las competencias para implementar tecnologías de la información y comunicación, incorporar herramientas digitales a la política de mejora regulatoria y atender a la ciudadanía son facultades que todos los órdenes de gobierno poseen en sus esferas competenciales. Además, es constitucional porque el Congreso de la Ciudad de México respetó el mínimo de atribuciones que las alcaldías necesitan para administrar públicamente su demarcación territorial. Sus facultades para proponer, formular y ejecutar medidas de modernización, simplificación y desregulación administrativa fueron transferidas conforme al artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México. En conclusión, que se haya agregado una facultad en el artículo 4, fracción XIII ter, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México respecto a una facultad que también tenían las alcaldías en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal no implica, necesariamente, que sea inconstitucional. El artículo 25 de la Constitución General es claro en otorgar facultades concurrentes a todos los órdenes de gobierno dentro de sus competencias.
71. La fracción impugnada prevé que la Jefatura de Gobierno está facultada para implementar el uso de tecnologías de la información y comunicación que permitan la innovación, incorporando a la política de mejora regulatoria el uso de herramientas digitales que permitan brindar, a las personas con actividades comerciales, el acceso a trámites y servicios de calidad. Al respecto, los alcaldes siguen conservando las facultades para proponer, formular y ejecutar los mecanismos de simplificación administrativa, gobierno electrónico y políticas de datos abiertos que permitan atender de manera efectiva las demandas de la ciudadanía.
72. Se reconoce la validez del artículo 4, fracción XIII ter, de la Ley de Establecimientos Mercantiles porque contribuye a cumplir con los objetivos del artículo 25 de la Constitución General sin reducir las facultades mínimas que los alcaldes tienen garantizadas conforme al artículo 122 y su transitorio décimo séptimo de la Constitución de General.

IX.5. Artículo 6, fracciones I, I bis, II y IV

73. ***Criterio jurídico.** El artículo 6, fracciones I, I bis, II y IV de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México es constitucional porque las facultades que otorga a la Secretaría de Desarrollo Económico de la Ciudad de México no limitan ni reducen las atribuciones que las alcaldías requieren para administrar públicamente su demarcación territorial. Las facultades previstas en el artículo impugnado son nuevas y no pertenecían a la esfera jurídica de las alcaldías, derivan de la evolución que ha tenido el sistema electrónico de avisos y permisos de establecimientos mercantiles a cargo de la Secretaría de Desarrollo Económico de la Ciudad de México. Que el Congreso de la Ciudad de México otorgara facultades nuevas y más específicas a la secretaría es compatible con la facultad originaria que tienen las alcaldías para otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de giros mercantiles, sujetos a las leyes y reglamentos aplicables y, por tanto, el artículo impugnado es constitucional.*

Facultades contenidas en el artículo impugnado

74. Se transcribe el artículo 6 de la Ley de Establecimientos Mercantiles para determinar las facultades impugnadas.

⁴⁷ **Artículo 30.** A la Secretaría de Desarrollo Económico corresponde el despacho de las materias relativas al desarrollo y regulación de las actividades económicas en los sectores industrial, comercial y de servicios. [...]

II. Formular y ejecutar los programas específicos en materia industrial, de comercio exterior e interior, abasto, servicios, desregulación económica y desarrollo tecnológico; [...]

XV. Proponer acciones con base en estudios y programas especiales, sobre la simplificación y desregulación administrativa de la actividad económica;

[...]

XVII. Formular y proponer, en el marco de los programas de desregulación y simplificación administrativa, las acciones que incentiven la creación de empresas, la inversión y el desarrollo tecnológico, fortaleciendo el mercado interno y la promoción de las exportaciones; [...]

Artículo 6. Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Económico:

(REFORMADA [N. DE E. CON SUS INCISOS], G.O. 19 DE ENERO DE 2023)

I. Administrar el Sistema, Este Sistema tendrá las siguientes características:

a) A cada establecimiento mercantil se le asignará de manera automática una clave única e irrepetible que será utilizada por la persona titular para realizar los trámites correspondientes a las modificaciones, revalidaciones y traspasos que se efectúen en los términos de esta Ley;

b) (DEROGADO, G.O. 19 DE ENERO DE 2023)

c) Los acuses generados automáticamente por el Sistema contendrán una serie alfanumérica única e irrepetible, que permita identificar la Demarcación Territorial a que corresponde la ubicación del establecimiento mercantil, la clasificación del giro (establecimientos mercantiles de bajo impacto, impacto vecinal o impacto zonal y la fecha de ingreso del Aviso o Solicitud de Permiso);

d) La Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Desarrollo Económico y el Instituto tendrán acceso al Sistema, de conformidad con sus respectivas atribuciones y competencias. Las Alcaldías tendrán acceso al Sistema respecto de los trámites que correspondan a los establecimientos mercantiles asentados en la demarcación territorial correspondiente;

e) (DEROGADO, G.O. 19 DE ENERO DE 2023)

f) Comprenderá un apartado para la información relativa a visitas de verificación administrativa, medidas de seguridad, sanciones y demás actos que conforme a esta Ley corresponda resolver a las Alcaldías y al Instituto, de acuerdo con su respectiva competencia.

g) El Sistema emitirá automáticamente los Acuses de los Avisos, Permisos y Autorizaciones, mediante los formatos que la Secretaría determine.

Bajo ninguna circunstancia, los movimientos realizados al estatus de los trámites posteriores a su ingreso, que hayan sido notificados a los interesados, serán responsabilidad de la Secretaría. El otorgamiento de los permisos y autorizaciones de funcionamiento serán competencia exclusiva de las Alcaldías.

(ADICIONADA, G.O. 19 DE ENERO DE 2023)

I bis. En coordinación con la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México, emitir opinión fundada para la interpretación de las disposiciones establecidas y relacionadas con la presente Ley;

(REFORMADA, G.O. 19 DE ENERO DE 2023)

II. Emitir las autorizaciones de acceso al Sistema a las personas servidoras públicas acreditadas por la Secretaría de Gobierno, la propia Secretaría de Desarrollo Económico, las Alcaldías y el Instituto, en el ámbito de su competencia. Las áreas que por razón de su competencia deban acceder al Sistema solicitarán autorización de acceso en los términos de este artículo; y

III. (DEROGADA, G.O. 19 DE ENERO DE 2023)

(ADICIONADA, G.O. 19 DE ENERO DE 2023)

IV. Las demás que señalen la Ley y otras disposiciones aplicables.

- 75.** Se modificaron diversas fracciones del artículo, sin embargo, este Tribunal Pleno únicamente analizará la constitucionalidad de aquellas que tuvieron un cambio sustantivo. Las modificaciones fueron de dos tipos, por un lado, redacción por técnica legislativa y, por otro, sustantivas al agregar fracciones nuevas. La fracción I principalmente sustituyó la facultad de implementar por la de administrar, ahora la Secretaría de Desarrollo Económico administra el sistema informático que usan las personas para realizar trámites respecto de establecimientos mercantiles. Asimismo, el segundo párrafo del inciso g) reconoce como facultad exclusiva de las alcaldías el otorgamiento de permisos y autorizaciones de funcionamiento de establecimientos mercantiles. Se agregó la fracción I bis, otorgando a la Secretaría de Desarrollo Económico, en coordinación con la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México, la facultad de emitir opiniones para interpretar la ley y las relacionadas con ésta. Se reemplazó la fracción II en su totalidad, ahora faculta a la Secretaría de Desarrollo Económico para autorizar acceso al sistema a las personas acreditadas ante varias dependencias del Gobierno de la Ciudad de México y las Alcaldías. Se derogó la fracción III y, finalmente, se adicionó la fracción IV para imponer a la Secretaría de Desarrollo Económico la obligación de atender lo dispuesto en la ley y otras disposiciones aplicables.

76. El Pleno de esta Suprema Corte identifica que la reforma otorgó facultades a la Secretaría de Desarrollo Económico para administrar el sistema informático de trámites sobre establecimientos mercantiles. Para emitir opiniones en las que pudiera interpretar la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México y las relacionadas con ésta. Así como autorizar el acceso al sistema informático de establecimientos mercantiles a quienes estuvieran acreditados ante las autoridades estatales y de las Alcaldías. Asimismo, reconoce que la reforma impugnada otorga a las alcaldías la facultad exclusiva para otorgar permisos y autorizaciones de funcionamiento de establecimientos mercantiles.
77. Para revisar la constitucionalidad de esta reforma, se analiza si las atribuciones que las alcaldías tenían en Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal fueron limitadas. En otras palabras, se estudiará si la reforma impugnada otorgó facultades a la Secretaría de Desarrollo Económico que originalmente le pertenecían a las Alcaldías.

Cómo estaban reguladas y a quién pertenecían dichas facultades en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

78. Se transcribe el artículo 39, fracciones XII, LXXIII y LXXIV de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, vigente al momento de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México.

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

[...]

XII. 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;

[...]

LXXIII. 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;

LXXIV. 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;

[...]

79. El artículo preveía que los titulares de las delegaciones eran la autoridad competente para otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros, sujetos a las leyes y reglamentos aplicables. Asimismo, tenían facultades coordinadas con la Secretaría de Desarrollo Económico para establecer y ejecutar las acciones que contribuyeran a la modernización de las micro y pequeñas empresas de su demarcación. Por último, también estaban facultados para participar y colaborar con todas las dependencias en la formulación, planeación y ejecución de los programas correspondientes en el ámbito de sus competencias.

Cómo se contemplan dichas facultades en la Constitución Política de la Ciudad de México u otra ley local

80. La atribución de otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los establecimientos mercantiles está prevista como facultad exclusiva de las alcaldías en el artículo 53, apartado B, inciso a), fracción XXIII, de la Constitución Política de la Ciudad de México y en el artículo 32, fracción IX, de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México⁴⁸. Asimismo, los artículos 53, apartado B, inciso b), fracciones XVII y XVIII, de la Constitución Política de la Ciudad de México y el 43, fracciones IV y V,

⁴⁸ Artículo 53. Alcaldías

B. De las personas titulares de las alcaldías

a) De manera exclusiva

XVII. Elaborar, digitalizar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar los permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros y avisos, con sujeción a las leyes y reglamentos aplicables;

Artículo 32. Las atribuciones exclusivas de las personas titulares de las Alcaldías en materia de obra pública, desarrollo urbano y servicios públicos, son las siguientes:

IX. Elaborar, digitalizar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar los permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros y avisos, con sujeción a las leyes y reglamentos aplicables.

de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México⁴⁹ le otorgan las facultades en coordinación con el Gobierno de la Ciudad de México u otras autoridades para establecer y ejecutar las acciones que coadyuven a la modernización de las micro y pequeñas empresas de su demarcación territorial. También tienen competencia para elaborar, promover, fomentar y ejecutar los proyectos productivos que, en el ámbito de su jurisdicción, protejan e incentiven el empleo, conforme a los programas, lineamientos y políticas que en materia de fomento, desarrollo e inversión económica.

Constitucionalidad del artículo 6, fracciones I, I bis, II y IV

- 81.** El artículo 6 de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México es constitucional porque las facultades que otorga a la Secretaría de Desarrollo Económico no limitan ni reducen las atribuciones que las alcaldías requieren para administrar públicamente su demarcación territorial. Las competencias para administrar el sistema informático de trámites sobre establecimientos mercantiles, para emitir opiniones en las que interprete la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México y las relacionadas con éste. Así como para autorizar el acceso al sistema informático de establecimientos mercantiles a quienes estuvieran acreditados ante las autoridades estatales y de las Alcaldías, son facultades nuevas que no pertenecían a la esfera jurídica de las alcaldías y derivan de la evolución que ha tenido el sistema electrónico de avisos y permisos de establecimientos mercantiles a cargo de la Secretaría de Desarrollo Económico de la Ciudad de México. En realidad, en estas áreas, las alcaldías solo cuentan con facultades coordinadas con el Gobierno de la Ciudad de México para establecer y ejecutar las acciones que contribuyan a la modernización de las micro y pequeñas empresas de su demarcación, así como para elaborar, promover, fomentar y ejecutar los proyectos productivos que protejan e incentiven el empleo, conforme a los programas, lineamientos y políticas en la materia.
- 82.** El Congreso de la Ciudad de México respetó el mínimo de atribuciones constitucionales que las alcaldías requieren para administrar públicamente su demarcación territorial. Que otorgara a la Secretaría de Desarrollo Económico facultades nuevas y más específicas respecto a las que tienen los alcaldes es compatible con la facultad originaria que tienen las alcaldías para otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros mercantiles, sujetos a las leyes y reglamentos aplicables. Consecuentemente, al no reducir ni invadir atribuciones constitucionales de las alcaldías, el artículo es constitucional.
- 83.** Se reconoce la validez del artículo 6, fracciones I, I bis, II y IV, de la Ley de Establecimientos Mercantiles porque respeta las facultades mínimas que las alcaldías tienen garantizadas conforme al artículo 122 de la Constitución General y el transitorio décimo séptimo de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México.

IX.6. Artículo 10 apartado A fracciones X y XI

- 84. Criterio jurídico.** *El artículo 10, apartado A, fracciones X y XI, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México es constitucional porque no limita ni reduce las atribuciones que las alcaldías requieren para administrar públicamente su demarcación territorial. En realidad, impone obligaciones a las personas titulares de establecimientos mercantiles de bajo impacto, impacto vecinal e impacto zonal para su apertura y funcionamiento. Adicionalmente, es constitucional porque mantiene las responsabilidades que tienen los titulares de establecimientos mercantiles y las autoridades en materia de protección civil para garantizar la vida e integridad física de las personas que acuden a los establecimientos mercantiles de la Ciudad de México.*

⁴⁹ **Artículo 53.** Alcaldías

B. De las personas titulares de las alcaldías

b) En forma coordinada con el Gobierno de la Ciudad de México u otras autoridades:

XVII. Establecer y ejecutar en coordinación con el Gobierno de la Ciudad de México las acciones que permitan coadyuvar a la modernización de las micro, pequeñas y medianas empresas de la demarcación territorial;

XVIII. 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;

Artículo 43. Las atribuciones de las personas titulares de las Alcaldías en materia de desarrollo económico y social, coordinadas con el Gobierno de la Ciudad u otras autoridades, son las siguientes:

IV. Establecer y ejecutar en coordinación con el Gobierno de la Ciudad las acciones que permitan coadyuvar a la modernización de las micro, pequeñas y medianas empresas de la demarcación territorial;

V. 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;

Facultades contenidas en el artículo impugnado

85. Se transcribe, en lo que interesa, el artículo 10 de la Ley de Establecimientos Mercantiles y se destacan, con subrayado, los cambios hechos con motivo de la reforma.

Artículo 10. Las personas titulares de los establecimientos mercantiles de bajo impacto, impacto vecinal e impacto zonal tienen las siguientes obligaciones:

Apartado A.

[...]

(REFORMADA, G.O. 19 DE ENERO DE 2023)

X. En caso de reunir a más de 100 personas entre clientes y empleados y contar con una superficie mayor a 250 metros cuadrados, o en los demás casos que establezca la normatividad de la materia, deberá contar con Programa Interno de Protección Civil, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil y su Reglamento;

(REFORMADA, G.O. 21 DE ABRIL DE 2023)

X bis [...]

(REFORMADA, G.O. 19 DE ENERO DE 2023)

XI. El Programa Interno al que se refiere la fracción anterior deberá ser registrado y validado en los términos de la normativa en materia de gestión integral de riesgos y protección civil;

[...]

86. El decreto reformó las obligaciones de las personas titulares de establecimientos mercantiles de bajo impacto, impacto vecinal e impacto zonal, para su apertura y funcionamiento. La fracción X les impuso contar con un programa interno de protección civil cuando reúnan a más de 100 personas y cuenten con una superficie mayor a 250 metros cuadrados. La fracción XI obliga a registrar y validar el programa interno en los términos de la normativa en materia de gestión integral de riesgos y protección civil.
87. La alcaldía alega que las fracciones impugnadas son contrarias al artículo 21 párrafo noveno de la Constitución General. Argumenta que violan el derecho a la vida e integridad de las personas y su patrimonio porque el Congreso de la Ciudad de México, de manera arbitraria, decidió que 50 (cincuenta) personas no es suficiente para contar con un programa interno de protección civil, sino que se requieren más de 100 (cien) en un establecimiento mercantil. También argumenta que desaparecen las atribuciones que tiene la alcaldía para realizar acciones en beneficio de salvaguardar la vida e integridad de las personas. El Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México vigente faculta a las alcaldías a exigir un programa interno de protección civil a los establecimientos con aforo superior a 50 (cincuenta) personas.
88. El Pleno advierte que las fracciones impugnadas no limitan ni reducen las atribuciones que las alcaldías requieren para administrar públicamente su demarcación territorial conforme al artículo 122 de la Constitución General. En realidad, impone obligaciones a las personas titulares de establecimientos mercantiles de bajo impacto, impacto vecinal e impacto zonal para su apertura y funcionamiento. A diferencia de los artículos analizados previamente, éste no otorga facultades a autoridades de la Ciudad de México que potencialmente pudieran invadir o restringir las atribuciones constitucionales de las alcaldías. Consecuentemente, será innecesario continuar con la metodología establecida para declarar la constitucionalidad del artículo 10, fracciones, apartado A, X y XI de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México.
89. La fracción X impuso, a los dueños de establecimientos mercantiles, la obligación de contar con un programa interno de protección civil cuando reúnan a más de 100 (cien) personas y cuenten con una superficie mayor a 250 (doscientos cincuenta) metros cuadrados. Esta obligación podría repercutir en la responsabilidad que tienen los titulares de establecimientos y las autoridades de garantizar la vida e integridad física de todas las personas. No obstante, que el Congreso de la Ciudad de México aumentara el número de personas especificando la superficie de metros cuadrados requeridos para contar con un programa interno de protección civil no libera a los titulares de establecimientos mercantiles que reúnan a 100 (cien) personas o menos de su obligación de cumplir con medidas preventivas.

90. El propio artículo 10, fracción XII, de la Ley de Establecimientos Mercantiles señala que, cuando no se requiera un programa interno de protección civil, la persona titular del establecimiento mercantil deberá contar con las medidas establecidas en la normativa de gestión integral de riesgos y protección civil. El artículo 64 de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México⁵⁰ obliga a los establecimientos de bajo riesgo a contar con extintores debidamente señalizados; botiquín básico de primeros auxilios con material de curación; señalización de rutas de evacuación; instalaciones adecuadas para almacenamiento de basura; personal capacitado en materia de gestión integral de riesgos y protección y, directorio de servicios de atención de emergencias. En conclusión, la reforma es constitucional porque no libera a los dueños de establecimientos mercantiles de contar con las medidas de protección civil para garantizar la vida e integridad de las personas.
91. La reforma impugnada tampoco repercute en la responsabilidad que tienen las autoridades de la Ciudad de México de garantizar la vida e integridad física de las personas. El artículo 65 de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México⁵¹ sanciona al Responsable Oficial de Protección Civil que elaboró el programa interno y al propietario del establecimiento mercantil si durante una visita de verificación se constata que la información presentada en el registro del programa interno no corresponde con las características físicas del establecimiento o inmueble, o se realizó sin contar con los documentos que acrediten su legalidad.
92. Por otro lado, el artículo 56 TER del Reglamento de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México establece lo contrario a lo argumentado por la alcaldía. Señala que cuando el aforo de los establecimientos mercantiles o inmuebles sea menor a 100 (cien) personas y/o tengan una superficie menor a 250 (doscientos cincuenta) metros cuadrados de construcción, serán considerados de bajo riesgo. No tendrán la obligación de contar con un Programa Interno, sin embargo, deberán cumplir con las medidas preventivas de la ley y el reglamento. Entre las medidas preventivas para los establecimientos de bajo riesgo se encuentran las enumeradas en el artículo 56 BIS del mismo reglamento⁵².
93. Como la obligación de contar con un programa interno de protección civil prevista en los términos de la fracción X es constitucional, por consecuencia, la obligación de registrarlo y validarlo en los términos de la normativa en materia de gestión integral de riesgos y protección civil prevista en la fracción XI también es constitucional.
94. Se reconoce la validez del artículo 10, apartado A, fracciones X y XI, de la Ley de Establecimientos Mercantiles porque no limitan ni reducen las facultades mínimas que los alcaldes tienen garantizadas conforme al artículo 122 y su transitorio décimo séptimo de la Constitución General. Además, tampoco repercuten en la responsabilidad que tienen los titulares de establecimientos mercantiles y autoridades de la Ciudad de México de garantizar la vida e integridad física de las personas.

⁵⁰ **Artículo 64.** Los establecimientos clasificados de bajo Riesgo deberán cumplir con las siguientes medidas preventivas, así como las que para tal efecto se establezcan en el Reglamento:

- a. Extintor o extintores, debidamente señalizados;
- b. Botiquín básico de primeros auxilios con material de curación debidamente identificado;
- c. Señalización de rutas de evacuación;
- d. Instalaciones adecuadas para almacenamiento de basura;
- e. Personal capacitado en materia de gestión integral de riesgos y protección civil; y
- f. Directorio de servicios de atención a emergencias.

⁵¹ **Artículo 65.** En caso que durante una visita de verificación al establecimiento mercantil se constate que la información presentada en el registro del Programa Interno no corresponde a las características físicas del establecimiento o inmueble, o se realizó sin contar con los documentos que acrediten su legalidad, se sancionará al Responsable Oficial de Protección Civil que elaboró dicho Programa y al propietario del establecimiento en los términos de la presente Ley.

Los programas internos a revisar serán seleccionados de la Plataforma Digital de forma aleatoria.

⁵² **Artículo 56 BIS.** Adicionalmente a las medidas previstas en el artículo 64 de la Ley, los establecimientos mercantiles, industrias e inmuebles clasificados como de bajo riesgo deberán cumplir con las medidas preventivas siguientes:

(REFORMADA, G.O. 24 DE JUNIO DE 2024)

I. Destinar el local exclusivamente para el giro o actividad económica autorizado;

(ADICIONADA, G.O. 18 DE JUNIO DE 2021)

II. Evitar aglomeraciones de personas o vehículos en las entradas, salidas y en las vialidades por las que se tenga acceso y que dificulten el tránsito de personas o vehículos;

(ADICIONADA, G.O. 18 DE JUNIO DE 2021)

III. Colocar en un lugar visible, la señalización de las acciones a seguir en caso de emergencias, especialmente la referente a los casos de sismo e incendio;

(REFORMADA, G.O. 15 DE DICIEMBRE DE 2023)

IV. Realizar por lo menos los simulacros a los que convoque la autoridad competente; y,

(REFORMADA, G.O. 24 DE JUNIO DE 2024)

V. Inscribirse en los cursos de capacitación proporcionados por la Secretaría a los establecimientos mercantiles, industrias e inmuebles clasificados como de bajo riesgo, la cual tendrá una vigencia de un año, y cuya convocatoria se dará a conocer mediante acuerdo de la Secretaría publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

(REFORMADA, G.O. 15 DE DICIEMBRE DE 2023)

Artículo 56 TER. Cuando el aforo de los establecimientos mercantiles o inmuebles sea menor a 100 personas y/o tengan una superficie menor a 250 metros cuadrados de construcción, serán considerados como de bajo riesgo, por lo que no tendrán la obligación de contar con un Programa Interno, no obstante deberán cumplir con las medidas preventivas contempladas en la Ley y en este Reglamento.

IX.7. Artículo 15 párrafo primero y todas sus fracciones

95. **Criterio jurídico.** *El artículo 15 párrafo primero y todas sus fracciones de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México es constitucional porque no limita ni reduce las atribuciones que las alcaldías requieren para administrar públicamente su demarcación territorial. La atribución constitucional para otorgar permisos de uso de la vía pública de las alcaldías está limitada a los términos de las disposiciones jurídicas aplicables. El artículo 15, fracción III, de la Ley de Movilidad de la Ciudad de México otorga a las alcaldías la atribución de autorizar el uso de vías secundarias para otros fines distintos a su naturaleza o destino, en los términos y condiciones de las normas jurídicas y administrativas aplicables. El artículo impugnado es la disposición aplicable que regula los requisitos, limitaciones, prohibiciones y medidas que los titulares de establecimientos mercantiles deben cumplir a efecto de que se les autorice el uso de vías secundarias para fines distintos a su naturaleza o destino. Consecuentemente, de acuerdo con la atribución de las alcaldías, el Congreso de la Ciudad de México es la autoridad competente para establecer en la Ley de Establecimientos Mercantiles los requisitos, limitaciones, prohibiciones y medidas para la autorización de la colocación de enseres en la vía pública, específicamente, sobre el arroyo vehicular de vías secundarias.*

Facultad contenida en el artículo impugnado

96. Se transcribe, en lo que interesa, el artículo 15 de la Ley de Establecimientos Mercantiles. Se destaca con las leyendas "fracción reformada en su totalidad" y "fracción adicionada" los cambios que modificaron el artículo. Asimismo, se identifican con subrayado los cambios realizados a su contenido.

Artículo 15. Para la colocación de enseres a que se refiere el artículo anterior, se deberá cumplir con lo siguiente:

I. El espacio donde se pretendan colocar dichos enseres deberá ser contiguo al establecimiento mercantil, frente a la fachada de la entrada principal. En ningún caso podrá ocupar fachadas contiguas de otros predios. Los enseres no podrán estar sujetos o fijos a la vía pública;

II. Cuando se coloquen enseres sobre la banqueta, deberá respetarse el paso peatonal por una anchura sin obstáculos, de por lo menos dos metros entre la instalación de los enseres y el arroyo vehicular;

(FRACCIÓN REFORMADA EN SU TOTALIDAD)

III. No podrán colocarse enseres en los siguientes espacios:

- a) Arroyo vehicular de vías primarias;
- b) Arroyo vehicular que cuente con ciclovía contigua a la banqueta;
- c) Áreas verdes;
- d) Zonas que impidan u obstruyan elementos de accesibilidad para personas con discapacidad;
- e) Zonas prohibidas para estacionarse;
- f) Zonas de parquímetro no autorizada;
- g) Vías de acceso controlado;
- h) Carriles exclusivos para la circulación de transporte público;
- i) Bahías de ascenso y descenso;
- j) Recepción de valet parking;
- k) Sitios de carga y descarga;
- l) Camellones; e
- m) Infraestructura y equipamiento urbano.

(FRACCIÓN ADICIONADA)

III bis. Cuando los enseres se coloquen sobre el arroyo vehicular de vías secundarias:

- a) Únicamente se podrá utilizar el carril contiguo a la banqueta de la fachada del establecimiento mercantil; y
- b) Colocar barreras físicas desmontables y señalética colocadas dentro de los límites del cordón de establecimiento para garantizar la protección de las personas usuarias.

IV. La colocación de enseres no deberá impedir la operación de comercios preexistentes ni acceso de otros establecimientos mercantiles;

V. Los enseres no deberán utilizarse para la preparación y/o elaboración de bebidas ni alimentos;

VI. No se instalarán en zonas preponderantemente destinadas al uso habitacional;

VII. En ningún caso los enseres podrán exceder el 75% del aforo al interior, previsto en su aviso o permiso de funcionamiento;

(FRACCIÓN ADICIONADA)

VIII. Las personas titulares de los establecimientos mercantiles que cuenten con Aviso para la colocación de enseres deberán observar estrictamente las siguientes medidas:

a) Dejar descubiertos, permanentemente, al menos 2 lados de la zona de enseres cuando se utilicen cortinas, carpas o similares;

b) Colocar los enseres a una distancia de 1.5 metros entre comensales;

c) Mantener limpios y en buen estado los enseres, así como los espacios de la vía pública en donde se coloquen, corriendo a su costa y cargo los trabajos de limpieza y reparación por daños causados a la vía pública y;

d) En los casos que así proceda, contar con la autorización y/o permisos emitidos por el Instituto Nacional de Antropología e Historia u otra autoridad competente; así como observar la normativa aplicable en caso de inmuebles que estén en colindancia con patrimonio Cultural Material de la Ciudad de México; y

(FRACCIÓN ADICIONADA)

IX. Las demás que se establezcan en la normativa aplicable.

[...]

97. Se modificaron varias fracciones del artículo, sin embargo, el Pleno de esta Suprema Corte únicamente analizará la constitucionalidad de aquellas que causaron un cambio normativo sustantivo. El decreto reformó los requisitos, limitaciones, prohibiciones y medidas que los titulares de establecimientos mercantiles cuyo giro principal es la venta de alimentos preparados y/o bebidas deben cumplir para la colocación de enseres en la vía pública. De acuerdo con el artículo 2, fracción X, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México⁵³, los enseres son aquellos objetos necesarios para la prestación del servicio de establecimientos mercantiles como: sombrillas, mesas, sillas o cualquier instalación desmontable que estén colocados en la vía pública pero que no se hallen sujetos o fijos a ésta. A continuación, se identifican las modificaciones que tuvo el artículo.
98. La fracción I, previo a la reforma, establecía que la colocación de enseres debía ser contigua al establecimiento sin encontrarse sujetos o fijos a la vía pública. La reforma especificó que deben colocarse frente a la fachada de la entrada principal y en ningún caso pueden ocupar fachadas contiguas. La fracción II no sufrió cambio sustantivo ya que solo reformuló la redacción del requisito de dejar libre una anchura de por lo menos 2 (dos) metros entre la instalación de enseres y el arroyo vehicular. Ahora especifica que, cuando los enseres se coloquen sobre la banqueta, deberá respetarse una anchura sin obstáculos de por lo menos 2 (dos) metros. La fracción III agregó nuevas prohibiciones para la colocación de enseres en: **1)** arroyos vehiculares de vías primarias y que cuenten con ciclovía contigua a la banqueta; **2)** áreas verdes; **3)** zonas que impidan u obstruyan elementos de accesibilidad para personas con discapacidad; **4)** zonas prohibidas para estacionarse o de parquímetro no autorizada; **6)** vías de acceso controlado; **7)** carriles exclusivos para transporte público; **8)** bahías de ascenso o descenso; **9)** recepción de valet parking; **10)** sitios de carga y descarga; **11)** camellones, e **12)** infraestructura y equipamiento urbano.
99. La fracción III bis es completamente nueva y establece limitaciones para la colocación de enseres sobre el arroyo vehicular de vías secundarias. Asimismo, indica que solo se podrá utilizar el carril contiguo a la banqueta de la fachada del establecimiento y deberán colocar barreras físicas desmontables y señalética para garantizar la protección de las personas. La fracción IV agregó la prohibición de que la colocación de enseres no deberá impedir el acceso a otros establecimientos mercantiles. La fracción V no tuvo cambio normativo sustantivo porque antes y ahora prohíbe que, en los enseres, se preparen y/o elaboren bebidas o alimentos. La fracción VI únicamente tuvo un cambio de redacción, al inicio, que no modificó la prohibición de instalar los enseres en zonas preponderantemente distintas al uso habitacional. La fracción VII sustituyó una prohibición para la colocación de enseres basada en un porcentaje de la superficie total del establecimiento por otra basada en un porcentaje del aforo total permitido en su aviso o permiso de funcionamiento. Antes estaba prohibido que los enseres abarcaran una superficie mayor al 50% de la superficie total del establecimiento y ahora está prohibido que excedan del 75% del aforo previsto en su aviso o permiso de funcionamiento.

⁵³ Artículo 2. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

[...]

X. Enseres en vía pública: Aquellos objetos necesarios para la prestación del servicio de los establecimientos mercantiles, como sombrillas, mesas, sillas o cualquier instalación desmontable que estén colocados en la vía pública pero que no se hallen sujetos o fijos a ésta;

[...]

100. Se adicionó la fracción VIII que establece las medidas que los titulares de establecimientos deben cumplir estrictamente para la colocación de enseres. Por último, se adicionó la fracción IX que impone a los titulares de establecimientos la obligación de cumplir con las demás medidas ordenadas por la normativa aplicable.

Cómo estaban reguladas y a quién pertenecían dichas facultades en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

101. Se transcribe el artículo 39, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente al momento de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México.

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

[...]

VI. 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 Leyes de Filmaciones y de Fomento al Cine Mexicano, ambas para el Distrito Federal; [...]

102. El artículo preveía que a los titulares de las delegaciones les correspondía otorgar permisos para el uso de la vía pública, sin afectar su naturaleza y destino, y en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables, exceptuando las disposiciones contenidas en las Leyes de Filmaciones y de Fomento al Cine Mexicano, ambas para el Distrito Federal.

Cómo se contemplan dichas facultades en la Constitución Política de la Ciudad de México u otra ley local

103. La atribución de otorgar permisos para el uso de la vía pública está prevista como facultad exclusiva de las alcaldías en el artículo 53, apartado B, inciso a), fracción XXVII de la Constitución Política de la Ciudad de México⁵⁴ y en el artículo 34, fracción IV, Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México⁵⁵.

Constitucionalidad del artículo 15 párrafo primero y todas sus fracciones

104. La alcaldía expone que el artículo 15 del decreto impugnado impone ciertos requisitos para la colocación de enseres. Específicamente, que el artículo regula que bastará con que los titulares de los establecimientos mercantiles den un simple aviso donde manifiestan, bajo protesta de decir verdad, que cumplen con los requisitos previstos en la ley para poder colocar enseres sobre el arroyo vehicular de vías secundarias. Considera que esto es violatorio del principio de supremacía constitucional porque nulifica su facultad relativa al otorgamiento de permisos para el uso de la vía pública, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables. De acuerdo con el artículo 39, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal le correspondía a la Alcaldía el otorgamiento de permisos para el uso de la vía pública. Por orden del artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México esa facultad fue transferida a los artículos 53, apartado B, inciso a), fracción XXVII, de la Constitución Política de la Ciudad de México y 34, fracción IV, Ley Orgánica de las Alcaldías de la Ciudad de México. Por lo tanto, alega que el artículo impugnado reduce las atribuciones constitucionales de las alcaldías y es inconstitucional.

105. El argumento de la alcaldía es infundado porque, contrario a lo que afirma, el artículo impugnado no regula que bastará con que los titulares de establecimientos mercantiles den un aviso manifestando que cumplen con los requisitos de ley para colocar enseres en la vía pública. Esa cuestión se encuentra regulada en el artículo 14 de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México reformado el dos de marzo de dos mil veintiuno. La reforma a ese artículo no podía ser impugnada en esta controversia porque la demanda se presentó en quince de marzo dos mil veintitrés, lo que necesariamente implicaría que la demanda se hubiera interpuesto fuera del plazo previsto en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución General⁵⁶. Estudiar

⁵⁴ **Artículo 53.** Alcaldías

B. De las personas titulares de las alcaldías

a) De manera exclusiva

XXIII. Elaborar, digitalizar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar los permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros y avisos, con sujeción a las leyes y reglamentos aplicables;

⁵⁵ **Artículo 34.** Las atribuciones exclusivas de las personas titulares de las Alcaldías en materia de movilidad, y vía pública, son las siguientes:

IV. Otorgar permisos para el uso de la vía pública, sin que se afecte su naturaleza y destino, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

⁵⁶ **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

[...]

la constitucionalidad de una disposición que no se reformó mediante el decreto impugnado equivaldría a inaplicar, sin justificación alguna, toda la regulación sobre la impugnación de normas generales mediante la controversia constitucional. En conclusión, la alcaldía no tiene razón en que el artículo impugnado reduce sus facultades para otorgar permisos para el uso de la vía pública porque el artículo 15 de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México establece los requisitos, limitaciones, prohibiciones y medidas que los titulares de establecimientos mercantiles cuyo giro principal es la venta de alimentos preparados y/o bebidas deben cumplir para la colocación de enseres en la vía pública.

106. A mayor abundamiento, conforme al artículo 39, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, las alcaldías tienen la atribución de otorgar permisos para el uso de la vía pública, sin que se afecte su naturaleza y destino, sin embargo, esta atribución está limitada a los términos de las disposiciones jurídicas aplicables. En este caso, las disposiciones que regulan el uso de la vía pública son las de la Ley de Movilidad de la Ciudad de México y, en el caso específico de la colocación de enseres, es la propia Ley de Establecimientos Mercantiles. En conclusión, si bien las alcaldías tienen la atribución de otorgar permisos para el uso de la vía pública, lo cierto es que esa facultad únicamente puede ser ejercida en los términos indicados por las leyes mencionadas.
107. El artículo 9, fracción CV, de la Ley de Movilidad de la Ciudad de México define a la vía pública como todo espacio de uso común destinado al tránsito de peatones y vehículos, así como a la prestación de servicios públicos y colocación de mobiliario. El artículo 15, fracción III, de la misma legislación, otorga a las alcaldías la atribución de autorizar el uso de vías secundarias para otros fines distintos a su naturaleza o destino, cuando sea procedente, en los términos y condiciones de las normas jurídicas y administrativas aplicables. El artículo 15 de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México es la disposición aplicable que regula los requisitos que deben cumplir los titulares de establecimientos mercantiles para la colocación de enseres en las vías secundarias, prueba de ello es que expresamente prohíbe la colocación de enseres en arroyos vehiculares de vías primarias. Es decir, estas son las disposiciones que regulan el ejercicio de la facultad para otorgar permisos para el uso de la vía pública y el Congreso de la Ciudad de México es la autoridad competente para establecer los requisitos, limitaciones, prohibiciones y medidas para la autorización de la colocación de enseres en la vía pública, específicamente, sobre el arroyo vehicular de vías secundarias.
108. Se reconoce la validez del artículo 15, párrafo primero y todas sus fracciones, de la Ley de Establecimientos Mercantiles porque no regula el otorgamiento de permisos para el uso de la vía pública sino establece requisitos, limitaciones, prohibiciones y medidas para la colocación de enseres. Consecuentemente, no restringe ni limita las facultades mínimas que las alcaldías tienen garantizadas conforme al artículo 122 de la Constitución General y el transitorio décimo séptimo de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México.

IX.8. Artículo 27 Bis, segundo párrafo

Criterio jurídico. *El artículo 27 Bis, segundo párrafo, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México es constitucional porque no limita ni reduce las atribuciones que las alcaldías requieren para administrar públicamente su demarcación territorial. En realidad, especifica la lista de establecimientos mercantiles de impacto zonal y aclara que son todos aquellos distintos a los de bajo impacto o impacto vecinal. Ningún supuesto del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal facultaba a las delegaciones para especificar el listado de establecimientos mercantiles de impacto zonal. El artículo impugnado no otorga facultades a autoridades de la Ciudad de México que invadan o restrinjan las atribuciones constitucionales de las alcaldías.*

Facultad contenida en el artículo impugnado

109. Se transcribe, en lo que interesa, el artículo 27 Bis, segundo párrafo, de la Ley de Establecimientos Mercantiles. Se destaca con la leyenda "párrafo adicionado" los cambios que modificaron el artículo.

Artículo 27 Bis. Son de impacto zonal los establecimientos mercantiles cuyo giro principal sea la realización de juegos con apuestas y sorteos, que cuenten con permiso de la Secretaría de Gobernación.

(PÁRRAFO ADICIONADO)

Además, son considerados de impacto zonal: estadios, bares, cantinas, antros, discotecas, casinos, espacios de diversión nocturnos, cabarets, cervecerías, chelerías o peñas, así como establecimientos dedicados al entretenimiento para adultos y/o con bailes eróticos, y en general los distintos a bajo impacto o impacto vecinal.

[...]

110. El artículo 27 Bis, segundo párrafo, establece que son establecimientos mercantiles de impacto zonal los que tengan como giro principal realizar juegos con apuestas y sorteos, que cuenten con permiso de la Secretaría de Gobernación. La reforma impugnada adicionó, en el párrafo segundo, una lista de establecimientos que considerados de impacto zonal: estadios, bares, cantinas, antros, discotecas, casinos, espacios de diversión nocturnos, cabarets, cervecerías, chelerías o peñas, así como establecimientos dedicados al entretenimiento para adultos y/o con bailes eróticos, y en general los distintos a bajo impacto o impacto vecinal.
111. Desde este momento, el Pleno de la Suprema Corte advierte que el artículo impugnado no limita ni reduce las atribuciones que las alcaldías requieren para administrar públicamente su demarcación territorial conforme al artículo 122 de la Constitución General. En realidad, especifica la lista de establecimientos mercantiles de impacto zonal y aclara que son todos aquellos distintos a los de bajo impacto o impacto vecinal. Ningún supuesto del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal facultaba a las delegaciones para especificar el listado de establecimientos mercantiles de impacto zonal. A diferencia de otros artículos analizados, éste no otorga facultades a autoridades de la Ciudad de México que invadan o restrinjan las atribuciones constitucionales de las alcaldías. Consecuentemente, este Tribunal Pleno determina innecesario continuar con la metodología establecida para declarar la constitucionalidad del artículo 27 Bis, segundo párrafo, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México.
112. Adicionalmente, el artículo 29, apartado D, inciso a), de la Constitución Política de la Ciudad de México faculta al congreso local para expedir y reformar las leyes de la ciudad en las materias conferidas al ámbito local necesarias para hacer efectivas las facultades concedidas a las autoridades de locales⁵⁷. Consecuentemente, es la autoridad competente para especificar el listado de establecimientos considerados de impacto zonal.
113. Se reconoce la validez del artículo 27 Bis, segundo párrafo, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México porque no limita ni reduce las facultades mínimas que los alcaldes tienen garantizadas conforme al artículo 122 y su transitorio décimo séptimo de la Constitución de General.

X. EFECTOS

114. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez del:
- a. Artículo 4, fracción XIII bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México.
115. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez:** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso de la Ciudad de México.
116. Finalmente, en términos del artículo 105, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución General, el alcance de los efectos se limita a las partes de esta controversia constitucional, sin que afecte la aplicación de la norma invalidada a los demás sujetos obligados a cumplirla.
117. **Notificaciones:** Al Congreso de la Ciudad de México.

XI. DECISIÓN

118. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:
- PRIMERO.** Es **parcialmente procedente y parcialmente fundada** la presente controversia constitucional.
- SEGUNDO.** Se **sobresee** en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 5, fracción III, 49 y 51 de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México.
- TERCERO.** Se reconoce la **validez** de los artículos 4, fracción XIII ter, 6, fracciones I, I bis, II y IV, 10, apartado A, fracciones X y XI, 15, párrafo primero y todas sus fracciones, y 27 Bis, párrafo segundo, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México, reformados y adicionados mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de enero de dos mil veintitres.

⁵⁷ [...]

D. De las competencias del Congreso de la Ciudad de México

El Congreso de la Ciudad de México tendrá las siguientes competencias legislativas:

a) Expedir y reformar las leyes aplicables a la Ciudad de México en las materias conferidas al ámbito local, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en las que se ejerzan facultades concurrentes, coincidentes o de coordinación con los poderes federales y las que no estén reservadas a la Federación, así como las que deriven del cumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y todas aquellas que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades concedidas a las autoridades de la Ciudad;

CUARTO. Se declara la **invalidez** del artículo 4, fracción XIII bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México, adicionado mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de enero de dos mil veintitrés, la cual surtirá sus **efectos** únicamente entre las partes, a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso de dicha entidad federativa.

QUINTO. 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 mediante oficio al Congreso de la Ciudad de México 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 resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II y III, V y VI relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de los actos reclamados, a la existencia del acto impugnado, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

Se aprobó por mayoría de cuatro votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Batres Guadarrama, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al interés legítimo. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en el sentido de que resulta innecesario abordar, en este apartado, lo relativo al interés legítimo, dado que fue objeto de estudio en el correspondiente a la legitimación activa.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán vencido por la mayoría y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por mayoría de cinco votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado IV, relativo a la oportunidad, consistente en 1) sobreseer respecto del artículo 5, fracción III, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México. La señora Ministra Esquivel Mossa, el señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IV, relativo a la oportunidad, consistente en 2) sobreseer respecto de los artículos 49 y 51 de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México.

En relación con el punto resolutiveo tercero:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose del parámetro de constitucionalidad, respecto del apartado IX, relativo al estudio de fondo, en sus temas 1, denominado "Consideraciones previas", y 2, denominado "Cuestiones necesarias para resolver la controversia constitucional". Las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Esquivel Mossa votaron en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IX, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, consistente en reconocer la validez del artículo 4, fracción XIII ter, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra y por la improcedencia de la controversia constitucional.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IX, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, consistente en reconocer la validez del artículo 6, fracciones I, I bis, II y IV, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra y por la improcedencia de la controversia constitucional. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IX, relativo al estudio de fondo, en su tema 6, consistente en reconocer la validez del artículo 10, apartado A, fracciones X y XI, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra y por la improcedencia de la controversia constitucional. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IX, relativo al estudio de fondo, en su tema 7, consistente en reconocer la validez del artículo 15, párrafo primero y todas sus fracciones, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra y por la improcedencia de la controversia constitucional.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IX, relativo al estudio de fondo, en su tema 8, consistente en reconocer la validez del artículo 27 Bis, párrafo segundo, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra y por la improcedencia de la controversia constitucional.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de cinco votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con razones adicionales, respecto del apartado IX, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, consistente en declarar la invalidez del artículo 4, fracción XIII bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf, Esquivel Mossa y Batres Guadarrama votaron en contra. La señora Ministra Ortiz Ahlf reservó su derecho de formular voto aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de cinco votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado X, relativo a los efectos, consistente en 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso de la Ciudad de México y 2) determinar que la invalidez decretada se limita a las partes de esta controversia constitucional. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Batres Guadarrama votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

El señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistieron a la sesión de treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco, el primero por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer período de sesiones de dos mil diecinueve, y la segunda por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo período de sesiones de dos mil veinticuatro.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Javier Laynez Potisek**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **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 treinta y tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 252/2023, promovida por la Alcaldía de Coyoacán, Ciudad de México, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de junio de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 252/2023, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTICINCO.

En la referida sesión se analizó por este Tribunal Pleno el Decreto de reforma a diversos artículos de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México, publicado el diecinueve de enero de dos mil veintitrés en la Gaceta Oficial de dicha entidad. Coincidió con el sentido de la decisión adoptada, no obstante, estimo pertinente aclarar mi postura y expresar otros razonamientos relativos al estudio de fondo.

I. En lo relativo al tema IX.3. en donde se estudió el artículo 4, fracción XIII Bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México.

En este apartado compartí el sentido de la sentencia, al declararse la invalidez del artículo 4, fracción XIII Bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México, que prevé la facultad de la Jefatura de Gobierno de *implementar las medidas que se consideren necesarias para atender emergencias, casos fortuitos o de fuerza mayor, respecto a la apertura y funcionamiento de los establecimientos mercantiles y, en su caso, ampliar la vigencia de los avisos o permisos.*

Ahora bien, estimo que, en suplencia de la queja, la norma es contraria a la *seguridad jurídica*, pues deja en un estado de incertidumbre a los titulares de los establecimientos mercantiles, ya que no señala límites para la facultad que otorga a la Jefatura de Gobierno.

Aunado a ello, la norma no establece que, previamente al ejercicio de dicha facultad, se determine una imposibilidad fáctica por parte de las Alcaldías para ejercer sus competencias exclusivas con motivo de una situación de emergencia, caso fortuito o fuerza mayor.

En ese sentido, si las Alcaldías pueden seguir atendiendo los trámites de permisos o autorizaciones que le competen, no hay una justificación para que, ante dichas circunstancias extraordinarias, dejen de ejercer sus atribuciones y sea otra autoridad la que las ejerza.

II. En lo relativo al tema IX.6. en donde se estudió el artículo 10 fracciones X y XI, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México.

En este apartado, la sentencia se enfoca en analizar si la modificación del aforo mínimo para que los establecimientos mercantiles deban contar con un programa de protección civil afecta las facultades de la Alcaldía en materia de protección de la integridad de las personas y su patrimonio.

En mi opinión, la problemática a resolver atendiendo a lo efectivamente planteado en la demanda era si la norma impugnada vulneraba la competencia de la Alcaldía en materia de autorización, verificación, sanción y vigilancia de establecimientos mercantiles; sin que dicho análisis estuviera relacionado con la vulneración de un derecho humano como la integridad personal.

Coincidió en que la fracción X del artículo 10 no incide en las competencias de la Alcaldía en materia de protección civil en tanto que se trata de una obligación a cargo de los titulares de los establecimientos mercantiles sobre cuándo se debe contar con un programa de protección civil. Sin embargo, respecto a la fracción XI, considero que sí incide en las competencias de la Alcaldía, pero que de ninguna manera las limita.

Esta fracción establece que el programa interno de protección civil deberá ser registrado y validado en términos de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil. El artículo 15 de esta Ley regula la obligación de las alcaldías de instalar una Unidad de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil, quien a su vez es la encargada de implementar las acciones en la materia, asistiendo a la población y atendiendo las emergencias y situaciones que se presenten en el territorio de la Alcaldía. Lo anterior demuestra que, contrario a lo alegado por la Alcaldía, la norma impugnada no transfirió sus facultades en materia de protección civil a una autoridad diversa.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **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 dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia del treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 252/2023, promovida por la Alcaldía de Coyoacán, Ciudad de México. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de junio de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 252/2023.

En sesión pública celebrada el treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 252/2023, promovida por la alcaldía Coyoacán en contra del Decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el diecinueve de enero de dos mil veintitrés.

Por mayoría de votos, en dicha resolución se reconoció que la alcaldía actora contaba con interés legítimo para promover la controversia constitucional, y en el estudio de fondo se invalidó el artículo 4, fracción XIII bis, de la referida ley, manteniéndose la validez de las restantes disposiciones impugnadas.

No obstante, en el desarrollo de la discusión formulé una postura que podría parecer diferenciada, razón por la que me permito aclarar tal situación mediante el presente voto.

En primer lugar, manifesté mi disenso con la determinación de procedencia del asunto, porque considero que la alcaldía promovente no cuenta con interés legítimo para promover una controversia constitucional como esta. A mi juicio, dada la particular integración de la esfera competencial de las alcaldías de la Ciudad de México, el análisis de este presupuesto procesal debe atender siempre a las circunstancias específicas del caso, a fin de verificar si efectivamente se pretende tutelar una competencia protegida directamente por la Constitución General.

Sobre esa base, en el caso no advertí que los planteamientos de la alcaldía se relacionaran con atribuciones derivadas de dicho texto constitucional ni que se configurara un principio de afectación que justificara su análisis en vía de controversia constitucional. Si bien el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional al artículo 122 ordenó preservar en la legislación local ciertas competencias para las entonces delegaciones, dicha previsión no implicó que estas facultades adquirieran jerarquía constitucional federal. En consecuencia, no es posible fundar en ese mandato una legitimación para impugnar normas secundarias mediante esta vía.

En ese sentido, me aparté expresamente de los razonamientos vertidos en los párrafos 40 y 41 de la sentencia, en los que se sostiene que las controversias constitucionales 242/2022 y 243/2022 generaron un precedente obligatorio que reconoce interés legítimo a las alcaldías en todo supuesto, pues las consideraciones adoptadas en aquellos precedentes deben entenderse acotadas a los casos ahí resueltos, lo cuales se vinculan únicamente con legislación sobre operación e innovación digital.

Por estas razones, voté en contra del apartado relativo al interés legítimo y, en consecuencia, por el sobreseimiento total del asunto.

En este sentido, me es importante aclarar que esta postura se reiteró también al discutirse el análisis de otras causas de improcedencia, donde me pronuncié por su desestimación con base en el principio de que basta la actualización de una causa de improcedencia para decretar el sobreseimiento, resultando innecesario y, por ende, infundado el examen de los restantes presupuestos procesales o de fondo.

No obstante, al haber prevalecido el criterio mayoritario sobre la procedencia, se abordó el estudio del fondo del asunto. En congruencia con mi postura de improcedencia, me posicioné en contra de dicho estudio, por considerar que no debía emitirse pronunciamiento alguno sobre el fondo al no actualizarse el interés legítimo de la actora, aspecto que clarifiqué durante la discusión y votación de los restantes apartados de fondo del asunto.

Únicamente con la finalidad de dejar constancia de mi razonamiento integral y participar en la votación, formulé también una posición de fondo en relación con la invalidez del artículo 4, fracción XIII bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México, única disposición declarada inconstitucional. A mi juicio, la invalidez carece de sustento, pues la parte actora no formuló argumento alguno —ni siquiera de manera general— sobre el contenido de dicho precepto, por lo que en el caso no existió un principio de agravio ni resultaba procedente suplir la deficiencia de la queja.

Además, estimé que la atribución establecida en dicho precepto no invade competencias de las alcaldías, sino que prevé una facultad excepcional del gobierno central para actuar en contextos de emergencia o contingencia, lo cual resulta no solo razonable sino necesario en aras de una gestión eficaz e integral de situaciones extraordinarias. Previsión que no incide negativamente en derechos humanos ni altera el equilibrio competencial de manera inconstitucional.

Así, si bien reiteraré de forma general mi oposición al estudio del fondo, estimé necesario emitir argumentos sustantivos solo respecto de la disposición invalidada, a fin de evidenciar que, aun si se hubiera actualizado el interés legítimo, no era procedente la invalidez decretada. Esta aclaración no riñe con mi postura general sobre la improcedencia del asunto, y tiene únicamente el propósito constatar que, en mi opinión, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no debió pronunciarse sobre el fondo ni mucho menos invalidar disposición alguna, menos aún una que, por sus propios méritos, se sostiene dentro del orden constitucional.

Aspectos que me permito clarificar a través del presente voto.

Atentamente

Ministra **Loretta Ortiz Ahlf**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **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 tres fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto aclaratorio formulado por la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en relación con la sentencia del treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 252/2023, promovida por la Alcaldía de Coyoacán, Ciudad de México. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de junio de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 253/2023, así como los Votos Concurrente de la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández y Aclaratorio de la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf.

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 253/2023

ACTORA: ALCALDÍA MIGUEL HIDALGO, CIUDAD DE MÉXICO

DEMANDADOS: PODER EJECUTIVO Y LEGISLATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

SECRETARIO: GEOVANNI SANDOVAL OCHOA

COLABORARON: FRIDA VON BERTRAB CAMPUZANO

SANTIAGO RAMOS MIRANDA

Acto impugnado: Decreto por el que se reforman varios artículos de la Ley de Establecimientos Mercantiles de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el diecinueve de enero de dos mil veintitrés.

ÍNDICE TEMÁTICO

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.....	1
Presentación de la demanda	1
Admisión y trámite	1
Contestaciones de demanda	2
Cierre de la instrucción	2
I. COMPETENCIA	2
II. PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS.....	3
III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO.....	3
IV. OPORTUNIDAD	4
V. LEGITIMACIÓN ACTIVA	4
VI. LEGITIMACIÓN PASIVA	6
VII. INTERÉS LEGÍTIMO	8
VIII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	13
VIII.1. No se agotó la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto.....	13
IX. ESTUDIO DE FONDO.....	14
IX.1. Consideraciones previas	14
IX.2. Cuestiones necesarias para resolver la controversia constitucional	18
IX.3. Artículo 1	26
Facultad contenida en el artículo impugnado	26
IX.4. Artículo 2 fracción IV inciso b) en relación con el transitorio quinto.....	30
Facultad contenida en la fracción impugnada.....	30
Cómo estaban reguladas y a quién pertenecían dichas facultades en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.....	32
Cómo se contemplan dichas facultades en la Constitución Política de la Ciudad de México u otra ley local.....	32
Constitucionalidad del artículo 2 fracción IV inciso b) en relación con el quinto transitorio.....	33
IX.5. Artículo 4, fracción XIII bis.....	35
Facultad contenida en la fracción impugnada.....	35
Cómo estaban reguladas y a quién pertenecían dichas facultades en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.....	36
Cómo se contemplan dichas facultades en la Constitución Política de la Ciudad de México u otra ley local.....	36
Constitucionalidad del artículo 4, fracción XIII bis.....	37
IX.6. Artículo 10, apartado A, fracciones X y XI.....	39
Facultades contenidas en el artículo impugnado	39
IX.7. Artículo 15 bis, último párrafo	44
Facultades contenidas en el artículo impugnado	44
X. EFECTOS.....	47
XI. DECISIÓN	48

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
253/2023**

**ACTORA: ALCALDÍA MIGUEL HIDALGO,
CIUDAD DE MÉXICO**

**DEMANDADOS: PODER EJECUTIVO Y
LEGISLATIVO DE LA CIUDAD DE
MÉXICO**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

COTEJÓ

SECRETARIO: GEOVANNI SANDOVAL OCHOA

**COLABORARON: FRIDA VON BERTRAB CAMPUZANO
SANTIAGO RAMOS MIRANDA**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 253/2023, promovida por la alcaldía Miguel Hidalgo, de la Ciudad de México, en contra de la Jefatura de Gobierno y el Congreso de la Ciudad de México.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

Presentación de la demanda

1. La alcaldía presentó una controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad de México en la que impugnó:

***Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Establecimientos Mercantiles de la Ciudad de México**, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el diecinueve de enero de dos mil veintitrés”.*

Admisión y trámite

2. La Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó registrar el expediente con el número 253/2023. Designó al Ministro Javier Laynez como instructor del procedimiento, quien admitió a trámite la demanda y tuvo como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad de México.

Contestaciones de demanda

3. Los poderes demandados presentaron sus respectivas contestaciones a la controversia e hicieron valer lo que estimaron conveniente.

Cierre de la instrucción

4. La audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos se celebró una vez agotados los trámites de ley. Se hizo la relación de las constancias de autos, se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas por las partes y se abrió el período de alegatos. Posteriormente, se declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución

I. COMPETENCIA

5. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto porque es un conflicto entre una alcaldía y dos poderes de la Ciudad de México en el que se plantean invasiones a la esfera de atribuciones directamente regulada en la Constitución General. El fundamento jurídico de la competencia son los artículos 105, fracción I, inciso j) de la Constitución General, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los puntos Segundo, fracción I y Sexto del Acuerdo General Número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, modificado mediante instrumento normativo de diez de abril siguiente.

6. Es importante especificar que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación aplicable es la publicada el siete de junio de dos mil veintiuno en términos del artículo tercero transitorio¹ del Decreto publicado el veinte de diciembre de dos mil veinticuatro.

II. PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS

7. El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General² establece que todas las sentencias deben fijar las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia. En este caso, la alcaldía impugnó el decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Establecimientos Mercantiles de la Ciudad de México, sin embargo, en su demanda únicamente expresó conceptos de invalidez contra los artículos 1; 2; fracción IV, inciso b); 4 fracción XIII bis; 10, apartado A, fracción X y XI; 15 bis, último párrafo y, quinto transitorio.
8. El Decreto impugnado se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el diecinueve de enero de dos mil veintitrés y su emisión se reconoció por los poderes demandados en sus contestaciones de demanda.

III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

9. El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General establece que las sentencias deben de tener por demostradas las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia. La alcaldía impugnó el decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Establecimientos Mercantiles de la Ciudad de México, publicado el diecinueve de enero de dos mil veintitrés. Como el decreto impugnado se encuentra publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, entonces se tiene por demostrada su existencia.

IV. OPORTUNIDAD

10. El plazo para interponer una controversia en contra de normas generales es de treinta días hábiles. Se cuentan a partir del día siguiente a la fecha de su publicación o a partir del día siguiente al que se produzca su primer acto de aplicación. La manera en que debe computarse el plazo tiene su fundamento en los artículos 3 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
11. El decreto impugnado se publicó el diecinueve de enero de dos mil veintitrés y el plazo para presentar la demanda transcurrió del veinte de enero al tres de marzo. Como la demanda se presentó el tres de marzo de dos mil veintitrés, es oportuna.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

12. La alcaldía actora tiene legitimación activa para interponer la presente controversia en términos del artículo 105, fracción I, inciso j), de la Constitución General³. El Pleno de la Suprema Corte, en las controversias constitucionales 282/2019⁴, 242/2022⁵ y 243/2022⁶, determinó por unanimidad que existen tres razones para concluir que las alcaldías de la Ciudad de México cuentan con legitimación activa para promover controversias constitucionales contra los poderes de la Ciudad de México. En primer lugar, porque se trata de un órgano originario con un ámbito competencial propio que le otorga el artículo 122 de la Constitución Federal. En segundo lugar, porque el artículo 105, fracción I, inciso j) de la Constitución Federal habilita a las alcaldías para presentar controversias constitucionales. En tercer lugar, porque del proceso legislativo que terminó en la reforma constitucional del artículo 122 de la Constitución General se advierte la clara intención del constituyente de que las alcaldías pudieran presentar controversias constitucionales para defender su ámbito competencial.

¹ Tercero.- Hasta en tanto las Ministras y Ministros electos tomen protesta de su encargo ante el Senado de la República el 1o. de septiembre de 2025, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se regirá para todos los efectos por las atribuciones, competencias, obligaciones, reglas de votación, faltas, licencias y demás disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2021; con excepción de la materia electoral tal como está previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En consecuencia, hasta la fecha señalada en el enunciado anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación seguirá funcionando en Pleno o en Salas.

² Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; [...]

³ Artículo 105. 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 [...]

⁴ Sentencia recaída a la controversia constitucional 282/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 6 de abril de 2021.

⁵ Sentencia recaída a la controversia constitucional 242/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 16 de abril de 2024.

⁶ Sentencia recaída a la controversia constitucional 243/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 16 de abril de 2024.

13. Finalmente, el Pleno de la Suprema Corte reconoció que la competencia constitucional de las alcaldías está delineada en el artículo 122, apartado A, base VI, incisos a) al f) de la Constitución General y el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional que establece las facultades mínimas con las que contarán las alcaldías⁷. Sin profundizar en su alcance, que las alcaldías estén estructuradas desde la Constitución General significa que son órganos originarios del Estado Mexicano.
14. El artículo 105, fracción I, inciso j), de la Constitución General expresamente otorga a las alcaldías de la Ciudad legitimación activa en controversias constitucionales⁸. Este supuesto podría ser interpretado en un sentido restrictivo entendiendo que dicha legitimación es solo para el caso de que se demande la constitucionalidad de normas generales de otras entidades federativas. Sin embargo, esta Suprema Corte previamente ha considerado que la legitimación pasiva en controversias constitucionales es más abierta⁹. Los poderes, entidades y 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 Constitución Federal. Por tanto, se confirma que las alcaldías pueden 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 originaria¹⁰.
15. La alcaldía Miguel Hidalgo acudió al juicio a través de Mauricio Tabe Echartea, quien demostró ser el alcalde con copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección para la alcaldía, expedida por el Instituto Electoral de la Ciudad de México el diez de junio de dos mil veintiuno. Las atribuciones del funcionario público para representar a la alcaldía están previstas en el artículo 31, fracción XVI, de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México¹¹, por lo que la parte actora cuenta con legitimación activa para comparecer al presente juicio.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

16. En las controversias constitucionales se considera parte demandada a la entidad, poder u órgano que emita el acto impugnado, quienes deben comparecer a juicio a través de sus representantes legales¹². En este caso, el Ministro instructor reconoció como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad de México en el acuerdo de admisión¹³ y, por tanto, ambos poderes cuentan con legitimación pasiva en la presente controversia.
17. El diputado Fausto Manuel Zamorano Esparza compareció como representante del Poder Legislativo en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva del Congreso. Acreditó su nombramiento con el acuerdo AC/CCMX/II/JUCOPO/2A/021/2023 de la Junta de Coordinación Política del Congreso de la Ciudad de

⁷ **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.

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.

⁸ **Artículo 105.** 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 [...]

⁹ Sentencia recaída a la controversia constitucional 41/2011, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, 12 de febrero de 2013, fallada por: unanimidad de once votos.

Sentencia recaída a la controversia constitucional 2/2013, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 22 de enero de 2014, fallada por: unanimidad de cinco votos.

¹⁰ **CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.** Tesis P.LXXIII/98 (9a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo VIII, Diciembre de 1998, página 790, registro digital 195024.

¹¹ **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 [...]

¹² **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. [...]

¹³ Ver acuerdo del veinticinco de mayo de dos mil veintitrés.

México, por el que se sometió a aprobación del Pleno los nombres de las y los diputados integrantes de la Comisión Permanente. Sus facultades de representación están previstas en los artículos 26, 29, fracción XVIII y 32, fracción XXV, de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México¹⁴.

18. En nombre de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México compareció el Director General de Servicios Legales, Adrián Chávez Dozal. Acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento¹⁵ y sus facultades de representación están previstas en el artículo 230 del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México¹⁶.

VII. INTERÉS LEGÍTIMO

19. **Criterio jurídico.** *La alcaldía actora cuenta con interés legítimo para que esta Suprema Corte estudie sus planteamientos de constitucionalidad porque acreditó que la emisión del decreto impugnado provocó, cuando menos, un principio de afectación a su ámbito de atribuciones regulado desde la Constitución General.*
20. La alcaldía cuenta con interés legítimo porque es un órgano originario del Estado Mexicano y acude al medio de control alegando que el decreto impugnado viola su ámbito de atribuciones directamente regulado por la Constitución General. Las alcaldías fueron configuradas desde el artículo 122 de la Constitución General con motivo de la reforma que convirtió a la Ciudad de México en una Entidad Federativa¹⁷. El artículo 122, apartado A, establece que el gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales en los términos establecidos en su constitución, la cual debe ajustarse a lo dispuesto por la Constitución General y las bases ahí previstas¹⁸. La base VI indica que el gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México está a cargo de las alcaldías y desarrolla sus competencias del inciso a) al f)¹⁹. El inciso c) establece que la administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a las alcaldías y que la constitución de la Ciudad de México establecerá su competencia dentro de sus respectivas jurisdicciones²⁰. En conclusión, el ámbito de atribuciones de las alcaldías está delineado por el 122, apartado A, base VI, del inciso a) al f) de la Constitución General.

¹⁴ **Artículo 26.** El Congreso contará con una Mesa Directiva y una Junta de Coordinación Política que reflejarán en su composición la paridad, la pluralidad y proporción de los Grupos Parlamentarios que integren al Pleno. Sus presidencias serán rotativas cada año y no podrán depositarse simultáneamente en representantes de mismo partido político. En ningún caso se podrán desempeñar cargos en la Junta y en la Mesa Directiva al mismo tiempo.

[...]

La Mesa Directiva dirigirá las sesiones durante los periodos extraordinarios de sesiones, así mismo será la Mesa que dirigirá las sesiones de la Comisión Permanente, que tengan lugar durante su encargo.

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; [...].

¹⁵ Cuaderno de la controversia constitucional, foja 156.

¹⁶ **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; [...]."

¹⁷ **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. [...]

¹⁸ **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: [...]

¹⁹ **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: [...]

²⁰ **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.

21. El artículo décimo séptimo transitorio, del decreto de reforma al artículo 122 de la Constitución General, ordenó al Congreso de la Ciudad de México una distribución de competencias que debía respetar lo establecido en el citado artículo 122. El Constituyente originario indicó que dentro de las funciones que correspondan a las alcaldías, la constitución y leyes de la Ciudad de México deben contemplar, como mínimo, aquéllas que preveía la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente a la entrada en vigor del decreto de reforma. Consecuentemente, el artículo décimo séptimo transitorio se incorpora a la esfera de atribuciones que las alcaldías tienen directamente regulada desde la Constitución General.
22. Por un lado, el artículo décimo séptimo transitorio ordenó una configuración específica del ámbito de atribuciones que las alcaldías deben tener. Por otro, estableció un límite al Congreso de la Ciudad de México que condiciona cuáles son las funciones que, al menos, las alcaldías deben tener en la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes locales. Con todo, no debe perderse de vista que cualquiera que sea la distribución de competencias debe apegarse a las bases establecidas en el artículo 122 de la Constitución General. En conclusión, que las alcaldías, en su demanda, refieran a artículos de la constitución de la Ciudad de México y otras leyes locales no debe entenderse como un planteamiento de legalidad, sino que buscan evidenciar que el acto impugnado no respeta el ámbito de atribuciones regulado directamente por el artículo 122 y el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma en materia política de la Ciudad de México.
23. El Pleno de la Suprema Corte en la jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.)²¹ determinó que para resolver las violaciones susceptibles de analizarse en el fondo es necesario acreditar que la emisión de la norma genera, cuando menos, un principio de agravio en perjuicio de la parte actora. El perjuicio puede derivar no solo de una invasión competencial sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada desde la Constitución General. La amplia concepción del principio de afectación debe entenderse en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha llevado a identificar hipótesis de improcedencia. La primera ocurre cuando se hacen valer violaciones a cláusulas sustantivas. La segunda ocurre cuando se hacen valer violaciones de estricta legalidad. Ambos supuestos de improcedencia son de estricta aplicación y en caso de que se mezclen argumentos de violaciones a las órbitas competenciales el juicio debe ser procedente, y se debe estudiar la cuestión planteada, aunque ello implique el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de legalidad²².
24. La alcaldía impugna un decreto que reforma disposiciones de la Ley de Establecimientos Mercantiles de la Ciudad de México argumentando que atribuye a la Jefatura de Gobierno, a la Secretaría de Gobierno y a la Secretaría de Desarrollo Económico competencias que originalmente correspondían a las alcaldías. Enfatiza que el análisis de constitucionalidad debe realizarse considerando el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma en materia política de la Ciudad de México que ordena la distribución de competencia con base en lo establecido por el artículo 122 de la Constitución General. A juicio de este Tribunal Pleno, el decreto impugnado incorpora nuevas facultades a varias autoridades de la Ciudad de México, lo que demuestra que el acto impugnado actualiza, cuando menos, un principio de afectación al ámbito de atribuciones de las alcaldías y, por tanto, que la actora cuenta con interés legítimo para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analice los argumentos presentados.
25. No pasa inadvertido que los poderes demandados respondieron la demanda argumentando que la controversia constitucional es improcedente porque la actora no hizo valer violaciones directas a la Constitución General. Que el artículo 122, apartado A, fracción VI, párrafo tercero, inciso c) y apartado D, en relación con el artículo 134, párrafo octavo, no prevén facultades relacionadas con establecimientos mercantiles. Consecuentemente, sostuvieron que el acto impugnado no genera una violación directa a la Constitución Federal y lo procedente es sobreseer la controversia con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria. No obstante, como quedó demostrado, la alcaldía acreditó que la emisión del acto actualizó, cuando menos, un principio de afectación al ámbito de sus atribuciones reguladas directamente en la Constitución General.

²¹ **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.** Tesis P./J. 42/2015 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 25, Tomo I, Diciembre de 2015, página 33, registro digital 2010668.

²² Criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) de rubro **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.**

26. Además, conviene señalar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el dieciséis de abril de dos mil veinticuatro, resolvió las controversias constitucionales 242/2022²³ y 243/2022²⁴ en las que diversas alcaldías de la Ciudad de México impugnaron artículos de la Ley de Operación e Innovación Digital de la Ciudad de México. Las alcaldías hicieron valer violaciones a las atribuciones que les confiere el artículo 122, apartado A, base VI, de la Constitución Federal y el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México. En ambos casos el Pleno de la Suprema Corte determinó por mayoría obligatoria que las alcaldías contaban con interés legítimo para acudir a la controversia constitucional, pues hicieron valer violaciones directas a su ámbito de atribuciones regulado en la Constitución General.
27. Conforme al artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁵, las consideraciones de los precedentes sentados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son obligatorias. En esta controversia, se hicieron valer violaciones a los mismos artículos constitucionales que en los precedentes mencionados. Considerando el precedente del Tribunal Pleno, lo procedente es reconocer que la alcaldía actora hace valer violaciones a su esfera de atribuciones establecidas en la Constitución General y, por tanto, analizar la constitucionalidad del decreto de reforma impugnado.
28. Por último, es importante aclarar que contar con interés legítimo no implica la invalidez de los artículos impugnados. La constitucionalidad de los artículos impugnados será una cuestión que este Tribunal Pleno de la Suprema Corte resuelva una vez estudiado el fondo del asunto.

VIII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

VIII.1. No se agotó la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto

29. **Criterio jurídico.** *No se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria porque era innecesario que la alcaldía agotara las instancias judiciales locales. Aunque existen otros medios de defensa en la legislación local, si la actora invoca violaciones directas a la Constitución General corresponde exclusivamente a esta Suprema Corte resolverlas.*
30. Las demandadas alegaron que el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria señala que las controversias son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto. La alcaldía actora no agotó la controversia local previo a promover la controversia constitucional en la Suprema Corte. Consecuentemente, lo procedente es declarar actualizada la causa de improcedencia y sobreseer el juicio.
31. La causa de improcedencia es infundada porque es innecesario agotar las instancias jurisdiccionales locales. Aunque existen otros medios de defensa previstos en la legislación capitalina²⁶, si la actora

²³ Sentencia recaída a la controversia constitucional 242/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 16 de abril de 2024. El tema de interés legítimo fue abordado en el apartado "VII: CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO" que se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Loretta Ortiz Ahlf, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Lenia Batres Guadarrama, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Norma Lucía Piña Hernández (ausentes Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Yasmín Esquivel Mossa).

²⁴ Sentencia recaída a la controversia constitucional 243/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 16 de abril de 2024. El tema de interés legítimo fue abordado en el apartado "VII: CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO" que se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Loretta Ortiz Ahlf, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Lenia Batres Guadarrama, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Norma Lucía Piña Hernández (ausentes Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Yasmín Esquivel Mossa).

²⁵ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 94.** Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito.

[...]

Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas. [...]

²⁶ **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:

- La persona titular de una alcaldía y el concejo;
- Dos o más alcaldías;
- Una o más alcaldías y el Poder Ejecutivo o Legislativo o algún organismo constitucional autónomo de la Ciudad;
- Los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad; y
- Los organismos constitucionales autónomos y el Poder Ejecutivo o Legislativo de la Ciudad.

[...]

invoca violaciones directas a la Constitución General de México, corresponde a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverlas en exclusiva²⁷.

IX. ESTUDIO DE FONDO

IX.1. Consideraciones previas

32. El Pleno de esta Suprema Corte, en la **controversia constitucional 282/2019**, analizó el régimen constitucional de las alcaldías de la Ciudad de México y su evolución a través del tiempo. La Constitución 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. En agosto de mil novecientos veintiocho se publicó la reforma al artículo 73, fracción VI, de la Constitución General que suprimió el régimen municipal para el Distrito Federal y las delegaciones sustituyeron a los municipios. El gobierno estaba a cargo del Presidente de la República quien tenía la facultad de nombrar y remover al titular del Departamento del Distrito Federal. En mil novecientos noventa y seis se estableció que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los Jefes Delegacionales serían electos por democracia directa. Esta reforma concluyó un proceso de descentralización administrativa que se venía dando desde mil novecientos setenta. Finalmente, la reforma de dos mil dieciséis en materia política de la Ciudad de México transformó a las delegaciones en alcaldías y les confirió su régimen actual.
33. El artículo 122, apartado A, base VI, de la Constitución General faculta a la constitución y leyes de la Ciudad de México la regulación de las alcaldías. Estos ordenamientos jurídicos locales fijan la competencia, integración y organización administrativa de las demarcaciones territoriales dentro de cada jurisdicción²⁸. En algunas de las iniciativas de Senadores de la República se propuso que el artículo 122 de la Constitución General tuviera un catálogo de atribuciones para las alcaldías capitalinas similar al régimen municipal del artículo 115 de la Constitución General. Las propuestas no prosperaron, sin embargo, la discusión parlamentaria en el Senado de la República logró que el artículo décimo séptimo transitorio del decreto de reforma estableciera como facultades mínimas en favor de las alcaldías las que ya tenían las delegaciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, vigente en ese momento. En este sentido, el artículo 122, apartado A, base VI, en conjunto con el artículo décimo séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México son el parámetro de regularidad constitucional que será utilizado para revisar la validez de los artículos impugnados. Sin embargo, antes de realizar el estudio de fondo se delinearán los principios y facultades que lo componen.
34. El artículo 122, apartado A, base VI, de la Constitución General ordena que la regulación que la constitución y leyes de la Ciudad de México realicen debe respetar ciertos principios al reglamentar la integración, organización administrativa y facultades de las alcaldías. Este Tribunal Pleno los identifica a continuación:
- Las alcaldías son órganos político-administrativos integrados por una alcaldesa o alcalde y 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 electos 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.

²⁷ **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)**, Tesis P./J. 116/2005 (9a), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Septiembre de 2005, página 893, registro digital 177329.

²⁸ **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.

- 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 General.
 - Cada concejo está facultado para supervisar y evaluar las acciones de gobierno y controlar el ejercicio del gasto público de su alcaldía.
 - 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.
- 35.** Por otro lado, el artículo décimo séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México ordenó al Congreso local que la constitución y las leyes locales debían contener en favor de los alcaldes, al menos, las facultades que los jefes de las delegaciones tenían en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente a la entrada en vigor de la reforma. De este modo, las atribuciones del Congreso de la Ciudad de México para establecer las facultades y organización de las alcaldías no son absolutas ya que no pueden llegar al grado de nulificar, de hecho o de derecho, la existencia ni el funcionamiento autónomo de las alcaldías. Dichas atribuciones están limitadas por principios constitucionales como el que establece que cada alcalde está a cargo de la administración pública de su demarcación territorial, el cual se entiende que comprende, al menos, las facultades que los jefes de las delegaciones tenían en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. De este modo, si el Congreso de la Ciudad de México reforma alguna disposición legal reduciendo o eliminando alguna facultad que preveía la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal se entiende que estaría afectando el principio constitucional que ordena que la administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los alcaldes.
- 36.** El estatus independiente de las alcaldías tiene fundamento en la estructura de gobierno de la Ciudad de México que el artículo 122 de la Constitución General ordena. Además, tanto los alcaldes como los concejales son electos democráticamente de acuerdo con las reglas del mismo artículo constitucional²⁹, lo que refuerza su independencia de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México. Aunque la elección universal, libre, secreta y directa de los alcaldes ya estaba prevista desde antes de la reforma en materia política de la Ciudad de México, lo cierto es que ésta añadió la elección para los concejos buscando consolidar el gobierno democrático y representativo de las alcaldías³⁰. En el dictamen de la Cámara de Diputados, como en su discusión, se resaltó que incorporar la pluralidad de ideologías traería una mayor autonomía para las alcaldías. El régimen propuesto dotaría de mayores herramientas y potestad a las autoridades de cada alcaldía para atender las necesidades ciudadanas cotidianas. En conclusión, la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México buscó otorgar a las alcaldías de atribuciones y autonomía suficientes para atender los problemas cotidianos de la población que gobiernan.

IX.2. Cuestiones necesarias para resolver la controversia constitucional

- 37.** La alcaldía hizo valer en sus conceptos de invalidez los argumentos siguientes:
- a) El artículo 4, fracción XIII bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México es contrario al artículo 122, apartado A, base VI, inciso c), de la Constitución General en relación con el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México. Restringe la facultad exclusiva de la alcaldía para otorgar o negar permisos a los establecimientos mercantiles. Incluso, en algunos casos, restringe la atribución para pronunciarse sobre su ampliación y vigencia.

²⁹ **Artículo 122, base VI, inciso 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.

³⁰ 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.”*

El poder legislativo restringe su facultad exclusiva en materia de permisos y la traslada al poder ejecutivo bajo los supuestos de “emergencias, casos fortuitos o de fuerza mayor” sin aclarar a qué tipo de emergencias se refiere, las medidas que tomará, los periodos de vigencias que prorrogará o la forma en la que lo hará del conocimiento de la alcaldía.

- b) El artículo 15 bis, último párrafo, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México es contrario al artículo 122, apartado A, base VI, inciso c), de la Constitución General en relación con el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México. Quita a las alcaldías la atribución de administrar públicamente su demarcación territorial. El Congreso de la Ciudad de México indebidamente otorga a la Secretaría de Seguridad Ciudadana atribuciones que corresponden exclusivamente a las alcaldías. Le concede facultades para retirar enseres de la vía pública, además de que los ciudadanos pierden la certeza de qué autoridad llevará a cabo el retiro.
- c) El artículo 1 de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México es contrario al artículo 122, apartado A, base VI, inciso c), de la Constitución General en relación con el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México. Excluye a los locales con actividad industrial de ser regulados, además pasa por alto que en la alcaldía Miguel Hidalgo existen varios de esos establecimientos mercantiles. El Congreso local pierde de vista que en términos del artículo 40 TER del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México dichos locales industriales son considerados del alto riesgo y, por tanto, deben ser vigilados por las alcaldías.

El artículo también viola lo establecido en el artículo 21, párrafo noveno, de la Constitución General que establece que la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, libertades, integridad y patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia.

- d) El artículo 10, fracciones X y XI, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México es contrario al artículo 21, párrafo noveno, de la Constitución General. Transcribe los artículos 1, párrafo tercero, de la Constitución General; 1, fracción III, y 2 de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil; 40 TER, 47 y 48 del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México. Consecuentemente, sostiene que el artículo impugnado viola el derecho a la vida e integridad de las personas y su patrimonio porque el Congreso de la Ciudad de México, de manera arbitraria, decidió que 50 personas no es suficiente para contar con un programa interno de protección civil, sino que se requieren más de 100 personas en un establecimiento mercantil. También argumenta que esa determinación desaparece las atribuciones que tiene la alcaldía para realizar acciones en beneficio de salvaguardar la vida y la integridad de las personas porque el Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México vigente faculta a las alcaldías a exigir un programa interno de protección civil a los establecimientos con aforo superior a 50 personas.
- e) El artículo 2, fracción IV, inciso b), de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México es contrario a los artículos 21, párrafo noveno, de la Constitución General, así como 31, fracción VIII, y 32 de la Ley Orgánica de las Alcaldías de la Ciudad de México. En ellos se encuentra el ejercicio autónomo de la función de gobierno y las facultades exclusivas que las alcaldías tienen en su ámbito de competencia.

El concepto de impacto vecinal atendiendo a su naturaleza y circunstancias intrínsecas conlleva un impacto en el entorno social, por lo que, la alcaldía es quien está facultada para supervisar, vigilar y autorizar la apertura de dichos establecimientos con la finalidad de garantizar el bien común. Por el contrario, el Congreso de la Ciudad de México permite que los establecimientos mercantiles de impacto vecinal no tengan limitación alguna para operar, sino que basta con que ingresen los datos requeridos y la impresión del acuse para comenzar a operar.

El artículo quinto transitorio del decreto señala que en tanto se implementan los cambios al sistema, los titulares de los establecimientos mercantiles de impacto vecinal ingresarán a la misma plataforma en el entendido de que el permiso se entenderá como aviso por las alcaldías. En conclusión, argumenta que con la reforma se elimina la potestad exclusiva de las alcaldías de autorizar las solicitudes de apertura de impacto vecinal, razón por la cual, resulta procedente declarar su invalidez.

38. El Poder Ejecutivo de la Ciudad de México contestó los conceptos de invalidez argumentando lo siguiente:

- a) Los conceptos de invalidez que hace valer la alcaldía son infundados porque el acto impugnado no viola los principios de división de poderes, autonomía administrativa y de gestión ni la distribución de competencias. El principio de división de poderes es evolutivo y flexible de modo que debe adaptarse para proyectar su ideal regulativo de pesos y contrapesos. Las alcaldías forman parte de la administración pública del Gobierno de la Ciudad de México, ya que conforme al artículo 122, apartado A, base V, de la Constitución General, la administración pública de la Ciudad de México es centralizada y paraestatal. Si bien las alcaldías cuentan con autonomía de gestión, lo cierto es que esa autonomía está limitada por la Constitución Federal. En conclusión, el acto impugnado es constitucional porque el artículo 122, apartado A, fracción VI, inciso c), de la Constitución General señala que las facultades y ámbito competencial de las alcaldías serán establecidos en la constitución de la Ciudad de México.

El artículo 53 de la constitución de la Ciudad de México indica las facultades exclusivas de las alcaldías. En materia de establecimientos mercantiles está prevista la autorización, verificación, sanción y vigilancia administrativa del cumplimiento legal. Sin embargo, para ejercerlas deben sujetarse a los términos de la ley aplicable. Consecuentemente, el decreto impugnado no restringe las facultades de la actora ni invade su esfera competencial porque únicamente detalla la manera en que la alcaldía debe ejercer sus atribuciones respecto de establecimientos mercantiles en la Ciudad de México.

Destaca que el decreto impugnado es constitucional porque no invade la esfera de competencias de la alcaldía y tiene el propósito de regular la apertura y funcionamiento de establecimientos mercantiles para reactivar la economía. La apertura de los negocios es un tema prioritario para impulsar la reactivación de la economía, principalmente del sector restaurantero el cual se vio muy afectado por la pandemia de COVID-19.

- b) El concepto de invalidez que hace valer la alcaldía respecto del artículo 4, fracción XIII Bis, es infundado porque no invade competencias de la actora ni limita sus facultades en materia de establecimientos mercantiles. Esta fracción establece que es facultad de la Jefatura de Gobierno implementar las medidas necesarias para la apertura y funcionamiento de los establecimientos mercantiles en situaciones de emergencia, casos fortuitos o de fuerza mayor. Asimismo, le otorga la atribución de ampliar la vigencia de los avisos o permisos en las mismas circunstancias. La alcaldía alega que el decreto impugnado le concede facultades a la Jefatura de Gobierno que corresponden exclusivamente a las demarcaciones territoriales. Sin embargo, la Constitución Local establece que le corresponde al Gobierno garantizar la seguridad de las personas a través de medidas de prevención, mitigación y gestión integral de riesgos que reduzcan la vulnerabilidad ante eventos originados por fenómenos naturales y por la actividad humana³¹. Tanto la Constitución Local como la Ley Orgánica de Alcaldías establecen que las demarcaciones territoriales cuentan con atribuciones subordinadas en materia de gestión de riesgos³². Por lo tanto, si la Jefatura de Gobierno está facultada para implementar medidas de prevención, mitigación y gestión integral de riesgos para preservar la integridad de las personas y su patrimonio, entonces cuenta también con la facultad para aplicar esas medidas en supuestos de emergencia para la apertura o ampliación de permisos en materia de establecimientos mercantiles.

³¹ **Artículo 16.** Ordenamiento territorial [...]

I. Vulnerabilidad, resiliencia, prevención y mitigación de riesgos

1. El Gobierno de la Ciudad garantizará la seguridad de las personas, estableciendo medidas de prevención, mitigación y gestión integral de riesgos que reduzcan la vulnerabilidad ante eventos originados por fenómenos naturales y por la actividad humana. Asimismo: [...]

b) Implantará la coordinación interinstitucional para la prevención, mitigación, auxilio, atención, recuperación y reconstrucción ante la ocurrencia de una emergencia, siniestro o desastre, privilegiando la integridad de las personas, su patrimonio y la protección de los animales en su calidad de seres sintientes; [...]

e) En situaciones de emergencia o desastre, garantizará la seguridad ciudadana, implementando medidas que tomen en cuenta todas las características de la población, brindará atención médica prehospitalaria y hospitalaria, y garantizará la infraestructura disponible;

³² **Artículo 53.** [...]

B. De las personas titulares de las alcaldías [...]

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

c) En forma subordinada con el Gobierno de la Ciudad de México:

XII. Coadyuvar con el organismo público garante de la gestión integral de riesgos de la Ciudad de México, para la prevención y extinción de incendios y otros siniestros que pongan en peligro la vida y el patrimonio de los habitantes; y

También es infundado el concepto de invalidez que alega que el artículo 15 Bis invade las competencias de las demarcaciones territoriales en materia de establecimientos mercantiles al facultar a la Secretaría de Seguridad Ciudadana para retirar enseres. La Constitución local establece que la seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Ciudad de México, en colaboración con las alcaldías y sus habitantes. Bajo esa premisa, la Jefatura de Gobierno puede apoyarse en sus secretarías para cumplir con sus funciones de seguridad pública. Conforme a la Ley de Movilidad de la Ciudad de México, la Secretaría de Seguridad Ciudadana tiene la facultad de asegurar que la vialidad esté libre de obstáculos y elementos que impidan, dificulten u obstaculicen el tránsito vehicular y peatonal. Por lo tanto, el decreto impagado no establece ninguna facultad nueva para la Secretaría, en su lugar, reafirma su facultad para retirar los objetos que obstaculicen la vía pública.

- c) Es infundado el concepto de invalidez referente a la inconstitucionalidad del artículo 10 fracciones X y XI de la Ley de Establecimientos Mercantiles. El decreto impugnado estableció que el número de personas necesarias para exigir la obligación a los establecimientos mercantiles de contar con un Programa Interno de Protección Civil es de 100 (cien) personas. La alcaldía alega que esto contradice el artículo 58, fracción XIII, de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México que establece un mínimo de aforo de cincuenta 50 (cincuenta) personas para que los establecimientos mercantiles estén obligados para contar con un Programa Interno de Control.

Es infundado el agravio ya que al artículo 58, fracción XIII, de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México³³ establece que los inmuebles donde exista una concentración superior a cien 100 (cien) personas, incluyendo personas trabajadoras del lugar y que tengan más de 250 (doscientos cincuenta) metros cuadrados de construcción se implementará el Programa Interno de Protección Civil correspondiente. Por lo tanto, no existe contradicción entre las normas referidas.

Por último, la alcaldía no tiene legitimación constitucional para alegar que los actos reclamados vulneran los derechos humanos de sus habitantes porque no es materia de estudio de las controversias constitucionales. En caso de existir una violación a los derechos humanos, son los ciudadanos quienes deben de defenderlos en las instancias correspondientes.

39. El Congreso de la Ciudad de México defendió la constitucionalidad del decreto impugnado con los argumentos siguientes:

- a) Los conceptos de invalidez son infundados porque la alcaldía incorrectamente asume atribuciones que no le corresponden respecto de establecimientos mercantiles. El Congreso de la Ciudad de México es el único órgano facultado para modificar leyes de la Ciudad de México. El artículo 122, apartado A, fracción II, de la Constitución General establece que el poder de legislar se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México. Consecuentemente, el Congreso de la Ciudad de México reformó la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México en ejercicio de sus facultades constitucionales y, por tanto, no invadió ninguna atribución de la alcaldía actora.
- b) El artículo décimo séptimo transitorio de la reforma al artículo 122 de la Constitución General estableció que las facultades mínimas para las alcaldías debían ser las que ya tenían las delegaciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. De este modo, debe estudiarse si las competencias que alega la actora estaban contempladas en la abrogada Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. La ley abrogada preveía que el tema de los establecimientos mercantiles es una materia donde varias autoridades tienen participación. El artículo 38, fracción XII, de la ley abrogada determinaba que correspondía a los delegados de las demarcaciones territoriales 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. De los artículos 6, 7, 8 y 9 de la ley abrogada se apreciaba que las delegaciones compartían con el poder ejecutivo del Distrito Federal atribuciones en materia de establecimientos mercantiles. Específicamente preveía como competencia exclusiva del Jefe de Gobierno la implementación de mecanismos para la apertura rápida de establecimientos mercantiles y las determinaciones de acciones de mejora regulatoria para la competitividad. La Secretaría de Gobierno podía sistematizar el padrón de establecimientos mercantiles y emitir

³³ Artículo 58. El Programa Interno se implementará, en: [...]

XIII. Los demás inmuebles donde exista una concentración superior a 100 personas, incluyendo personas trabajadoras del lugar y que tengan más de 250 metros cuadrados de construcción, cuya vigencia será de 5 años; y

los lineamientos para la elaboración y actualización del padrón. La Secretaría de Desarrollo Económico tenía la atribución de instrumentar y administrar el sistema electrónico para realizar los trámites que correspondan a los establecimientos mercantiles. En conclusión, cuando el Congreso de la Ciudad de México desarrolló esas atribuciones en la Ley de Establecimientos Mercantiles lo hizo porque no correspondía a las alcaldías.

Es infundado que el acto impugnado afecte las competencias constitucionales de la alcaldía porque la única atribución exclusiva de ellas es elaborar y mantener actualizado el padrón de giros mercantiles de su demarcación territorial y otorgar licencias y autorización para el funcionamiento de giros mercantiles. Facultad que el artículo 6, fracción I y 8, fracciones I y VI, incisos d) y g) de la Ley de Establecimientos Mercantiles respeta. Además, la reforma impugnada busca la simplificación administrativa para la apertura y funcionamiento de establecimientos mercantiles permitiendo aprovechar la mayor cantidad de recursos y el óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, productivas y de desarrollo humano.

Aclara que el artículo 4, fracciones XIII bis y XIII ter, de la Ley de Establecimientos Mercantiles solo se refiere a la atribución que la Jefatura de Gobierno tiene para atender casos de emergencia. La fracción XIII bis responde al control y mitigación de riesgos derivados de la emergencia sanitaria de COVID-19 en la Ciudad de México. El artículo 59 de la Ley de Salud para la Ciudad de México establece que la Jefatura de Gobierno conducirá el sistema de alerta sanitaria con la finalidad de activar y ampliar los mecanismos de respuesta y protección a la salud. En conclusión, el artículo 4, fracciones XIII bis y XIII ter, de la ley impugnada no viola atribuciones de la alcaldía porque la Jefatura de Gobierno tiene atribuciones para decidir sobre las medidas en situación de emergencia, implementar el uso de tecnologías y promover e implementar la política de mejora regulatoria en la ciudad.

Sobre el artículo 5 de la Ley de Establecimientos Mercantiles, sostiene que no invade la competencia de la alcaldía porque en ningún momento se refiere a las competencias de las alcaldías, sino solo se mejoró la redacción de atribuciones con que cuenta la Secretaría de Gobierno desde antes de la reforma. En relación con el artículo 10, fracción X, precisa que no se refiere a atribuciones contempladas en favor de la alcaldía, sino que hace alusión a obligaciones exclusivas de personas titulares de establecimientos mercantiles por lo que no constituye ninguna invasión de competencias. Respecto al artículo 15, señala que solo establece las reglas y obligaciones que deben cumplir los dueños de los establecimientos mercantiles que deseen colocar enseres en la vía pública para que no sea invadida en su totalidad, se garantice el libre tránsito, el uso y la ciudad sea más habitable.

40. El Pleno de esta Suprema Corte resolverá la constitucionalidad de los artículos impugnados con base en el marco constitucional que garantiza un mínimo de atribuciones en favor de las alcaldías y establece la organización política y administrativa de la Ciudad de México. Para su análisis será fundamental lo ordenado por el artículo 122, apartado A, base VI, inciso c), de la Constitución General en conjunto con el artículo décimo séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México y el 21, párrafo noveno, de la Constitución General. El artículo 122 contiene un principio constitucional que ordena que la administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los alcaldes. Mientras el artículo transitorio especifica el mínimo de facultades legales que deben tener los alcaldes para administrar públicamente su demarcación territorial. Revisar la constitucionalidad de los artículos impugnados implica, necesariamente, analizar si el Congreso de la Ciudad de México respetó la orden constitucional de otorgar a las alcaldías las facultades que las delegaciones tenían en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Este Pleno recientemente realizó un estudio similar en las **controversias constitucionales 282/2019**³⁴, **242/2022**³⁵ y **243/2022**³⁶. Asimismo, es un criterio que ha venido utilizando para resolver controversias constitucionales desde la publicación de la jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.)³⁷.

b) Implantará la coordinación interinstitucional para la prevención, mitigación, auxilio, atención, recuperación y reconstrucción ante la ocurrencia de una emergencia, siniestro o desastre, privilegiando la integridad de las personas, su patrimonio y la protección de los animales en su calidad de seres sintientes;³⁴ Sentencia recaída a la controversia constitucional 282/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 6 de abril de 2021.

³⁵ Sentencia recaída a la controversia constitucional 242/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 16 de abril de 2024.

³⁶ Sentencia recaída a la controversia constitucional 243/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 16 de abril de 2024.

³⁷ **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.** Tesis P./J. 42/2015 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro 25, Tomo I, Diciembre de 2015, página 33, registro digital 2010668.

41. Con el propósito de realizar un estudio exhaustivo y resolver la controversia de competencias constitucionales planteada, el Pleno de este Alto Tribunal suplirá la deficiencia de los argumentos en los artículos contra los que haya hecho valer conceptos de invalidez con causa clara de pedir, para lo cual aplicará la siguiente metodología. Primero, identificará las facultades contenidas en los artículos impugnados. Segundo, explicará cómo estaba regulada y a quién pertenecía dicha facultad en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, vigente al momento de la reforma. Tercero, analizará si dicha atribución está contemplada en la Constitución Política de la Ciudad de México u otra ley local. Por último, resolverá si la facultad contenida en el artículo impugnado reduce el mínimo de atribuciones que las alcaldías deben tener para administrar públicamente su demarcación territorial.

IX.3. Artículo 1

Criterio jurídico. *El artículo 1 de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México es constitucional porque no limita ni reduce las atribuciones que las alcaldías tienen para administrar públicamente su demarcación territorial, garantizando la seguridad pública y protección civil. El Congreso de la Ciudad de México en ejercicio de sus facultades legislativas únicamente excluyó la aplicación de la ley a los locales destinados a la actividad industrial sin restringir las atribuciones constitucionales de las alcaldías.*

Facultad contenida en el artículo impugnado

42. Se transcribe, en lo que interesa, el artículo 1 de la Ley de Establecimientos Mercantiles para determinar la facultad impugnada.

Artículo 1. Las disposiciones contenidas en este ordenamiento son de orden público e interés general y tienen por objeto regular la apertura y el funcionamiento de los establecimientos mercantiles de la Ciudad de México.

(ADICIONADO, G.O. 19 DE ENERO DE 2023)

No serán objeto de regulación de la presente Ley, los locales destinados a la actividad industrial.

43. El artículo establece que las disposiciones de la ley son de orden público e interés general. Especifica que su objeto es regular la apertura y funcionamiento de los establecimientos mercantiles de la Ciudad de México. En el segundo párrafo excluye de la regulación a los locales destinados a la actividad industrial.
44. La alcaldía argumenta que es inconstitucional la exclusión de los locales con actividad industrial porque pasa por alto que en su demarcación territorial existen varios de esos establecimientos mercantiles. También alega que viola el artículo 21, párrafo noveno, de la Constitución General, ya que el Congreso local pierde de vista que en, términos del artículo 40 TER, del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México, los locales industriales son considerados del alto riesgo y, por tanto, deben ser vigilados por las alcaldías.
45. A juicio de esta Suprema Corte, es infundado lo argumentado por la alcaldía. Que el Congreso de la Ciudad de México excluyera a los locales con actividad industrial de la aplicación de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México no es una restricción de sus atribuciones para administrar públicamente su demarcación territorial. Prueba de ello es que, si bien el artículo 39, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente hasta la reforma en materia política de la Ciudad de México facultaba a las alcaldías para otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de establecimientos mercantiles, lo cierto es que dicha atribución estaba condicionada a lo establecido en las leyes y reglamentos aplicables. Actualmente, esa facultad está prevista en el artículo 53, apartado B, inciso a), fracción XXIII, de la Constitución Política de la Ciudad de México y en el artículo 32, fracción IX, de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, no obstante, su ejercicio sigue condicionado a lo dispuesto en las leyes aplicables. La única facultad de las alcaldías directamente relacionada con la actividad industrial era la prevista en el artículo 39, fracción LI, de la Ley Orgánica para la Administración Pública del Distrito Federal. Consistía en realizar ferias, exposiciones y congresos vinculados con la promoción de actividades industriales, comerciales y económicas en general, dentro de su demarcación territorial. En conclusión, las alcaldías no tienen atribuciones constitucionales específicas para regular locales con actividades industriales y, por tanto, el artículo impugnado no restringe las atribuciones que las alcaldías tienen previstas en el artículo 122 de la Constitución General y el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma en materia política de la Ciudad de México.

46. Adicionalmente, la inconstitucionalidad del artículo no puede fundarse en la situación particular de la alcaldía, es decir, que en su demarcación territorial haya establecimientos mercantiles con actividad industrial no es una razón jurídica para declarar la invalidez del artículo impugnado. El artículo 29, apartado D, inciso a), de la Constitución Política de la Ciudad de México faculta al congreso local para expedir y reformar las leyes de la ciudad necesarias para hacer efectivas las facultades concedidas a las autoridades locales³⁸. Consecuentemente, es la autoridad competente para decidir el objeto y los supuestos de aplicación de las leyes para la Ciudad de México.
47. Finalmente, tampoco restringe su atribución prevista en el artículo 21, párrafo noveno, de la Constitución General porque la seguridad pública es una facultad concurrente de las autoridades del estado y no exclusiva de las alcaldías. El artículo 39, fracciones XVI, XVIII, LXXVI, LXXXII, LXXXIII y LXXXIV de la abrogada Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal³⁹ preveía facultades en materia de seguridad pública y protección civil en favor de las alcaldías, sin embargo, ninguna otorgaba la facultad para regular a los locales industriales. La exclusión de los locales destinados a la actividad industrial no pone en riesgo a las personas porque, de acuerdo con el artículo 14, fracción XLIV QUINTUS, de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México, corresponde a la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México verificar o inspeccionar a los establecimientos industriales de alto riesgo. Asimismo, conforme a los artículos 56 y 58 de la misma legislación, los programas internos que contienen un estudio integral y detallado de los inmuebles o establecimientos del sector privado se implementan en establecimientos industriales de mediano y alto riesgo.
48. En vista de que el artículo impugnado no limita ni reduce las atribuciones constitucionales de las alcaldías, este Tribunal Pleno resuelve que es innecesario continuar con la metodología establecida para declarar la constitucionalidad del artículo 1 de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México.
49. Se reconoce la validez del artículo 1 de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México porque no limita ni reduce las facultades mínimas que las alcaldías tienen garantizadas conforme al artículo 122 de la Constitución General y el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional en materia política de la capital del país. Tampoco reduce o limita sus facultades para garantizar la vida e integridad de las personas conforme al artículo 21, párrafo noveno, de la Constitución General.

IX.4. Artículo 2 fracción IV inciso b) en relación con el transitorio quinto

Criterio jurídico. *El artículo 2, fracción IV, inciso b), y transitorio quinto de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México son constitucionales porque no limitan ni reducen las atribuciones que las alcaldías requieren para administrar públicamente su demarcación territorial. El primero establece qué debe entenderse por el término "aviso", mientras que el transitorio indica que, para efectos del Sistema Electrónico de Avisos y Permisos de Establecimientos Mercantiles, las alcaldías deben entender a los permisos requeridos para establecimientos de impacto vecinal como avisos. Ningún artículo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, de la Constitución Política de la Ciudad de México o de la Ley Orgánica de las Alcaldías de la ciudad faculta a las*

³⁸ [...]

D. De las competencias del Congreso de la Ciudad de México

El Congreso de la Ciudad de México tendrá las siguientes competencias legislativas:

a) Expedir y reformar las leyes aplicables a la Ciudad de México en las materias conferidas al ámbito local, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en las que se ejerzan facultades concurrentes, coincidentes o de coordinación con los poderes federales y las que no estén reservadas a la Federación, así como las que deriven del cumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y todas aquellas que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades concedidas a las autoridades de la Ciudad;

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

[...]

XVI. Ejecutar las políticas generales de seguridad pública que al efecto establezca el Jefe de Gobierno

[...]

XVIII. 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;

[...]

LXXVI. Coordinar acciones de participación ciudadana en materia de prevención del delito;

[...]

LXXXII. 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

[...]

LXXXIII. 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.

LXXXIV. Elaborar su respectivo Atlas de Riesgo Delegacional y mantenerlo actualizado.

alcaldías para especificar y definir los términos utilizados en las leyes. Esa facultad pertenece, en exclusiva, al Congreso de la Ciudad de México conforme al artículo 29, apartado D, inciso a), de la Constitución Política de la Ciudad de México. El propósito principal del artículo impugnado es definir los términos que la ley utiliza para el desarrollo de los artículos que la conforman y no otorga facultades a autoridades de la Ciudad de México que invadan o restrinjan las atribuciones constitucionales de las alcaldías. Por tanto, los artículos impugnados son constitucionales.

Facultad contenida en la fracción impugnada

50. Se transcribe, en lo que interesa, el artículo 2 y el transitorio quinto del decreto de reforma de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México.

Artículo 2. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

[...]

(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], G.O. 19 DE ENERO DE 2023)

IV. Aviso: trámite administrativo mediante el cual las personas físicas o morales por conducto de su representante legal, a través del Sistema manifiestan bajo protesta de decir verdad que cumplen con los requisitos previstos en la Ley, para los siguientes avisos:

- a) Apertura de un establecimiento mercantil con giro de bajo impacto;
- b) Apertura de un establecimiento mercantil con giro de impacto vecinal y su revalidación;
- c) Modificación del domicilio de establecimiento mercantil con motivo de cambio de nomenclatura;
- d) Colocación de enseres y su revalidación;
- e) Cambio de giro mercantil;
- f) Cierre de actividades;
- g) Traspaso del establecimiento mercantil; y
- h) Modificaciones del establecimiento o giro.

[...]

TRANSITORIOS

QUINTO. En tanto se implementan los cambios en el Sistema, los Titulares de los Establecimientos Mercantiles de Impacto Vecinal ingresarán en la misma plataforma, en el entendido que el Permiso se entenderá como Aviso por las Alcaldías.

51. La fracción IV define al aviso como un trámite administrativo por el que las personas manifiestan bajo protesta de decir verdad que cumplen con los requisitos previstos en la ley para la apertura de establecimientos mercantiles con giros de bajo impacto o impacto vecinal y su revalidación; modificación de domicilio; colocación de enseres y su revalidación; cambio de giro mercantil; cierre de actividades; traspaso y modificación del establecimiento o giro. El transitorio quinto indica que temporalmente, mientras se implementan los cambios al sistema, los dueños de negocios de impacto vecinal ingresarán al mismo sistema. Las alcaldías deben entender a los permisos requeridos para establecimientos mercantiles de impacto vecinal como avisos.
52. La alcaldía argumenta que el Congreso de la Ciudad de México permite que los establecimientos mercantiles de impacto vecinal no tengan limitación alguna para operar, sino que basta con que ingresen los datos requeridos y la impresión del acuse para comenzar a operar. Cita el transitorio quinto y concluye que la reforma elimina la potestad exclusiva de las alcaldías de autorizar las solicitudes de apertura de impacto vecinal, razón por la cual, debe declararse su invalidez.

Cómo estaban reguladas y a quién pertenecían dichas facultades en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

53. Se transcribe el artículo 39, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, vigente al momento de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México.

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

[...]

XII. 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;

[...]

54. En lo que interesa, el artículo preveía que a los titulares de las delegaciones les correspondía otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros, sujetos a las leyes y reglamentos aplicables.

Cómo se contemplan dichas facultades en la Constitución Política de la Ciudad de México u otra ley local

55. La atribución de otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los establecimientos mercantiles está prevista como facultad exclusiva de los alcaldes en el artículo 53, apartado B, inciso a), fracción XXIII, de la Constitución Política de la Ciudad de México y en el artículo 32, fracción IX, de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México⁴⁰. La única diferencia es que ambas legislaciones adicionaron la digitalización del padrón de giros mercantiles y el otorgamiento de permisos de funcionamiento.

Constitucionalidad del artículo 2 fracción IV inciso b) en relación con el quinto transitorio

56. A juicio de esta Suprema Corte los artículos impugnados son constitucionales porque no limitan ni reducen las atribuciones que las alcaldías requieren para administrar públicamente su demarcación territorial conforme al artículo 122 de la Constitución General y el décimo séptimo transitorio de la reforma en materia política de la Ciudad de México. El artículo 2 fracción IV inciso b) de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México define qué debe entenderse por el término aviso para la apertura de un establecimiento mercantil con giro de impacto vecinal y su revalidación. Ningún artículo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, de la Constitución Política de la Ciudad de México o de la Ley Orgánica de las Alcaldías de la ciudad facultan a las alcaldías para especificar y definir los términos utilizados en las leyes. Esa facultad pertenece, en exclusiva, al Congreso de la Ciudad de México conforme al artículo 29 apartado D inciso a) de la Constitución Política de la Ciudad de México.
57. Contrario a lo argumentado por la alcaldía, la facultad para otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros no impide que el Congreso de la Ciudad de México defina los términos de los trámites administrativos para la apertura de dichos establecimientos. Es importante recordar que el legislador especificó que la atribución para otorgar y autorizar el funcionamiento se refiere a los giros sujetos a las leyes y reglamentos aplicables. Sin embargo, esto no significa que el congreso local pueda modificar la ley discrecionalmente, ya que constitucionalmente está prohibido reducir las atribuciones reconocidas a las alcaldías. La definición del término “aviso” y la especificación de los supuestos de aplicación por parte del legislador, sin mencionar la autoridad ante la cual los propietarios de negocios deben realizar el trámite, no contradice la constitución. El propósito principal del artículo impugnado es definir los términos que la ley utiliza para el desarrollo de los artículos que conforman la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México. En consecuencia, dado que el Congreso de la Ciudad de México no otorgó facultades específicas a autoridades de la Ciudad de México ni limitó las atribuciones necesarias para que las alcaldías administren su demarcación territorial, lo procedente es declarar su validez.
58. El transitorio quinto tampoco contraviene las atribuciones constitucionales de las alcaldías, ya que la facultad de otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento no impide al Congreso de la Ciudad de México orientar a las alcaldías sobre cómo interpretar temporalmente los términos legales al utilizar el sistema electrónico de avisos y permisos de establecimientos mercantiles. La validez del transitorio quinto está vinculada a la validez del término “aviso” definido en el artículo 2, fracción IV, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México. Por lo tanto, si este término es constitucional, también lo es el transitorio impugnado. En consecuencia, se declara infundado el argumento de la alcaldía y se reconoce la validez de los artículos impugnados.

⁴⁰ Artículo 53. Alcaldías

B. De las personas titulares de las alcaldías

a) De manera exclusiva

XXIII. Elaborar, digitalizar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar los permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros y avisos, con sujeción a las leyes y reglamentos aplicables;

Artículo 32. Las atribuciones exclusivas de las personas titulares de las Alcaldías en materia de obra pública, desarrollo urbano y servicios públicos, son las siguientes:

IX. Elaborar, digitalizar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar los permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros y avisos, con sujeción a las leyes y reglamentos aplicables.

59. Se reconoce la validez del artículo 2, fracción IV, inciso b), en relación con el transitorio quinto de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México porque no limitan ni reducen las facultades mínimas que las alcaldías tienen garantizadas conforme al artículo 122 de la Constitución General.

IX.5. Artículo 4, fracción XIII bis

Criterio jurídico. *El artículo 4, fracción XIII bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México es inconstitucional porque desobedece lo ordenado en el artículo 122 de la Constitución General y el transitorio décimo séptimo de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México. El artículo 122 contiene un principio constitucional que ordena que la administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los alcaldes. El artículo transitorio especifica el mínimo de facultades que los alcaldes deben tener para administrar públicamente su demarcación territorial. El artículo impugnado limita la atribución de otorgar permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de establecimientos mercantiles en situaciones de emergencia, casos fortuitos o de fuerza mayor. Transfiere esta facultad a la Jefatura de Gobierno impidiendo que, en situaciones de emergencia, las alcaldías sean la primera instancia responsable de ejecutar los proyectos que protegen e incentivan el empleo. Consecuentemente, como el artículo impugnado limita las facultades que las alcaldías tienen garantizadas en su régimen constitucional, es inválido.*

Facultad contenida en la fracción impugnada

60. Se transcribe el artículo 4, fracción XIII bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para determinar la facultad impugnada.

Artículo 4. Corresponde a la persona titular de la Jefatura de Gobierno:

[...]

XIII bis. Implementar las medidas que se consideren necesarias para atender emergencias, casos fortuitos o de fuerza mayor, respecto a la apertura y funcionamiento de los establecimientos mercantiles y, en su caso, ampliar la vigencia de los avisos o permisos;

61. La fracción prevé que es facultad de la Jefatura de Gobierno implementar las medidas necesarias para la apertura y funcionamiento de los establecimientos mercantiles en situaciones de emergencias, casos fortuitos o de fuerza mayor. También le otorga atribución de ampliar la vigencia de los avisos o permisos en las mismas circunstancias.

Cómo estaban reguladas y a quién pertenecían dichas facultades en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

62. Se transcribe el artículo 39, fracciones XII y LXXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, vigente al momento de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México.

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

[...]

XII. 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;

[...]

LXXI. 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;

63. El artículo preveía que a los titulares de las delegaciones les correspondía otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros, sujetos a las leyes y reglamentos aplicables. Asimismo, les correspondía elaborar y ejecutar los proyectos productivos que protegieran e incentivaran el empleo, de acuerdo con los planes que en materia de fomento, desarrollo e inversión económica emitieran las dependencias correspondientes.

Cómo se contemplan dichas facultades en la Constitución Política de la Ciudad de México u otra ley local

64. La atribución de otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los establecimientos mercantiles está prevista como facultad exclusiva de los alcaldes en el artículo 53, apartado B, inciso a), fracción XXIII, de la Constitución Política de la Ciudad de México y en el artículo 32, fracción IX, de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México⁴¹. La única diferencia es que ambas legislaciones adicionaron la digitalización del padrón de giros mercantiles y el otorgamiento de permisos de funcionamiento.
65. La atribución de elaborar y ejecutar los proyectos productivos que protejan e incentiven el empleo conforme a los planes que en materia de fomento, desarrollo e inversión económica emitan las dependencias correspondientes está prevista como una facultad coordinada de los alcaldes con el Gobierno de la Ciudad de México en el artículo 53, apartado B, inciso b), fracción XVIII, de la Constitución Política de la Ciudad de México y en el artículo 43, fracción V, de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México⁴².

Constitucionalidad del artículo 4, fracción XIII bis

66. La fracción impugnada es inconstitucional porque reduce el mínimo de atribuciones que los alcaldes necesitan para administrar públicamente su demarcación territorial. Limita la atribución de otorgar permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de establecimientos mercantiles en situaciones de emergencia, casos fortuitos o de fuerza mayor. El artículo 53, apartado B, inciso a), fracción XXIII, de la Constitución Política de la Ciudad de México es claro al señalar que corresponde exclusivamente a los alcaldes otorgar los permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros y avisos sin distinción del momento o circunstancias en que pueden hacerlo. Aunque el artículo ordena que dichas autorizaciones deben realizarse con sujeción a las leyes y reglamentos aplicables, debe entenderse que se refiere a las reglas que establecen los requisitos como el procedimiento administrativo para la emisión de los permisos, licencias o autorizaciones. No se refiere a quién es la autoridad competente para otorgar las autorizaciones sobre funcionamiento de establecimientos mercantiles. Sobre esta cuestión no hay duda de que las alcaldías, desde la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal tenían entre sus atribuciones, la competencia para otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros mercantiles.
67. El Congreso de la Ciudad de México defendió la constitucionalidad de la fracción impugnada argumentando que el propósito de regular la apertura y funcionamiento de establecimientos mercantiles es reactivar la economía. Señaló que la apertura de los negocios es un tema prioritario para impulsar la reactivación de la economía y que la Jefatura de Gobierno tiene atribuciones para decidir sobre las medidas en situación de emergencia. No obstante, ninguna de estas razones justifica una reducción en el ámbito de atribuciones constitucionales que pertenecen a la esfera jurídica de las alcaldías. Legislar en el sentido que lo hizo invade la facultad que desde la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal correspondía a los jefes delegacionales. Impone la limitación de otorgar permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de establecimientos mercantiles en situaciones de emergencia, casos fortuitos o de fuerza mayor. Transfiere esta facultad a la Jefatura de Gobierno impidiendo que, en situaciones de emergencia, las alcaldías sean la primera instancia responsable de ejecutar los proyectos que protegen e incentivan el empleo.

⁴¹ **Artículo 53.** Alcaldías

B. De las personas titulares de las alcaldías

a) De manera exclusiva

XXIII. Elaborar, digitalizar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar los permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros y avisos, con sujeción a las leyes y reglamentos aplicables;

Artículo 32. Las atribuciones exclusivas de las personas titulares de las Alcaldías en materia de obra pública, desarrollo urbano y servicios públicos, son las siguientes:

IX. Elaborar, digitalizar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar los permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros y avisos, con sujeción a las leyes y reglamentos aplicables.

⁴² **Artículo 53.** Alcaldías

B. De las personas titulares de las alcaldías

b) En forma coordinada con el Gobierno de la Ciudad de México u otras autoridades:

XVIII. 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;

Artículo 43. Las atribuciones de las personas titulares de las Alcaldías en materia de desarrollo económico y social, coordinadas con el Gobierno de la Ciudad u otras autoridades, son las siguientes:

V. 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;

68. Se declara la invalidez del artículo 4, fracción XIII bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles porque reduce la esfera de atribuciones constitucionales que las alcaldías tienen garantizadas en el artículo 122 de la Constitución General y el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional en materia política de la capital del país.

IX.6. Artículo 10, apartado A, fracciones X y XI

Criterio jurídico. *El artículo 10, apartado A, fracciones X y XI, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México es constitucional porque no limita ni reduce las atribuciones que las alcaldías requieren para administrar públicamente su demarcación territorial. En realidad, impone obligaciones a las personas titulares de establecimientos mercantiles de bajo impacto, impacto vecinal e impacto zonal para su apertura y funcionamiento. Adicionalmente, es constitucional porque mantiene las responsabilidades que tienen los titulares de establecimientos mercantiles y las autoridades en materia de protección civil para garantizar la vida e integridad física de las personas que acuden a los establecimientos mercantiles de la Ciudad de México.*

Facultades contenidas en el artículo impugnado

69. Se transcribe, en lo que interesa, el artículo 10 de la Ley de Establecimientos Mercantiles y se destacan, con subrayado, los cambios hechos con motivo de la reforma.

Artículo 10. Las personas titulares de los establecimientos mercantiles de bajo impacto, impacto vecinal e impacto zonal tienen las siguientes obligaciones:

Apartado A.

[...]

(REFORMADA, G.O. 19 DE ENERO DE 2023)

X. En caso de reunir a más de 100 personas entre clientes y empleados y contar con una superficie mayor a 250 metros cuadrados, o en los demás casos que establezca la normatividad de la materia, deberá contar con Programa Interno de Protección Civil, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil y su Reglamento;

(REFORMADA, G.O. 21 DE ABRIL DE 2023)

X bis [...]

(REFORMADA, G.O. 19 DE ENERO DE 2023)

XI. El Programa Interno al que se refiere la fracción anterior deberá ser registrado y validado en los términos de la normativa en materia de gestión integral de riesgos y protección civil;

[...]

70. El decreto reformó las obligaciones de las personas titulares de establecimientos mercantiles de bajo impacto, impacto vecinal e impacto zonal, para su apertura y funcionamiento. La fracción X les impuso contar con un programa interno de protección civil cuando reúnan a más de 100 personas y cuenten con una superficie mayor a 250 metros cuadrados. La fracción XI obliga a registrar y validar el programa interno en los términos de la normativa en materia de gestión integral de riesgos y protección civil.
71. La alcaldía alega que las fracciones impugnadas son contrarias al artículo 21 párrafo noveno de la Constitución General. Argumenta que violan el derecho a la vida e integridad de las personas y su patrimonio porque el Congreso de la Ciudad de México, de manera arbitraria, decidió que 50 (cincuenta) personas no es suficiente para contar con un programa interno de protección civil, sino que se requieren más de 100 (cien) en un establecimiento mercantil. También argumenta que desaparecen las atribuciones que tiene la alcaldía para realizar acciones en beneficio de salvaguardar la vida e integridad de las personas. El Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México vigente faculta a las alcaldías a exigir un programa interno de protección civil a los establecimientos con aforo superior a 50 (cincuenta) personas.
72. El Pleno advierte que las fracciones impugnadas no limitan ni reducen las atribuciones que las alcaldías requieren para administrar públicamente su demarcación territorial conforme al artículo 122 de la Constitución General. En realidad, impone obligaciones a las personas titulares de establecimientos mercantiles de bajo impacto, impacto vecinal e impacto zonal para su apertura y funcionamiento. A diferencia de los artículos analizados previamente, éste no otorga facultades a autoridades de la Ciudad de México que potencialmente pudieran invadir o restringir las atribuciones constitucionales de las alcaldías. Consecuentemente, será innecesario continuar con la metodología establecida para declarar la constitucionalidad del artículo 10, apartado A, fracciones, X y XI de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México.

- 73.** La fracción X impuso, a los dueños de establecimientos mercantiles, la obligación de contar con un programa interno de protección civil cuando reúnan a más de 100 (cien) personas y cuenten con una superficie mayor a 250 (doscientos cincuenta) metros cuadrados. Esta obligación podría repercutir en la responsabilidad que tienen los titulares de establecimientos y las autoridades de garantizar la vida e integridad física de todas las personas. No obstante, que el Congreso de la Ciudad de México aumentara el número de personas especificando la superficie de metros cuadrados requeridos para contar con un programa interno de protección civil no libera a los titulares de establecimientos mercantiles que reúnan a 100 (cien) personas o menos de su obligación de cumplir con medidas preventivas.
- 74.** El propio artículo 10, fracción XII, de la Ley de Establecimientos Mercantiles señala que, cuando no se requiera un programa interno de protección civil, la persona titular del establecimiento mercantil deberá contar con las medidas establecidas en la normativa de gestión integral de riesgos y protección civil. El artículo 64 de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México⁴³ obliga a los establecimientos de bajo riesgo a contar con extintores debidamente señalizados; botiquín básico de primeros auxilios con material de curación; señalización de rutas de evacuación; instalaciones adecuadas para almacenamiento de basura; personal capacitado en materia de gestión integral de riesgos y protección y, directorio de servicios de atención de emergencias. En conclusión, la reforma es constitucional porque no libera a los dueños de establecimientos mercantiles de contar con las medidas de protección civil para garantizar la vida e integridad de las personas.
- 75.** La reforma impugnada tampoco repercute en la responsabilidad que tienen las autoridades de la Ciudad de México de garantizar la vida e integridad física de las personas. El artículo 65 de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México⁴⁴ sanciona al Responsable Oficial de Protección Civil que elaboró el programa interno y al propietario del establecimiento mercantil si durante una visita de verificación se constata que la información presentada en el registro del programa interno no corresponde con las características físicas del establecimiento o inmueble, o se realizó sin contar con los documentos que acrediten su legalidad.
- 76.** Por otro lado, el artículo 56 TER del Reglamento de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México establece lo contrario a lo argumentado por la alcaldía. Señala que cuando el aforo de los establecimientos mercantiles o inmuebles sea menor a 100 (cien) personas y/o tengan una superficie menor a 250 (doscientos cincuenta) metros cuadrados de construcción, serán considerados de bajo riesgo. No tendrán la obligación de contar con un Programa Interno, sin embargo, deberán cumplir con las medidas preventivas de la ley y el reglamento. Entre las medidas preventivas para los establecimientos de bajo riesgo se encuentran las enumeradas en el artículo 56 BIS del mismo reglamento⁴⁵.

⁴³ **Artículo 64.** Los establecimientos clasificados de bajo Riesgo deberán cumplir con las siguientes medidas preventivas, así como las que para tal efecto se establezcan en el Reglamento:

- a. Extintor o extintores, debidamente señalizados;
- b. Botiquín básico de primeros auxilios con material de curación debidamente identificado;
- c. Señalización de rutas de evacuación;
- d. Instalaciones adecuadas para almacenamiento de basura;
- e. Personal capacitado en materia de gestión integral de riesgos y protección civil; y
- f. Directorio de servicios de atención a emergencias.

⁴⁴ **Artículo 65.** En caso que durante una visita de verificación al establecimiento mercantil se constate que la información presentada en el registro del Programa Interno no corresponde a las características físicas del establecimiento o inmueble, o se realizó sin contar con los documentos que acrediten su legalidad, se sancionará al Responsable Oficial de Protección Civil que elaboró dicho Programa y al propietario del establecimiento en los términos de la presente Ley.

Los programas internos a revisar serán seleccionados de la Plataforma Digital de forma aleatoria.

⁴⁵ **Artículo 56 BIS.** Adicionalmente a las medidas previstas en el artículo 64 de la Ley, los establecimientos mercantiles, industrias e inmuebles clasificados como de bajo riesgo deberán cumplir con las medidas preventivas siguientes:

(REFORMADA, G.O. 24 DE JUNIO DE 2024)

I. Destinar el local exclusivamente para el giro o actividad económica autorizado;

(ADICIONADA, G.O. 18 DE JUNIO DE 2021)

II. Evitar aglomeraciones de personas o vehículos en las entradas, salidas y en las vialidades por las que se tenga acceso y que dificulten el tránsito de personas o vehículos;

(ADICIONADA, G.O. 18 DE JUNIO DE 2021)

III. Colocar en un lugar visible, la señalización de las acciones a seguir en caso de emergencias, especialmente la referente a los casos de sismo e incendio;

(REFORMADA, G.O. 15 DE DICIEMBRE DE 2023)

IV. Realizar por lo menos los simulacros a los que convoque la autoridad competente; y,

(REFORMADA, G.O. 24 DE JUNIO DE 2024)

V. Inscriptarse en los cursos de capacitación proporcionados por la Secretaría a los establecimientos mercantiles, industrias e inmuebles clasificados como de bajo riesgo, la cual tendrá una vigencia de un año, y cuya convocatoria se dará a conocer mediante acuerdo de la Secretaría publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

(REFORMADO, G.O. 15 DE DICIEMBRE DE 2023)

Artículo 56 TER. Cuando el aforo de los establecimientos mercantiles o inmuebles sea menor a 100 personas y/o tengan una superficie menor a 250 metros cuadrados de construcción, serán considerados como de bajo riesgo, por lo que no tendrán la obligación de contar con un Programa Interno, no obstante deberán cumplir con las medidas preventivas contempladas en la Ley y en este Reglamento.

77. Como la obligación de contar con un programa interno de protección civil prevista en los términos de la fracción X es constitucional, por consecuencia, la obligación de registrarlo y validarlo en los términos de la normativa en materia de gestión integral de riesgos y protección civil prevista en la fracción XI también es constitucional.
78. Se reconoce la validez del artículo 10, apartado A, fracciones X y XI, de la Ley de Establecimientos Mercantiles porque no limitan ni reducen las facultades mínimas que los alcaldes tienen garantizadas conforme al artículo 122 y su transitorio décimo séptimo de la Constitución General. Además, tampoco repercuten en la responsabilidad que tienen los titulares de establecimientos mercantiles y autoridades de la Ciudad de México de garantizar la vida e integridad física de las personas.

IX.7. Artículo 15 bis, último párrafo

Criterio jurídico. *El artículo 15 bis, último párrafo, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México es constitucional porque no impide que las alcaldías ejerzan sus atribuciones para administrar públicamente su demarcación territorial conforme al artículo 122 de la Constitución General y el décimo séptimo transitorio de la reforma en materia política de la Ciudad de México. Ninguna de las atribuciones constitucionales que permiten a las alcaldías administrar públicamente su demarcación territorial les faculta para retirar de la vía pública los objetos que indebidamente obstaculicen la movilidad, pongan en peligro o sean un riesgo para las personas y sus bienes. Conforme al artículo 15 Bis, penúltimo párrafo de la ley de establecimientos mercantiles tienen la facultad legal de ordenar el retiro de enseres necesarios para la prestación del servicio de los establecimientos mercantiles, sin embargo, no tiene competencia para retirar objetos que obstaculicen la movilidad, pongan en peligro o sean un riesgo para las personas. Esta facultad es de la Secretaría de Seguridad Ciudadana conforme a la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana y, por tanto, la porción impugnada no genera incertidumbre ni otorga una atribución que corresponda exclusivamente a las alcaldías. Consecuentemente, es constitucional.*

Facultades contenidas en el artículo impugnado

79. Se transcribe el artículo 15 bis de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México, en lo que interesa, para determinar las facultades impugnadas.

Artículo 15 Bis. Los establecimientos mercantiles que no cuenten con fachada principal a la banqueta no podrán colocar enseres en (sic) vía pública.

[...]

Para efectos de lo establecido en los artículos 15 y 15 bis, previa visita de verificación administrativa llevada a cabo por las Alcaldías, éstas ordenarán el retiro inmediato de los enseres en los casos que se constate que su colocación contraviene lo dispuesto por esta Ley y demás normativa aplicable. El retiro lo hará la persona titular del establecimiento mercantil y ante su negativa u omisión, lo ordenará la Alcaldía a costa de aquél en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México

La Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, podrá retirar de la vía pública, conforme a las disposiciones aplicables, los objetos que indebidamente obstaculicen la movilidad, pongan en peligro o constituyan un riesgo para las personas y sus bienes.

80. El artículo es completamente nuevo y en el último párrafo el Congreso de la Ciudad de México facultó a la Secretaría de Seguridad Ciudadana para retirar de la vía pública los objetos que indebidamente obstaculicen la movilidad, pongan en peligro o sean un riesgo para las personas y sus bienes.
81. La alcaldía argumenta que el párrafo impugnado es contrario al artículo 122, apartado A, base VI, inciso c), de la Constitución General en relación con el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México porque quita a las alcaldías la atribución de administrar públicamente su demarcación territorial. Alega que el Congreso de la Ciudad de México indebidamente otorga a la Secretaría de Seguridad Ciudadana atribuciones que corresponden exclusivamente a las alcaldías. Le concede facultades para retirar enseres de la vía pública. Esto ocasiona que los ciudadanos pierdan la certeza de qué autoridad puede llevar a cabo el retiro.
82. Contrario a lo argumentado por la alcaldía, el párrafo impugnado no impide que las alcaldías ejerzan sus atribuciones para administrar públicamente su demarcación territorial. Ninguna de las atribuciones constitucionales les faculta para retirar objetos de la vía pública que indebidamente obstaculicen la movilidad, pongan en peligro o sean un riesgo para las personas y sus bienes. Esa facultad es de rango legal y se limita al retiro de enseres, no de cualquier objeto. Los enseres son objetos necesarios para la prestación del servicio de los establecimientos mercantiles, como sombrillas, mesas, sillas o cualquier instalación desmontable que estén colocados en la vía pública, pero que no se hallen sujetos o fijos a

ésta. La facultad para retirar enseres está en el penúltimo párrafo del artículo 15 bis de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México. Establece que las alcaldías deben ordenar el retiro inmediato de los enseres que no cumplan con los requisitos establecidos por la ley y demás normativas aplicables en sus visitas de verificación. El retiro lo hará el dueño del establecimiento mercantil y ante su negativa lo ordenará la alcaldía a costa del titular del establecimiento en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México. Por lo tanto, las alcaldías tienen facultades para retirar enseres que no cumplan con los requisitos de ley, sin embargo, no tienen competencia para retirar objetos que obstaculicen la movilidad, pongan en peligro o sean un riesgo para las personas.

83. Por su parte, el artículo 5 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México establece que la Seguridad Ciudadana es un proceso articulado, coordinado e impulsado por el Gobierno de la ciudad, en colaboración con la ciudadanía y las alcaldías. Se encarga de resguardar la libertad, los derechos y garantías de las personas que habitan y transitan en la ciudad, con el fin de garantizar el orden y la convivencia pacífica. Tiene por objeto proteger la vida, integridad física de las personas y comunidades, así como su patrimonio. En consecuencia, mantener la seguridad ciudadana es una responsabilidad constante de ambos niveles de gobierno, en sus respectivas competencias.
84. Las alcaldías se encargan de proteger la seguridad ciudadana de los usuarios de establecimientos mercantiles que utilicen enseres al verificar que estos cumplan con los requisitos legales, de no ser así, deben ordenar su retiro. La Secretaría de Seguridad Ciudadana está facultada para retirar de la vía pública, los vehículos y objetos que indebidamente obstaculicen la movilidad, pongan en peligro o constituyan un riesgo para las personas y sus bienes, conforme al artículo 3 fracción XV de la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Ciudadana. Por tanto, la facultad impugnada no genera incertidumbre ni impide que las alcaldías ejerzan sus atribuciones legales para retirar los enseres que no cumplan con los requisitos de ley, pues la secretaría no se encarga de retirar estos, sino cualquier otro objeto que obstaculice la movilidad, ponga en peligro o constituya un riesgo para las personas y sus bienes. Como facultad impugnada no impide que las alcaldías ejerzan sus facultades constitucionales para administrar públicamente su demarcación territorial debe declararse su constitucionalidad.
85. Se reconoce la validez del artículo 15 bis, último párrafo, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México porque no limita ni reduce las facultades mínimas que las alcaldías tienen garantizadas conforme al artículo 122 de la Constitución General y el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional en materia política de la capital del país.

X. EFECTOS

86. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez del
- a. Artículo 4, fracción XIII bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México.
87. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta ejecutoria al Congreso de la Ciudad de México.
88. Finalmente, en términos del artículo 105, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución General, el alcance de los efectos se limita a las partes de esta controversia constitucional, sin que afecte la aplicación de la norma invalidada a los demás sujetos obligados a cumplirla.
89. **Notificaciones:** Al Congreso de la Ciudad de México.

XI. DECISIÓN

90. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO. Se reconoce la **validez** de los artículos 1, 2, fracción IV, inciso b), 10, apartado A, fracciones X y XI, y 15 bis, párrafo último, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México, reformados y adicionados mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de enero de dos mil veintitrés, así como la del transitorio quinto del referido decreto.

TERCERO. Se declara la **invalidez** del artículo 4, fracción XIII bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México, adicionado mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de enero de dos mil veintitrés, la cual surtirá sus **efectos** únicamente entre las partes, a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso de dicha entidad federativa.

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 mediante oficio al Congreso de la Ciudad de México 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 resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al VI relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de los actos reclamados, a la existencia del acto impugnado, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

Se aprobó por mayoría de cinco votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al interés legítimo. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en el sentido de que resulta innecesario abordar, en este apartado, lo relativo al interés legítimo, dado que fue objeto de estudio en el correspondiente a la legitimación activa.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose del parámetro de constitucionalidad, respecto del apartado IX, relativo al estudio de fondo, en sus temas 1, denominado "Consideraciones previas", y 2, denominado "Cuestiones necesarias para resolver la controversia constitucional". Las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Esquivel Mossa y votaron en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IX, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, consistente en reconocer la validez del artículo 1 de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra y por la improcedencia de la controversia constitucional.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IX, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, consistente en reconocer la validez del artículo 2, fracción IV, inciso b), de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México, así como la del artículo transitorio quinto del decreto reclamado. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra y por la improcedencia de la controversia constitucional.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IX, relativo al estudio de fondo, en su tema 6, consistente en reconocer la validez del artículo 10, apartado A, fracciones X y XI, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra y por la improcedencia de la controversia constitucional. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de cinco votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IX, relativo al estudio de fondo, en su tema 7, consistente en reconocer la validez del artículo 15 bis, párrafo último, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf, Esquivel Mossa y Batres Guadarrama votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de cinco votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con razones adicionales, respecto del apartado IX, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, consistente en declarar la invalidez del artículo 4, fracción XIII bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf, Esquivel Mossa y Batres Guadarrama votaron en contra. La señora Ministra Ortiz Ahlf reservó su derecho de formular voto aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de cinco votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado X, relativo a los efectos, consistente en 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso de la Ciudad de México y 2) determinar que la invalidez decretada se limita a las partes de esta controversia constitucional. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Batres Guadarrama votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

El señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistieron a la sesión de treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco, el primero por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer período de sesiones de dos mil diecinueve, y la segunda por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo período de sesiones de dos mil veinticuatro.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Javier Laynez Potisek**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **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 veintiocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 253/2023, promovida por la Alcaldía Miguel Hidalgo, Ciudad de México, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de junio de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 253/2023, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTICINCO.

En la referida sesión se analizó por este Tribunal Pleno el Decreto de reforma a diversos artículos de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México, publicado el diecinueve de enero de dos mil veintitrés en la Gaceta Oficial de dicha entidad. Coincidió con el sentido de la decisión adoptada, no obstante, estimo pertinente aclarar mi postura y expresar otros razonamientos relativos al estudio de fondo.

I. En lo relativo al tema IX.5. en donde se estudió el artículo 4, fracción XIII Bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México.

En este apartado compartí la invalidez del artículo 4, fracción XIII Bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México, que prevé la facultad de la Jefatura de Gobierno de *implementar las medidas que se consideren necesarias para atender emergencias, casos fortuitos o de fuerza mayor, respecto a la apertura y funcionamiento de los establecimientos mercantiles y, en su caso, ampliar la vigencia de los avisos o permisos.*

Ahora bien, estimo que, en suplencia de la queja, se debió concluir que la norma es contraria a la *seguridad jurídica*, pues deja en un estado de incertidumbre a los titulares de los establecimientos mercantiles, ya que no señala límites para la facultad que otorga a la Jefatura de Gobierno.

Aunado a ello, la norma no establece que, previamente al ejercicio de dicha facultad extraordinaria, se debe determinar una imposibilidad fáctica por parte de las Alcaldías para ejercer sus competencias exclusivas con motivo de una situación de emergencia, caso fortuito o fuerza mayor, por lo que, si las Alcaldías pueden seguir atendiendo los trámites de permisos o autorizaciones que le competen, no advierto una justificación para que, ante dichas circunstancias extraordinarias, dejen de ejercer sus atribuciones y sea otra autoridad la que las ejerza.

II. Con relación al apartado IX.6. Artículo 10, fracciones X y XI, de la de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México.

En este apartado, la sentencia se enfoca en analizar si la modificación del aforo mínimo para que los establecimientos mercantiles deban contar con un programa de protección civil afecta las facultades de la Alcaldía en materia de protección de la integridad de las personas y su patrimonio.

En mi opinión, la problemática a resolver atendiendo a lo efectivamente planteado en la demanda era si la norma impugnada vulneraba la competencia de la Alcaldía en materia de autorización, verificación, sanción y vigilancia de establecimientos mercantiles; sin que dicho análisis estuviera relacionado con la vulneración de un derecho humano como la integridad personal.

Comparto que la fracción X del artículo 10 no incide en las competencias de la Alcaldía en materia de protección civil en tanto que se trata de una obligación a cargo de los titulares de los establecimientos mercantiles sobre cuándo se debe contar con un programa de protección civil. Sin embargo, respecto a la fracción XI, considero que sí incide en las competencias de la Alcaldía, pero que de ninguna manera las limita.

Esta fracción establece que el programa interno de protección civil deberá ser registrado y validado en términos de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil. El artículo 15 de esta Ley regula la obligación de las alcaldías de instalar una Unidad de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil, quien a su vez es la encargada de implementar las acciones en la materia, asistiendo a la población y atendiendo las emergencias y situaciones que se presenten en el territorio de la Alcaldía. Lo anterior demuestra que, contrario a lo alegado por la Alcaldía, la norma impugnada no transfirió sus facultades en materia de protección civil a una autoridad diversa.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- 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 dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia del treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 253/2023, promovida por la Alcaldía Miguel Hidalgo, Ciudad de México. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de junio de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 253/2023.

En sesión pública celebrada el treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 253/2023, promovida por la alcaldía Miguel Hidalgo en contra del Decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el diecinueve de enero de dos mil veintitrés.

Por mayoría de votos, en dicha resolución se reconoció que la alcaldía actora contaba con interés legítimo para promover la controversia constitucional, y en el estudio de fondo se invalidó el artículo 4, fracción XIII bis, de la referida ley, manteniéndose la validez de las restantes disposiciones impugnadas.

No obstante, en el desarrollo de la discusión formulé una postura que podría parecer diferenciada, tal como lo hice al discutir previamente la controversia constitucional 252/2023 promovida por la diversa alcaldía de Coyoacán de la Ciudad de México, en la que el Pleno arribó a una conclusión igual; razón por la que me permito aclarar tal situación mediante el presente voto.

En primer lugar, manifesté mi disenso con la determinación de procedencia del asunto, porque considero que la alcaldía promovente no cuenta con interés legítimo para promover una controversia constitucional como esta. A mi juicio, dada la particular integración de la esfera competencial de las alcaldías de la Ciudad de México, el análisis de este presupuesto procesal debe atender siempre a las circunstancias específicas del caso, a fin de verificar si efectivamente se pretende tutelar una competencia protegida directamente por la Constitución General.

Sobre esa base, en el caso no advertí que los planteamientos de la alcaldía se relacionaran con atribuciones derivadas de dicho texto constitucional ni que se configurara un principio de afectación que justificara su análisis en vía de controversia constitucional. Si bien el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional al artículo 122 ordenó preservar en la legislación local ciertas competencias para las entonces delegaciones, dicha previsión no implicó que estas facultades adquirieran jerarquía constitucional federal. En consecuencia, no es posible fundar en ese mandato una legitimación para impugnar normas secundarias mediante esta vía.

En ese sentido, me aparté expresamente de los razonamientos en los que se sostiene que las controversias constitucionales 242/2022 y 243/2022 generaron un precedente obligatorio que reconoce interés legítimo a las alcaldías en todo supuesto, pues las consideraciones adoptadas en aquellos precedentes deben entenderse acotadas a los casos ahí resueltos, lo cuales se vinculan únicamente con legislación sobre operación e innovación digital.

Por estas razones, voté en contra del apartado relativo al interés legítimo y, en consecuencia, por el sobreseimiento total del asunto, pronunciándome en contra del apartado de improcedencia con base en el principio relativo a que basta la actualización de una causa para decretar el sobreseimiento, resultando innecesario y, por ende, infundado el examen de los restantes presupuestos procesales o de fondo.

No obstante, al haber prevalecido el criterio mayoritario sobre la procedencia, se abordó el estudio del fondo del asunto. En congruencia con mi postura de improcedencia, me posicioné en contra de dicho estudio, por considerar que no debía emitirse pronunciamiento alguno sobre el fondo al no actualizarse el interés legítimo de la actora, aspecto que clarifiqué durante la discusión y votación de los restantes apartados de fondo del asunto.

Únicamente con la finalidad de dejar constancia de mi razonamiento integral y participar en la votación, formulé también una posición de fondo en relación con la invalidez del artículo 4, fracción XIII bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México, única disposición declarada inconstitucional. A mi juicio, la invalidez carece de sustento, pues la parte actora no formuló argumento alguno —ni siquiera de manera general— sobre el contenido de dicho precepto, por lo que en el caso no existió un principio de agravio ni resultaba procedente suplir la deficiencia de la queja.

Además, estimé que la atribución establecida en dicho precepto no invade competencias de las alcaldías, sino que prevé una facultad excepcional del gobierno central para actuar en contextos de emergencia o contingencia, lo cual resulta no solo razonable sino necesario en aras de una gestión eficaz e integral de situaciones extraordinarias. Previsión que no incide negativamente en derechos humanos ni altera el equilibrio competencial de manera inconstitucional.

Así, si bien reiteré de forma general mi oposición al estudio del fondo, estimé necesario emitir argumentos sustantivos solo respecto de la disposición invalidada, a fin de evidenciar que, aun si se hubiera actualizado el interés legítimo, no era procedente la invalidez decretada. Esta aclaración no riñe con mi postura general sobre la improcedencia del asunto, y tiene únicamente el propósito constatar que, en mi opinión, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no debió pronunciarse sobre el fondo ni mucho menos invalidar disposición alguna, menos aún una que, por sus propios méritos, se sostiene dentro del orden constitucional.

Aspectos que me permito clarificar a través del presente voto.

Atentamente

Ministra **Loretta Ortiz Ahlf**.- 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 tres fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto aclaratorio formulado por la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en relación con la sentencia del treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 253/2023, promovida por la Alcaldía Miguel Hidalgo, Ciudad de México. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de junio de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 254/2023, así como los Votos Concurrente de la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández y Aclaratorio de la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf.

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 254/2023

ACTORA: ALCALDÍA BENITO JUÁREZ, CIUDAD DE MÉXICO

DEMANDADOS: PODER EJECUTIVO Y LEGISLATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

SECRETARIO: GEOVANNI SANDOVAL OCHOA

COLABORARON: FRIDA VON BERTRAB CAMPUZANO

SANTIAGO RAMOS MIRANDA

Acto impugnado: Decreto por el que se reforman varios artículos de la Ley de Establecimientos Mercantiles de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el diecinueve de enero de dos mil veintitrés.

ÍNDICE TEMÁTICO

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA	1
Presentación de la demanda	1
Admisión y trámite	2
Contestaciones de demanda	2
Cierre de la instrucción	2
I. COMPETENCIA	2
II. PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS	3
III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO	3
IV. OPORTUNIDAD	4
V. LEGITIMACIÓN ACTIVA	4
VI. LEGITIMACIÓN PASIVA	6
VII. INTERÉS LEGÍTIMO	8
VIII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	13
VIII.1. No se agotó la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto.....	13
IX. ESTUDIO DE FONDO	14
IX.1. Consideraciones previas	14
IX.2. Cuestiones necesarias para resolver la controversia constitucional	18
IX.3. Artículo 2, fracción IV, inciso b) en relación con la fracción XXIII.....	22
Facultad contenida en las fracciones impugnadas	23
Cómo estaban reguladas y a quién pertenecían dichas facultades en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal	24
Cómo se contemplan dichas facultades en la Constitución Política de la Ciudad de México u otra ley local	25
Constitucionalidad del artículo 2 fracción IV inciso b) en relación con la fracción XXIII	25
IX.4. Artículo 4, fracción XIII bis.....	26
Facultad contenida en la fracción impugnada	27
Cómo estaban reguladas y a quién pertenecían dichas facultades en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal	27
Cómo se contemplan dichas facultades en la Constitución Política de la Ciudad de México u otra ley local	28
Constitucionalidad del artículo 4, fracción XIII bis	29
IX.5 Artículo 15 párrafo primero y todas sus fracciones	30
Facultad contenida en el artículo impugnado	31
Cómo estaban reguladas y a quién pertenecían dichas facultades en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal	34
Cómo se contemplan dichas facultades en la Constitución Política de la Ciudad de México u otra ley local	35
Constitucionalidad del artículo 15 párrafo primero y todas sus fracciones	35
X. EFECTOS	38
XI. DECISIÓN	38

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
254/2023**

**ACTORA: ALCALDÍA BENITO JUÁREZ,
CIUDAD DE MÉXICO**

**DEMANDADOS: PODER EJECUTIVO Y
LEGISLATIVO DE LA CIUDAD DE
MÉXICO**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

COTEJÓ

SECRETARIO: GEOVANNI SANDOVAL OCHOA

**COLABORARON: FRIDA VON BERTRAB CAMPUZANO
SANTIAGO RAMOS MIRANDA**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 254/2023, promovida por la Alcaldía Benito Juárez de la Ciudad de México en contra de la Jefatura de Gobierno y el Congreso de la Ciudad de México.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

Presentación de la demanda

1. La Alcaldía presentó una controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad de México en la que impugnó:

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Establecimientos Mercantiles de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el diecinueve de enero de dos mil veintitrés.

Admisión y trámite

2. La Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó registrar el expediente con el número 254/2023. Designó al Ministro Javier Laynez como instructor del procedimiento, quien admitió a trámite la demanda y tuvo como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad de México.

Contestaciones de demanda

3. Los poderes demandados presentaron sus respectivas contestaciones a la controversia e hicieron valer lo que estimaron conveniente.

Cierre de la instrucción

4. La audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos se celebró una vez agotados los trámites de ley. En ella se hizo la relación de las constancias de autos, se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas por las partes y se abrió el período de alegatos. Posteriormente, se declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA

5. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto porque es un conflicto entre una alcaldía y dos poderes de la Ciudad de México en el que se plantean invasiones a la esfera de atribuciones directamente regulada en la Constitución General. El fundamento jurídico de la competencia son los artículos 105, fracción I, inciso j) de la Constitución General, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los puntos Segundo, fracción I y Sexto del Acuerdo General Número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés modificado mediante instrumento normativo de diez de abril siguiente.

6. Es importante especificar que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación aplicable es la publicada el siete de junio de dos mil veintiuno en términos del artículo tercero transitorio¹ del Decreto publicado el veinte de diciembre de dos mil veinticuatro.

II. PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS

7. El artículo 41 fracción I de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General² establece que todas las sentencias deben fijar las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia. En este caso, la alcaldía impugnó el decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Establecimientos Mercantiles de la Ciudad de México, sin embargo, en su demanda únicamente expresó conceptos de invalidez contra los artículos 2, fracción IV, inciso b) en relación con la fracción XXIII; 4 fracción XIII bis y 15 párrafo primero y todas sus fracciones de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México.
8. El Decreto impugnado se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el diecinueve de enero de dos mil veintitrés y su emisión se reconoció por los poderes demandados en sus contestaciones de demanda.

III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

9. El artículo 41 fracción I de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General establece que las sentencias deben de tener por demostradas las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia. La alcaldía impugnó el decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Establecimientos Mercantiles de la Ciudad de México publicado el diecinueve de enero de dos mil veintitrés. Como el decreto impugnado se encuentra publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, entonces se tiene por demostrada su existencia.

IV. OPORTUNIDAD

10. El plazo para interponer una controversia en contra de normas generales es de treinta días hábiles. Se cuentan a partir del día siguiente a la fecha de su publicación o a partir del día siguiente al en que se produzca su primer acto de aplicación. La manera en que debe computarse el plazo tiene su fundamento en los artículos 3 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
11. En este caso, el decreto impugnado se publicó el diecinueve de enero de dos mil veintitrés y el plazo para presentar la demanda transcurrió del veinte de enero al tres de marzo. Como la demanda se presentó el tres de marzo de dos mil veintitrés es oportuna.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

12. La Alcaldía actora tiene legitimación activa para interponer la presente controversia en términos del artículo 105, fracción I, inciso j), de la Constitución General³. El Pleno de la Suprema Corte, en las **controversias constitucionales 282/2019⁴, 242/2022⁵ y 243/2022⁶**, determinó por unanimidad que existen tres razones para concluir que las alcaldías de la Ciudad de México cuentan con legitimación activa para promover controversias constitucionales contra los poderes de la Ciudad de México. En primer lugar, porque se trata de un órgano originario con un ámbito competencial propio que le otorga el artículo 122 de la Constitución Federal. En segundo lugar, porque el artículo 105, fracción I, inciso j) de la Constitución Federal habilita a las alcaldías para presentar controversias constitucionales. En tercer lugar, porque del proceso legislativo que terminó en la reforma constitucional del artículo 122 de la Constitución General se advierte la clara intención del constituyente de que las alcaldías pudieran presentar controversias constitucionales para defender su ámbito competencial.

¹ **Tercero.** Hasta en tanto las Ministras y Ministros electos tomen protesta de su encargo ante el Senado de la República el 1o. de septiembre de 2025, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se regirá para todos los efectos por las atribuciones, competencias, obligaciones, reglas de votación, faltas, licencias y demás disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2021; con excepción de la materia electoral tal como está previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En consecuencia, hasta la fecha señalada en el enunciado anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación seguirá funcionando en Pleno o en Salas.

² **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; [...]

³ **Artículo 105.** 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 [...]

⁴ Sentencia recaída a la controversia constitucional 282/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 6 de abril de 2021.

⁵ Sentencia recaída a la controversia constitucional 242/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 16 de abril de 2024.

⁶ Sentencia recaída a la controversia constitucional 243/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 16 de abril de 2024.

13. Finalmente, el Pleno de la Suprema Corte reconoció que la competencia constitucional de las alcaldías está delineada en el artículo 122, apartado A, base VI, incisos a) al f) de la Constitución General y el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional que establece las facultades mínimas con las que contarán las alcaldías⁷. Sin profundizar en su alcance, que las alcaldías estén estructuradas desde la Constitución General significa que son órganos originarios del Estado Mexicano.
14. El artículo 105, fracción I, inciso j), de la Constitución General expresamente otorga a las Alcaldías de la Ciudad legitimación activa en controversias constitucionales⁸. Este supuesto podría ser interpretado en un sentido restrictivo entendiendo que dicha legitimación es solo para el caso de que se demande la constitucionalidad de normas generales de otras entidades federativas. Sin embargo, esta Suprema Corte previamente ha considerado que la legitimación pasiva en controversias constitucionales es más abierta⁹. Los poderes, entidades y 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 Constitución Federal. Por tanto, se confirma que las Alcaldías pueden 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 originaria¹⁰.
15. La Alcaldía Benito Juárez acudió al juicio a través de Santiago Taboada Cortina quien demostró ser el alcalde con copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección para la alcaldía, expedida por el Instituto Electoral de la Ciudad de México el diez de junio de dos mil veintiuno. Las atribuciones del funcionario público para representar a la alcaldía están previstas en el artículo 31, fracción XVI, de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México¹¹, por lo que la parte actora cuenta con legitimación activa para comparecer al presente juicio.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

16. En las controversias constitucionales se considera parte demandada a la entidad, poder u órgano que emita el acto impugnado, quienes deben comparecer a juicio a través de sus representantes legales¹². En este caso, el Ministro instructor reconoció como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad de México en el acuerdo de admisión¹³ y, por tanto, ambos poderes cuentan con legitimación pasiva en la presente controversia.
17. El diputado Fausto Manuel Zamorano Esparza compareció como representante del Poder Legislativo en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva del Congreso. Acreditó su nombramiento con el acuerdo AC/CCMX/II/JUCOPO/2A/021/2023 de la Junta de Coordinación Política del congreso de la Ciudad de

⁷ **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.

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.

⁸ **Artículo 105.** 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 [...]

⁹ Sentencia recaída a la controversia constitucional 41/2011, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, 12 de febrero de 2013, fallada por: unanimidad de once votos.

Sentencia recaída a la controversia constitucional 2/2013, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 22 de enero de 2014, fallada por: unanimidad de cinco votos.

¹⁰ **CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.** Tesis P.LXXIII/98 (9a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo VIII, Diciembre de 1998, página 790, registro digital 195024.

¹¹ **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 [...]

¹² **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. [...]

¹³ Ver acuerdo del veinticinco de mayo de dos mil veintitrés.

México, por el que se sometió a aprobación del Pleno, los nombres de las y los diputados integrantes de la comisión permanente. Sus facultades de representación están previstas en los artículos 26, 29, fracción XVIII y 32, fracción XXV, de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México¹⁴.

18. En nombre de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México compareció el Director General de Servicios Legales, Adrián Chávez Dozal. Acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento¹⁵ y sus facultades de representación están previstas en el artículo 230 del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México¹⁶.

VII. INTERÉS LEGÍTIMO

19. **Criterio jurídico.** La alcaldía actora cuenta con interés legítimo para que esta Suprema Corte estudie sus planteamientos de constitucionalidad porque acreditó que la emisión del decreto impugnado provocó, cuando menos, un principio de afectación a su ámbito de atribuciones regulado desde la Constitución General.
20. La alcaldía cuenta con interés legítimo porque es un órgano originario del Estado Mexicano y acude al medio de control alegando que el decreto impugnado viola su ámbito de atribuciones directamente regulados por la Constitución General. Las alcaldías fueron configuradas desde el artículo 122 de la Constitución General con motivo de la reforma que convirtió a la Ciudad de México en una Entidad Federativa¹⁷. El artículo 122, apartado A, establece que el gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales en los términos establecidos en su constitución, la cual debe ajustarse a lo dispuesto por la Constitución General y las bases ahí previstas¹⁸. La base VI indica que el gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México está a cargo de las alcaldías y desarrolla sus competencias del inciso a) al f)¹⁹. El inciso c) establece que la administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a las alcaldías y que la constitución de la Ciudad de México establecerá su competencia dentro de sus respectivas jurisdicciones²⁰. En conclusión, el ámbito de atribuciones de las alcaldías está delineado por el 122, apartado A, base VI, del inciso a) al f) de la Constitución General.

¹⁴ **Artículo 26.** El Congreso contará con una Mesa Directiva y una Junta de Coordinación Política que reflejarán en su composición la paridad, la pluralidad y proporción de los Grupos Parlamentarios que integren al Pleno. Sus presidencias serán rotativas cada año y no podrán depositarse simultáneamente en representantes de mismo partido político. En ningún caso se podrán desempeñar cargos en la Junta y en la Mesa Directiva al mismo tiempo.

[...]

La Mesa Directiva dirigirá las sesiones durante los periodos extraordinarios de sesiones, así mismo será la Mesa que dirigirá las sesiones de la Comisión Permanente, que tengan lugar durante su encargo.

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; [...].

¹⁵ Cuaderno de la controversia constitucional, foja 148.

¹⁶ **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; [...]."

¹⁷ **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. [...]

¹⁸ **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: [...]

¹⁹ **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: [...]

²⁰ **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.

21. El artículo décimo séptimo transitorio, del decreto de reforma al artículo 122 de la Constitución General, ordenó al Congreso de la Ciudad de México una distribución de competencias que debía respetar lo establecido en el citado artículo 122. El Constituyente originario indicó que dentro de las funciones que correspondan a las alcaldías, la constitución y leyes de la Ciudad de México deben contemplar, como mínimo, aquéllas que preveía la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente a la entrada en vigor del decreto de reforma. Consecuentemente, el artículo décimo séptimo transitorio se incorpora a la esfera de atribuciones que las alcaldías tienen directamente regulada desde la Constitución General.
22. Por un lado, el artículo décimo séptimo transitorio ordenó una configuración específica del ámbito de atribuciones que las alcaldías deben tener. Por otro, estableció un límite al Congreso de la Ciudad de México que condiciona cuáles son las funciones que, al menos, las alcaldías deben tener en la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes locales. Con todo, no debe perderse de vista que cualquiera que sea la distribución de competencias debe apegarse a las bases establecidas en el artículo 122 de la Constitución General. En conclusión, que las alcaldías, en su demanda, refieran a artículos de la constitución de la Ciudad de México y otras leyes locales no debe entenderse como un planteamiento de legalidad, sino que buscan evidenciar que el acto impugnado no respeta el ámbito de atribuciones regulado directamente por el artículo 122 y el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma en materia política de la Ciudad de México.
23. El Pleno de la Suprema Corte en la jurisprudencia *P./J. 42/2015 (10a.)*²¹ determinó que para resolver las violaciones susceptibles de analizarse en el fondo es necesario acreditar que la emisión de la norma genera, cuando menos, un principio de agravio en perjuicio de la parte actora. El perjuicio puede derivar no solo de una invasión competencial sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada desde la Constitución General. La amplia concepción del principio de afectación debe entenderse en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha llevado a identificar hipótesis de improcedencia. La primera ocurre cuando se hacen valer violaciones a cláusulas sustantivas. La segunda ocurre cuando se hacen valer violaciones de estricta legalidad. Ambos supuestos de improcedencia son de estricta aplicación y en caso de que se mezclen argumentos de violaciones a las órbitas competenciales el juicio debe ser procedente y se debe estudiar la cuestión planteada, aunque ello implique el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de legalidad²².
24. La alcaldía impugna un decreto que reforma disposiciones de la Ley de Establecimientos Mercantiles de la Ciudad de México argumentando que atribuye a la Jefatura de Gobierno, a la Secretaría de Gobierno y a la Secretaría de Desarrollo Económico competencias que originalmente correspondían a las alcaldías. Enfatiza que el análisis de constitucionalidad debe realizarse considerando el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma en materia política de la Ciudad de México que ordena la distribución de competencia con base en lo establecido por el artículo 122 de la Constitución General. A juicio de este Tribunal Pleno, el decreto impugnado incorpora nuevas facultades a varias autoridades de la Ciudad de México, lo que demuestra que el acto impugnado actualiza, cuando menos, un principio de afectación al ámbito de atribuciones de las alcaldías y, por tanto, que la actora cuenta con interés legítimo para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analice los argumentos presentados.
25. No pasa inadvertido que los poderes demandados respondieron la demanda argumentando que la controversia constitucional es improcedente porque la actora no hizo valer violaciones directas a la Constitución General. Que el artículo 122, apartado A, fracción VI, párrafo tercero, inciso c) y apartado D en relación con el artículo 134, párrafo octavo no prevén facultades relacionadas con establecimientos mercantiles. Consecuentemente, sostuvieron que el acto impugnado no genera una violación directa a la Constitución Federal y lo procedente es sobreseer la controversia con fundamento en el artículo 19, fracción VIII de la ley reglamentaria. No obstante, como quedó demostrado, la alcaldía acreditó que la emisión del acto actualizó, cuando menos, un principio de afectación al ámbito de sus atribuciones reguladas directamente en la Constitución General.

²¹ **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.** Tesis P./J. 42/2015 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 25, Tomo I, Diciembre de 2015, página 33, registro digital 2010668.

²² Criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) de rubro **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.**

26. Además, conviene señalar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el dieciséis de abril del dos mil veinticuatro, resolvió las controversias constitucionales 242/2022²³ y 243/2022²⁴ en las que diversas alcaldías de la Ciudad de México impugnaron artículos de la Ley de Operación e Innovación Digital de la Ciudad de México. Las alcaldías hicieron valer violaciones a las atribuciones que les confiere el artículo 122, apartado A, base VI, de la Constitución Federal y el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México. En ambos casos el Pleno de la Suprema Corte determinó por mayoría obligatoria que las alcaldías contaban con interés legítimo para acudir a la controversia constitucional, pues hicieron valer violaciones directas a su ámbito de atribuciones regulado en la Constitución General.
27. Conforme al artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁵, las consideraciones de los precedentes sentados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son obligatorias. En esta controversia, se hicieron valer violaciones a los mismos artículos constitucionales que en los precedentes mencionados. Considerando el precedente del Tribunal Pleno, lo procedente es reconocer que la alcaldía actora hace valer violaciones a su esfera de atribuciones establecidas en la Constitución General y, por tanto, analizar la constitucionalidad del decreto de reforma impugnado.
28. Por último, es importante aclarar que contar con interés legítimo no implica la invalidez de los artículos impugnados. La constitucionalidad de los artículos impugnados será una cuestión que este Tribunal Pleno de la Suprema Corte resuelva una vez estudiado el fondo del asunto.

VIII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

VIII.1. No se agotó la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto

29. **Criterio jurídico.** *No se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria porque era innecesario que la alcaldía agotara las instancias judiciales locales. Aunque existen otros medios de defensa en la legislación local, si la actora invoca violaciones directas a la Constitución General corresponde exclusivamente a esta Suprema Corte resolverlas.*
30. Las demandadas alegaron que el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria señala que las controversias son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto. La alcaldía actora no agotó la controversia local previo a promover la controversia constitucional en la Suprema Corte. Consecuentemente, lo procedente es declarar actualizada la causa de improcedencia y sobreseer el juicio.
31. La causa de improcedencia es infundada porque es innecesario agotar las instancias jurisdiccionales locales. Aunque existen otros medios de defensa previstos en la legislación capitalina²⁶, si la actora

²³ Sentencia recaída a la controversia constitucional 242/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 16 de abril de 2024. El tema de interés legítimo fue abordado en el apartado "VII: CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO" que se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Loretta Ortiz Ahlf, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Lenia Batres Guadarrama, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Norma Lucía Piña Hernández (ausentes Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Yasmín Esquivel Mossa).

²⁴ Sentencia recaída a la controversia constitucional 243/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 16 de abril de 2024. El tema de interés legítimo fue abordado en el apartado "VII: CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO" que se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Loretta Ortiz Ahlf, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Lenia Batres Guadarrama, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Norma Lucía Piña Hernández (ausentes Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Yasmín Esquivel Mossa).

²⁵ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 94.** Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito.

[...]

Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas. [...]

²⁶ **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:

- La persona titular de una alcaldía y el concejo;
- Dos o más alcaldías;
- Una o más alcaldías y el Poder Ejecutivo o Legislativo o algún organismo constitucional autónomo de la Ciudad;
- Los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad; y
- Los organismos constitucionales autónomos y el Poder Ejecutivo o Legislativo de la Ciudad.

[...]

invoca violaciones directas a la Constitución General de México, corresponde a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverlas en exclusiva²⁷.

IX. ESTUDIO DE FONDO

IX.1. Consideraciones previas

32. El Pleno de esta Suprema Corte, en la **controversia constitucional 282/2019**, analizó el régimen constitucional de las alcaldías de la Ciudad de México y su evolución a través del tiempo. La Constitución 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. En agosto de mil novecientos veintiocho se publicó la reforma al artículo 73, fracción VI, de la Constitución General que suprimió el régimen municipal para el Distrito Federal y las delegaciones sustituyeron a los municipios. El gobierno estaba a cargo del Presidente de la República quien tenía la facultad de nombrar y remover al titular del Departamento del Distrito Federal. En mil novecientos noventa y seis se estableció que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los Jefes Delegacionales serían electos por democracia directa. Esta reforma concluyó un proceso de descentralización administrativa que se venía dando desde mil novecientos setenta. Finalmente, la reforma de dos mil dieciséis en materia política de la Ciudad de México transformó a las delegaciones en alcaldías y les confirió su régimen actual.
33. El artículo 122, apartado A, base VI, de la Constitución General faculta a la constitución y leyes de la Ciudad de México la regulación de las alcaldías. Estos ordenamientos jurídicos locales fijan la competencia, integración y organización administrativa de las demarcaciones territoriales dentro de cada jurisdicción²⁸. En algunas de las iniciativas de Senadores de la República se propuso que el artículo 122 de la Constitución General tuviera un catálogo de atribuciones para las alcaldías capitalinas similar al régimen municipal del artículo 115 de la Constitución General. Las propuestas no prosperaron, sin embargo, la discusión parlamentaria en el Senado de la República logró que el artículo décimo séptimo transitorio del decreto de reforma estableciera como facultades mínimas en favor de las alcaldías las que ya tenían las delegaciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, vigente en ese momento. En este sentido, el artículo 122, apartado A, base VI, en conjunto con el artículo décimo séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México son el parámetro de regularidad constitucional que será utilizado para revisar la validez de los artículos impugnados. Sin embargo, antes de realizar el estudio de fondo se delinearán los principios y facultades que lo componen.
34. El artículo 122, apartado A, base VI, de la Constitución General ordena que la regulación que la constitución y leyes de la Ciudad de México realicen debe respetar ciertos principios al reglamentar la integración, organización administrativa y facultades de las Alcaldías. Este Tribunal Pleno los identifica a continuación:
- Las Alcaldías son órganos político-administrativos integrados por una alcaldesa o alcalde y 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 electos 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 General.

²⁷ **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)**, Tesis P./J. 116/2005 (9a), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Septiembre de 2005, página 893, registro digital 177329.

²⁸ **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.

- Cada concejo está facultado para supervisar y evaluar las acciones de gobierno y controlar el ejercicio del gasto público de su alcaldía.
 - 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.
- 35.** Por otro lado, el artículo décimo séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México ordenó al Congreso local que la constitución y las leyes locales debían contener en favor de los alcaldes, al menos, las facultades que los jefes de las delegaciones tenían en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente a la entrada en vigor de la reforma. De este modo, las atribuciones del Congreso de la Ciudad de México para establecer las facultades y organización de las alcaldías no son absolutas ya que no pueden llegar al grado de nulificar, de hecho o de derecho, la existencia ni el funcionamiento autónomo de las alcaldías. Dichas atribuciones están limitadas por principios constitucionales como el que establece que cada alcalde está a cargo de la administración pública de su demarcación territorial, el cual se entiende que comprende, al menos, las facultades que los jefes de las delegaciones tenían en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. De este modo, si el Congreso de la Ciudad de México reforma alguna disposición legal reduciendo o eliminando alguna facultad que preveía la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal se entiende que estaría afectando el principio constitucional que ordena que la administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los alcaldes.
- 36.** El estatus independiente de las alcaldías tiene fundamento en la estructura de gobierno de la Ciudad de México que el artículo 122 de la Constitución General ordena. Además, tanto los alcaldes como los concejales son electos democráticamente de acuerdo con las reglas del mismo artículo constitucional²⁹, lo que refuerza su independencia de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México. Aunque la elección universal, libre, secreta y directa de los alcaldes ya estaba prevista desde antes de la reforma en materia política de la Ciudad de México, lo cierto es que ésta añadió la elección para los concejos buscando consolidar el gobierno democrático y representativo de las alcaldías³⁰. En el dictamen de la Cámara de Diputados, como en su discusión, se resaltó que incorporar la pluralidad de ideologías traería una mayor autonomía para las alcaldías. El régimen propuesto dotaría de mayores herramientas y potestad a las autoridades de cada alcaldía para atender las necesidades ciudadanas cotidianas. En conclusión, la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México buscó otorgar a las alcaldías de atribuciones y autonomía suficientes para atender los problemas cotidianos de la población que gobiernan.

IX.2. Cuestiones necesarias para resolver la controversia constitucional

- 37.** La alcaldía hizo valer en sus conceptos de invalidez los argumentos siguientes:
- a) Los artículos 4, fracción XIII bis, 15, fracción III Bis de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México son contrarios al artículo 122, apartado A, base VI, inciso c) de la Constitución General en relación con el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México porque la libertad del legislativo no puede nulificar de hecho o de derecho la existencia de las alcaldías, menos dejar de reconocer las facultades constitucionales que tienen conforme a la Constitución General.

Los artículos 14 y 15, fracción III bis de la ley impugnada regulan que cuando los titulares de establecimientos mercantiles, cuyo giro preponderante sea la venta de alimentos y/o bebidas, decidan colocar enseres sobre el arroyo vehicular de vías secundarias bastará con que hagan un simple aviso, en el sistema, bajo protesta de decir verdad que cumplen con los requisitos. Esta regulación nulifica la facultad de las alcaldías de otorgar permisos para el uso de la vía

²⁹ **Artículo 122, base VI, inciso 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.

³⁰ 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.”*

pública, atribuida a las entonces delegaciones en el artículo 39, fracciones VI, VIII y LXXXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y los artículos 9 fracción CV, 10 fracción VIII y 15 fracción III de la Ley de Movilidad del Distrito Federal. Consecuentemente, al demostrarse el exceso del poder legislativo en sus atribuciones se prueba la violación al principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la Constitución General.

- b) Los artículos 2 fracción XXIII, 4 fracción XIII bis y 15 fracción III Bis de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México son contrarios al principios de autonomía e independencia administrativa y de gestión consagrados en el artículo 122 apartado A, base VI, inciso c) en relación con el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México porque pretende dotar de facultades a la Jefatura de Gobierno para implementar cualquier medida que considere necesaria para atender emergencias, casos fortuitos o de fuerza mayor respecto a la apertura y funcionamientos de establecimientos mercantiles y en su caso ampliar la vigencia de los avisos o permisos.
- c) Finalmente, la alcaldía insiste en que el Congreso de la Ciudad de México transgredió lo establecido en el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México porque al reformar la Ley de Establecimientos Mercantiles no respectó las facultades exclusivas que tienen las alcaldías. El artículo 2, fracción IV y XXIII de la ley impugnada muestra que ahora los establecimientos con giro de impacto vecinal podrán realizar su apertura y revalidación con un aviso a través del sistema y solo los de impacto zonal tendrán la obligación de hacer la solicitud de permiso. Además, el concepto de aviso es violatorio de sus atribuciones constitucionales ya que establece la manera de iniciar el funcionamiento de establecimientos mercantiles.

38. El Poder Ejecutivo de la Ciudad de México contestó los conceptos de invalidez argumentando lo siguiente:

- a) Los conceptos de invalidez que hace valer la alcaldía son infundados porque el acto impugnado no viola los principios de división de poderes, autonomía administrativa y de gestión ni la distribución de competencias. El principio de división de poderes es evolutivo y flexible de modo que debe adaptarse para proyectar su ideal regulativo de pesos y contrapesos. Las alcaldías forman parte de la administración pública del Gobierno de la Ciudad de México ya que conforme al artículo 122, apartado A, base V, de la Constitución General la administración pública de la Ciudad de México es centralizada y paraestatal. Si bien las alcaldías cuentan con autonomía de gestión, lo cierto es que esa autonomía está limitada por la Constitución Federal. En conclusión, el acto impugnado es constitucional porque el artículo 122, apartado A, fracción VI, inciso c), de la Constitución General señala que las facultades y ámbito competencial de las alcaldías serán establecidos en la constitución de la Ciudad de México.

El artículo 53 de la constitución de la Ciudad de México indica las facultades exclusivas de las alcaldías. En materia de establecimientos mercantiles está prevista la autorización, verificación, sanción y vigilancia administrativa del cumplimiento legal. Sin embargo, para ejercerlas deben sujetarse a los términos de la ley aplicable. Consecuentemente, el decreto impugnado no restringe las facultades de la actora ni invade su esfera competencial porque únicamente detalla la manera en que la alcaldía debe ejercer sus atribuciones respecto de establecimientos mercantiles en la Ciudad de México.

Finalmente, destaca que el decreto impugnado es constitucional porque no invade la esfera de competencias de la alcaldía y tiene el propósito de regular la apertura y funcionamiento de establecimientos mercantiles para reactivar la economía. La apertura de los negocios es un tema prioritario para impulsar la reactivación de la economía, principalmente del sector restaurantero el cual se vio muy afectado por la pandemia de COVID-19.

39. El Congreso de la Ciudad de México defendió la constitucionalidad del decreto impugnado con los argumentos siguientes:

- a) Los conceptos de invalidez son infundados porque la alcaldía incorrectamente asume atribuciones que no le corresponden respecto de establecimientos mercantiles. El Congreso de la Ciudad de México es el único órgano facultado para modificar leyes de la Ciudad de México. El artículo 122, apartado A, fracción II, de la Constitución General establece que el poder de legislar se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México. Consecuentemente, el Congreso de la Ciudad de México reformó la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México en ejercicio de sus facultades constitucionales y, por tanto, no invadió ninguna atribución de la alcaldía actora.

- b) El artículo décimo séptimo transitorio de la reforma al artículo 122 de la Constitución General estableció que las facultades mínimas para las alcaldías debían ser las que ya tenían las delegaciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. De este modo, debe estudiarse si las competencias que alega la actora estaban contempladas en la abrogada Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. La ley abrogada previa que el tema de los establecimientos mercantiles es una materia donde varias autoridades tienen participación. El artículo 38, fracción XII, de la ley abrogada determinaba que correspondía a los delegados de las demarcaciones territoriales 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. De los artículos 6, 7, 8 y 9 de la ley abrogada se apreciaba que las delegaciones compartían con el poder ejecutivo del Distrito Federal atribuciones en materia de establecimientos mercantiles. Específicamente preveía como competencia exclusiva del Jefe de Gobierno la implementación de mecanismos para la apertura rápida de establecimientos mercantiles y las determinaciones de acciones de mejora regulatoria para la competitividad. La Secretaría de Gobierno podía sistematizar el padrón de establecimientos mercantiles y emitir los lineamientos para la elaboración y actualización del padrón. La Secretaría de Desarrollo Económico tenía la atribución de instrumentar y administrar el sistema electrónico para realizar los trámites que correspondan a los establecimientos mercantiles. En conclusión, cuando el Congreso de la Ciudad de México desarrolló esas atribuciones en la Ley de Establecimientos Mercantiles lo hizo porque no correspondía a las alcaldías.

Es infundado que el acto impugnado afecte las competencias constitucionales de la alcaldía porque la única atribución exclusiva de ellas es elaborar y mantener actualizado el padrón de giros mercantiles de su demarcación territorial y otorgar licencias y autorización para el funcionamiento de giros mercantiles. Facultad que el artículo 6, fracción I y 8, fracciones I y VI, incisos d) y g) de la Ley de Establecimientos Mercantiles respeta. Además, la reforma impugnada busca la simplificación administrativa para la apertura y funcionamiento de establecimientos mercantiles permitiendo aprovechar la mayor cantidad de recursos y el óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, productivas y de desarrollo humano.

Aclara que el artículo 4, fracciones XIII bis y XIII ter de la Ley de Establecimientos Mercantiles solo se refiere a la atribución que la Jefatura de Gobierno tiene para atender casos de emergencia. La fracción XIII bis responde al control y mitigación de riesgos derivados de la emergencia sanitaria de COVID-19 en la Ciudad de México. El artículo 59 de la Ley de Salud para la Ciudad de México establece que la Jefatura de Gobierno conducirá el sistema de alerta sanitaria con la finalidad de activar y ampliar los mecanismos de respuesta y protección a la salud. En conclusión, el artículo 4 fracciones XIII bis y XIII ter de la ley impugnada no viola atribuciones de la alcaldía porque la Jefatura de Gobierno tiene atribuciones para decidir sobre las medidas en situación de emergencia, implementar el uso de tecnologías y promover e implementar la política de mejora regulatoria en la ciudad.

Sobre el artículo 5 de la Ley de Establecimientos Mercantiles sostiene no invade la competencia de la alcaldía porque en ningún momento se refiere a las competencias de las alcaldías, sino solo se mejoró la redacción de atribuciones con que cuenta la Secretaría de Gobierno desde antes de la reforma. En relación con el artículo 10, fracción X precisa que no se refiere a atribuciones contempladas en favor de la alcaldía, sino que hace alusión a obligaciones exclusivas de personas titulares de establecimientos mercantiles por lo que no constituye ninguna invasión de competencias. Respecto al artículo 15, señala que solo establece las reglas y obligaciones que deben cumplir los dueños de los establecimientos mercantiles que deseen colocar enseres en la vía pública para que no sea invadida en su totalidad, se garantice el libre tránsito, el uso y la ciudad sea más habitable.

40. El Pleno de esta Suprema Corte resolverá la constitucionalidad de los artículos impugnados con base en el marco constitucional que garantiza un mínimo de atribuciones en favor de las alcaldías y establece la organización política y administrativa de la Ciudad de México. Para su análisis será fundamental lo ordenado por el artículo 122, apartado A, base VI, inciso c), de la Constitución General en conjunto con el artículo décimo séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México. El artículo 122 contiene un principio constitucional que ordena que la administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los alcaldes. Mientras el artículo transitorio especifica el mínimo de facultades legales que deben tener los alcaldes para administrar públicamente su demarcación territorial. Revisar la constitucionalidad de los artículos impugnados implica, necesariamente, analizar si el Congreso de la Ciudad de México respetó la orden constitucional de otorgar a las alcaldías las facultades que las delegaciones tenían en la Ley Orgánica de la

Administración Pública del Distrito Federal. Este Pleno recientemente realizó un estudio similar en las **controversias constitucionales 282/2019³¹, 242/2022³² y 243/2022³³**. Asimismo, es un criterio que ha venido utilizando para resolver controversias constitucionales desde la publicación de la jurisprudencia **P./J. 42/2015 (10a.)³⁴**.

41. Con el propósito de realizar un estudio exhaustivo y resolver la controversia de competencias constitucionales planteada, el Pleno de este Alto Tribunal suplirá la deficiencia de los argumentos en los artículos contra los que haya hecho valer conceptos de invalidez con causa clara de pedir, para lo cual aplicará la siguiente metodología. Primero, identificará las facultades contenidas en los artículos impugnados. Segundo, explicará cómo estaba regulada y a quién pertenecía dicha facultad en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, vigente al momento de la reforma. Tercero, analizará si dicha atribución está contemplada en la Constitución Política de la Ciudad de México u otra ley local. Por último, resolverá si la facultad contenida en el artículo impugnado reduce el mínimo de atribuciones que las alcaldías deben tener para administrar públicamente su demarcación territorial.

IX.3. Artículo 2, fracción IV, inciso b) en relación con la fracción XXIII

42. **Criterio jurídico.** *El artículo 2 fracción IV inciso b) en relación con la fracción XXIII de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México, son constitucionales porque no restringen ni disminuyen las facultades que necesitan las alcaldías para administrar públicamente su demarcación territorial. En realidad, las fracciones impugnadas establecen qué debe entenderse por los términos “aviso” y “solicitud de permiso”. Ningún artículo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, de la Constitución Política de la Ciudad de México o de la Ley Orgánica de las Alcaldías de la ciudad facultan a las alcaldías para especificar y definir los términos utilizados en las leyes. Esa facultad pertenece, en exclusiva, al Congreso de la Ciudad de México conforme al artículo 29 apartado D inciso a) de la Constitución Política de la Ciudad de México. Consecuentemente, como las fracciones impugnadas no otorgan facultades a autoridades de la Ciudad de México que invadan o restrinjan las atribuciones constitucionales de las alcaldías son constitucionales.*

Facultad contenida en las fracciones impugnadas

43. Se transcribe, en lo que interesa, el artículo 2 del decreto de reforma de la Ley de Establecimientos Mercantiles para determinar las facultades impugnadas.

Artículo 2. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

[...]

(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], G.O. 19 DE ENERO DE 2023)

IV. Aviso: trámite administrativo mediante el cual las personas físicas o morales por conducto de su representante legal, a través del Sistema manifiestan bajo protesta de decir verdad que cumplen con los requisitos previstos en la Ley, para los siguientes avisos:

- a) Apertura de un establecimiento mercantil con giro de bajo impacto;
- b) Apertura de un establecimiento mercantil con giro de impacto vecinal y su revalidación;
- c) Modificación del domicilio de establecimiento mercantil con motivo de cambio de nomenclatura;
- d) Colocación de enseres y su revalidación;
- e) Cambio de giro mercantil;
- f) Cierre de actividades;
- g) Traspaso del establecimiento mercantil; y
- h) Modificaciones del establecimiento o giro.

[...]

XXIII. Solicitud de Permiso: acto a través del cual una persona física o moral solicita, por medio del Sistema, ante la Alcaldía el trámite para operar un giro con impacto zonal;

[...]

³¹ Sentencia recaída a la controversia constitucional 282/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 6 de abril de 2021.

³² Sentencia recaída a la controversia constitucional 242/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 16 de abril de 2024.

³³ Sentencia recaída a la controversia constitucional 243/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 16 de abril de 2024.

³⁴ **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.** Tesis **P./J. 42/2015 (10a)**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro 25, Tomo I, Diciembre de 2015, página 33, registro digital 2010668.

44. La fracción IV define al aviso como un trámite administrativo por el que las personas manifiestan bajo protesta de decir verdad que cumplen con los requisitos previstos en la ley para la apertura de establecimientos mercantiles con giros de bajo impacto o impacto vecinal y su revalidación; modificación de domicilio; colocación de enseres y su revalidación; cambio de giro mercantil; cierre de actividades; traspaso y modificación del establecimiento o giro. La fracción XXIII define a la solicitud de permiso como un acto a través del cual una persona física o moral solicita ante la alcaldía el trámite para operar un giro de impacto zonal.
45. La alcaldía argumenta que el Congreso de la Ciudad de México anula su facultad para otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros. La reforma permite que los establecimientos mercantiles de impacto vecinal no tengan limitación alguna para operar, sino que basta con que ingresen los datos requeridos y la impresión del acuse para comenzar a operar. Concluye que la reforma elimina la potestad exclusiva de las alcaldías de conocer las solicitudes de apertura de impacto vecinal y su revalidación, razón por la cual, debe declararse su invalidez.

Cómo estaban reguladas y a quién pertenecían dichas facultades en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

46. Se transcribe el artículo 39 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, vigente al momento de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México.

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

[...]

XII. 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;

[...]

47. En lo que interesa, el artículo preveía que a los titulares de las delegaciones les correspondía otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros, sujetos a las leyes y reglamentos aplicables.

Cómo se contemplan dichas facultades en la Constitución Política de la Ciudad de México u otra ley local

48. La atribución de otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los establecimientos mercantiles está prevista como facultad exclusiva de los alcaldes en el artículo 53, apartado B, inciso a), fracción XXIII, de la Constitución Política de la Ciudad de México y en el artículo 32, fracción IX, de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México³⁵. La única diferencia es que ambas legislaciones adicionaron la digitalización del padrón de giros mercantiles y el otorgamiento de permisos de funcionamiento.

Constitucionalidad del artículo 2 fracción IV inciso b) en relación con la fracción XXIII

49. A juicio de esta Suprema Corte las fracciones impugnadas son constitucionales porque no limitan ni reducen las atribuciones que las alcaldías requieren para administrar públicamente su demarcación territorial conforme al artículo 122 de la Constitución General y el décimo séptimo transitorio de la reforma en materia política de la Ciudad de México. El artículo 2 fracciones IV y XXIII de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México definen qué debe entenderse por los términos “aviso” y “solicitud de permiso”. Ningún artículo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, de la Constitución Política de la Ciudad de México o de la Ley Orgánica de las Alcaldías de la ciudad dan a las alcaldías la facultad para especificar y definir los términos utilizados en las leyes. Esa facultad pertenece, en exclusiva, al Congreso de la Ciudad de México conforme al artículo 29 apartado D inciso a) de la Constitución Política de la Ciudad de México.

³⁵ Artículo 53. Alcaldías

B. De las personas titulares de las alcaldías

a) De manera exclusiva

XXIII. Elaborar, digitalizar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar los permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros y avisos, con sujeción a las leyes y reglamentos aplicables;

Artículo 32. Las atribuciones exclusivas de las personas titulares de las Alcaldías en materia de obra pública, desarrollo urbano y servicios públicos, son las siguientes:

IX. Elaborar, digitalizar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar los permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros y avisos, con sujeción a las leyes y reglamentos aplicables.

50. Contrario a lo argumentado por la alcaldía, la facultad para otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros no impide que el Congreso de la Ciudad de México defina los términos de los trámites administrativos para la apertura de dichos establecimientos. Sin embargo, éste tampoco tiene permitido hacer cualquier modificación ya que tiene prohibido reducir las atribuciones que la Constitución reconoce a las alcaldías. Que el congreso local en la fracción XXIII haya indicado que la solicitud de permiso es un acto que se lleva ante la alcaldía no hace inconstitucional la fracción IV donde no especificó la autoridad ante la que se debe llevar a cabo el trámite. El propósito principal del artículo impugnado es definir los términos que la ley utiliza para el desarrollo de los artículos que conforman la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México. Consecuentemente, como el Congreso de la Ciudad de México no otorgó facultades específicas a autoridades de la Ciudad de México ni limitó las atribuciones que las alcaldías requieren para administrar su demarcación territorial, lo procedente es declarar su validez.
51. Se reconoce la validez del artículo 2, fracciones IV, inciso b), y XXIII, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México porque no limitan ni reducen las facultades mínimas que las alcaldías tienen garantizadas conforme al artículo 122 de la Constitución General.

IX.4. Artículo 4, fracción XIII bis

52. **Criterio jurídico.** *El artículo 4, fracción XIII bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México es inconstitucional porque desobedece lo ordenado en el artículo 122 de la Constitución General y el transitorio décimo séptimo de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México. El artículo 122 contiene un principio constitucional que ordena que la administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los alcaldes. El artículo transitorio especifica el mínimo de facultades que los alcaldes deben tener para administrar públicamente su demarcación territorial. El artículo impugnado limita la atribución de otorgar permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de establecimientos mercantiles en situaciones de emergencia, casos fortuitos o de fuerza mayor. Transfiere esta facultad a la Jefatura de Gobierno impidiendo que, en situaciones de emergencia, las alcaldías sean la primera instancia responsable de ejecutar los proyectos que protegen e incentivan el empleo. Consecuentemente, como el artículo impugnado limita las facultades que las alcaldías tienen garantizadas en su régimen constitucional, es inválido.*

Facultad contenida en la fracción impugnada

53. Se transcribe el artículo 4, fracción XIII bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para determinar la facultad impugnada.

Artículo 4. Corresponde a la persona titular de la Jefatura de Gobierno:

[...]

XIII bis. Implementar las medidas que se consideren necesarias para atender emergencias, casos fortuitos o de fuerza mayor, respecto a la apertura y funcionamiento de los establecimientos mercantiles y, en su caso, ampliar la vigencia de los avisos o permisos;

54. La fracción prevé que es facultad de la Jefatura de Gobierno implementar las medidas necesarias para la apertura y funcionamiento de los establecimientos mercantiles en situaciones de emergencias, casos fortuitos o de fuerza mayor. También le otorga atribución de ampliar la vigencia de los avisos o permisos en las mismas circunstancias.

Cómo estaban reguladas y a quién pertenecían dichas facultades en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

55. Se transcribe el artículo 39, fracciones XII y LXXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, vigente al momento de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México.

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

[...]

XII. 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;

[...]

LXXI. 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;

56. El artículo preveía que a los titulares de las delegaciones les correspondía otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros, sujetos a las leyes y reglamentos aplicables. Asimismo, les correspondía elaborar y ejecutar los proyectos productivos que protegieran e incentivaran el empleo, de acuerdo con los planes que en materia de fomento, desarrollo e inversión económica emitieran las dependencias correspondientes.

Cómo se contemplan dichas facultades en la Constitución Política de la Ciudad de México u otra ley local

57. La atribución de otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los establecimientos mercantiles está prevista como facultad exclusiva de los alcaldes en el artículo 53, apartado B, inciso a), fracción XXIII, de la Constitución Política de la Ciudad de México y en el artículo 32, fracción IX, de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México³⁶. La única diferencia es que ambas legislaciones adicionaron la digitalización del padrón de giros mercantiles y el otorgamiento de permisos de funcionamiento.
58. La atribución de elaborar y ejecutar los proyectos productivos que protejan e incentiven el empleo conforme a los planes que en materia de fomento, desarrollo e inversión económica emitan las dependencias correspondientes está prevista como una facultad coordinada de los alcaldes con el Gobierno de la Ciudad de México en el artículo 53, apartado B, inciso b), fracción XVIII, de la Constitución Política de la Ciudad de México y en el artículo 43, fracción V, de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México³⁷.

Constitucionalidad del artículo 4, fracción XIII bis

59. La fracción impugnada es inconstitucional porque reduce el mínimo de atribuciones que los alcaldes necesitan para administrar públicamente su demarcación territorial. Limita la atribución de otorgar permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de establecimientos mercantiles en situaciones de emergencia, casos fortuitos o de fuerza mayor. El artículo 53, apartado B, inciso a), fracción XXIII, de la Constitución Política de la Ciudad de México es claro al señalar que corresponde exclusivamente a los alcaldes otorgar los permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros y avisos sin distinción del momento o circunstancias en que pueden hacerlo. Aunque el artículo ordena que dichas autorizaciones deben realizarse con sujeción a las leyes y reglamentos aplicables, debe entenderse que se refiere a las reglas que establecen los requisitos como el procedimiento administrativo para la emisión de los permisos, licencias o autorizaciones. No se refiere a quién es la autoridad competente para otorgar las autorizaciones sobre funcionamiento de establecimientos mercantiles. Sobre esta cuestión no hay duda de que las alcaldías, desde la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal tenían entre sus atribuciones, la competencia para otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros mercantiles.

³⁶ **Artículo 53.** Alcaldías

B. De las personas titulares de las alcaldías

a) De manera exclusiva

XXIII. Elaborar, digitalizar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar los permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros y avisos, con sujeción a las leyes y reglamentos aplicables;

Artículo 32. Las atribuciones exclusivas de las personas titulares de las Alcaldías en materia de obra pública, desarrollo urbano y servicios públicos, son las siguientes:

IX. Elaborar, digitalizar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar los permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros y avisos, con sujeción a las leyes y reglamentos aplicables.

³⁷ **Artículo 53.** Alcaldías

B. De las personas titulares de las alcaldías

b) En forma coordinada con el Gobierno de la Ciudad de México u otras autoridades:

XVIII. 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;

Artículo 43. Las atribuciones de las personas titulares de las Alcaldías en materia de desarrollo económico y social, coordinadas con el Gobierno de la Ciudad u otras autoridades, son las siguientes:

V. 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;

60. El Congreso de la Ciudad de México defendió la constitucionalidad de la fracción impugnada argumentando que el propósito de regular la apertura y funcionamiento de establecimientos mercantiles es reactivar la economía. Señaló que la apertura de los negocios es un tema prioritario para impulsar la reactivación de la economía y que la Jefatura de Gobierno tiene atribuciones para decidir sobre las medidas en situación de emergencia. No obstante, ninguna de estas razones justifica una reducción en el ámbito de atribuciones constitucionales que pertenecen a la esfera jurídica de las alcaldías. Legislar en el sentido que lo hizo invade la facultad que desde la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal correspondía a los jefes delegacionales. Impone la limitación de otorgar permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de establecimientos mercantiles en situaciones de emergencia, casos fortuitos o de fuerza mayor. Transfiere esta facultad a la Jefatura de Gobierno impidiendo que, en situaciones de emergencia, las alcaldías sean la primera instancia responsable de ejecutar los proyectos que protegen e incentivan el empleo.
61. Se declara la invalidez del artículo 4, fracción XIII bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles porque reduce la esfera de atribuciones constitucionales que las alcaldías tienen garantizadas en el artículo 122 de la Constitución General y el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional en materia política de la capital del país.

IX.5 Artículo 15 párrafo primero y todas sus fracciones

62. **Criterio jurídico.** *El artículo 15 párrafo primero y todas sus fracciones de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México es constitucional porque no limita ni reduce las atribuciones que las alcaldías requieren para administrar públicamente su demarcación territorial. La atribución constitucional para otorgar permisos de uso de la vía pública de las alcaldías está limitada a los términos de las disposiciones jurídicas aplicables. El artículo 15, fracción III, de la Ley de Movilidad de la Ciudad de México otorga a las alcaldías la atribución de autorizar el uso de vías secundarias para otros fines distintos a su naturaleza o destino, en los términos y condiciones de las normas jurídicas y administrativas aplicables. El artículo impugnado es la disposición aplicable que regula los requisitos, limitaciones, prohibiciones y medidas que los titulares de establecimientos mercantiles deben cumplir a efecto de que se les autorice el uso de vías secundarias para fines distintos a su naturaleza o destino. Consecuentemente, de acuerdo con la atribución de las alcaldías, el Congreso de la Ciudad de México es la autoridad competente para establecer en la Ley de Establecimientos Mercantiles los requisitos, limitaciones, prohibiciones y medidas para la autorización de la colocación de enseres en la vía pública, específicamente, sobre el arroyo vehicular de vías secundarias.*

Facultad contenida en el artículo impugnado

63. Se transcribe, en lo que interesa, el artículo 15 de la Ley de Establecimientos Mercantiles. Se destaca con las leyendas "fracción reformada en su totalidad" y "fracción adicionada" los cambios que modificaron el artículo. Asimismo, se identifican con subrayado los cambios realizados a su contenido.

Artículo 15. Para la colocación de enseres a que se refiere el artículo anterior, se deberá cumplir con lo siguiente:

I. El espacio donde se pretendan colocar dichos enseres deberá ser contiguo al establecimiento mercantil, frente a la fachada de la entrada principal. En ningún caso podrá ocupar fachadas contiguas de otros predios. Los enseres no podrán estar sujetos o fijos a la vía pública;

II. Cuando se coloquen enseres sobre la banqueta, deberá respetarse el paso peatonal por una anchura sin obstáculos, de por lo menos dos metros entre la instalación de los enseres y el arroyo vehicular;

(FRACCIÓN REFORMADA EN SU TOTALIDAD)

III. No podrán colocarse enseres en los siguientes espacios:

- a) Arroyo vehicular de vías primarias;
- b) Arroyo vehicular que cuente con ciclovía contigua a la banqueta;
- c) Áreas verdes;
- d) Zonas que impidan u obstruyan elementos de accesibilidad para personas con discapacidad;
- e) Zonas prohibidas para estacionarse;
- f) Zonas de parquímetro no autorizada;
- g) Vías de acceso controlado;
- h) Carriles exclusivos para la circulación de transporte público;

- i) Bahías de ascenso y descenso;
- j) Recepción de valet parking;
- k) Sitios de carga y descarga;
- l) Camellones; e
- m) Infraestructura y equipamiento urbano.

(FRACCIÓN ADICIONADA)

III bis. Cuando los enseres se coloquen sobre el arroyo vehicular de vías secundarias:

- a) Únicamente se podrá utilizar el carril contiguo a la banqueta de la fachada del establecimiento mercantil; y
- b) Colocar barreras físicas desmontables y señalética colocadas dentro de los límites del cordón de establecimiento para garantizar la protección de las personas usuarias.

IV. La colocación de enseres no deberá impedir la operación de comercios preexistentes ni acceso de otros establecimientos mercantiles;

V. Los enseres no deberán utilizarse para la preparación y/o elaboración de bebidas ni alimentos;

VI. No se instalarán en zonas preponderantemente destinadas al uso habitacional;

VII. En ningún caso los enseres podrán exceder el 75% del aforo al interior, previsto en su aviso o permiso de funcionamiento;

(FRACCIÓN ADICIONADA)

VIII. Las personas titulares de los establecimientos mercantiles que cuenten con Aviso para la colocación de enseres deberán observar estrictamente las siguientes medidas:

- a) Dejar descubiertos, permanentemente, al menos 2 lados de la zona de enseres cuando se utilicen cortinas, carpas o similares;
- b) Colocar los enseres a una distancia de 1.5 metros entre comensales;
- c) Mantener limpios y en buen estado los enseres, así como los espacios de la vía pública en donde se coloquen, corriendo a su costa y cargo los trabajos de limpieza y reparación por daños causados a la vía pública y;
- d) En los casos que así proceda, contar con la autorización y/o permisos emitidos por el Instituto Nacional de Antropología e Historia u otra autoridad competente; así como observar la normativa aplicable en caso de inmuebles que estén en colindancia con patrimonio Cultural Material de la Ciudad de México; y

(FRACCIÓN ADICIONADA)

IX. Las demás que se establezcan en la normativa aplicable.

[...]

- 64.** Se modificaron varias fracciones del artículo, sin embargo, el Pleno de esta Suprema Corte únicamente analizará la constitucionalidad de aquellas que causaron un cambio normativo sustantivo. El decreto reformó los requisitos, limitaciones, prohibiciones y medidas que los titulares de establecimientos mercantiles cuyo giro principal es la venta de alimentos preparados y/o bebidas deben cumplir para la colocación de enseres en la vía pública. De acuerdo con el artículo 2, fracción X, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México³⁸, los enseres son aquellos objetos necesarios para la prestación del servicio de establecimientos mercantiles como: sombrillas, mesas, sillas o cualquier instalación desmontable que estén colocados en la vía pública pero que no se hallen sujetos o fijos a ésta. A continuación, se identifican las modificaciones que tuvo el artículo.
- 65.** La fracción I, previo a la reforma, establecía que la colocación de enseres debía ser contigua al establecimiento sin encontrarse sujetos o fijos a la vía pública. La reforma especificó que deben colocarse frente a la fachada de la entrada principal y en ningún caso pueden ocupar fachadas contiguas. La fracción II no sufrió cambio sustantivo ya que solo reformuló la redacción del requisito de

³⁸ **Artículo 2.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

[...]

X. Enseres en vía pública: Aquellos objetos necesarios para la prestación del servicio de los establecimientos mercantiles, como sombrillas, mesas, sillas o cualquier instalación desmontable que estén colocados en la vía pública pero que no se hallen sujetos o fijos a ésta;

[...]

dejar libre una anchura de por lo menos 2 (dos) metros entre la instalación de enseres y el arroyo vehicular. Ahora especifica que, cuando los enseres se coloquen sobre la banqueta, deberá respetarse una anchura sin obstáculos de por los menos 2 (dos) metros. La fracción III agregó nuevas prohibiciones para la colocación de enseres en: **1)** arroyos vehiculares de vías primarias y que cuenten con ciclovía contigua a la banqueta; **2)** áreas verdes; **3)** zonas que impidan u obstruyan elementos de accesibilidad para personas con discapacidad; **4)** zonas prohibidas para estacionarse o de parquímetro no autorizada; **6)** vías de acceso controlado; **7)** carriles exclusivos para transporte público; **8)** bahías de ascenso o descenso; **9)** recepción de valet parking; **10)** sitios de carga y descarga; **11)** camellones, e **12)** infraestructura y equipamiento urbano.

- 66.** La fracción III bis es completamente nueva y establece limitaciones para la colocación de enseres sobre el arroyo vehicular de vías secundarias. Asimismo, indica que solo se podrá utilizar el carril contiguo a la banqueta de la fachada del establecimiento y deberán colocar barreras físicas desmontables y señalética para garantizar la protección de las personas. La fracción IV agregó la prohibición de que la colocación de enseres no deberá impedir el acceso a otros establecimientos mercantiles. La fracción V no tuvo cambio normativo sustantivo porque antes y ahora prohíbe que, en los enseres, se preparen y/o elaboren bebidas o alimentos. La fracción VI únicamente tuvo un cambio de redacción, al inicio, que no modificó la prohibición de instalar los enseres en zonas preponderantemente distintas al uso habitacional. La fracción VII sustituyó una prohibición para la colocación de enseres basada en un porcentaje de la superficie total del establecimiento por otra basada en un porcentaje del aforo total permitido en su aviso o permiso de funcionamiento. Antes estaba prohibido que los enseres abarcaran una superficie mayor al 50% de la superficie total del establecimiento y ahora está prohibido que excedan del 75% del aforo previsto en su aviso o permiso de funcionamiento.
- 67.** Se adicionó la fracción VII que establece las medidas que los titulares de establecimientos deben cumplir estrictamente para la colocación de enseres. Por último, se adicionó la fracción IX que impone a los titulares de establecimientos la obligación de cumplir con las demás medidas ordenadas por la normativa aplicable.

Cómo estaban reguladas y a quién pertenecían dichas facultades en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

- 68.** Se transcribe el artículo 39, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente al momento de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México.

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

[...]

VI. 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 Leyes de Filmaciones y de Fomento al Cine Mexicano, ambas para el Distrito Federal; [...]

- 69.** El artículo preveía que a los titulares de las delegaciones les correspondía otorgar permisos para el uso de la vía pública, sin afectar su naturaleza y destino, y en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables, exceptuando las disposiciones contenidas en las Leyes de Filmaciones y de Fomento al Cine Mexicano, ambas para el Distrito Federal.

Cómo se contemplan dichas facultades en la Constitución Política de la Ciudad de México u otra ley local

- 70.** La atribución de otorgar permisos para el uso de la vía pública está prevista como facultad exclusiva de las alcaldías en el artículo 53, apartado B, inciso a), fracción XXVII de la Constitución Política de la Ciudad de México³⁹ y en el artículo 34, fracción IV, Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México⁴⁰.

³⁹ **Artículo 53.** Alcaldías

B. De las personas titulares de las alcaldías

a) De manera exclusiva

XXIII. Elaborar, digitalizar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar los permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros y avisos, con sujeción a las leyes y reglamentos aplicables;

⁴⁰ **Artículo 34.** Las atribuciones exclusivas de las personas titulares de las Alcaldías en materia de movilidad, y vía pública, son las siguientes:

IV. Otorgar permisos para el uso de la vía pública, sin que se afecte su naturaleza y destino, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

Constitucionalidad del artículo 15 párrafo primero y todas sus fracciones

71. La alcaldía expone que el artículo 15 del decreto impugnado impone ciertos requisitos para la colocación de enseres. Específicamente, que el artículo regula que bastará con que los titulares de los establecimientos mercantiles den un simple aviso donde manifiestan, bajo protesta de decir verdad, que cumplen con los requisitos previstos en la Ley para poder colocar enseres sobre el arroyo vehicular de vías secundarias. Considera que esto es violatorio del principio de supremacía constitucional porque nulifica su facultad relativa al otorgamiento de permisos para el uso de la vía pública, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables. De acuerdo con el artículo 39, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal le correspondía a la Alcaldía el otorgamiento de permisos para el uso de la vía pública. Por orden del artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México esa facultad fue transferida a los artículos 53, apartado B, inciso a), fracción XXVII, de la Constitución Política de la Ciudad de México y 34, fracción IV, Ley Orgánica de las Alcaldías de la Ciudad de México. Por lo tanto, alega que el artículo impugnado reduce las atribuciones constitucionales de las alcaldías y es inconstitucional.
72. El argumento de la alcaldía es infundado porque, contrario a lo que afirma, el artículo impugnado no regula que bastará con que los titulares de establecimientos mercantiles den un aviso manifestando que cumplen con los requisitos de ley para colocar enseres en la vía pública. Esa cuestión se encuentra regulada en el artículo 14 de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México reformado el dos de marzo de dos mil veintiuno. La reforma a ese artículo no podía ser impugnada en esta controversia porque la demanda se presentó en quince de marzo dos mil veintitrés, lo que necesariamente implicaría que la demanda se hubiera interpuesto fuera del plazo previsto en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución General⁴¹. Estudiar la constitucionalidad de una disposición que no se reformó mediante el decreto impugnado equivaldría a inaplicar, sin justificación alguna, toda la regulación sobre la impugnación de normas generales mediante la controversia constitucional. En conclusión, la alcaldía no tiene razón en que el artículo impugnado reduce sus facultades para otorgar permisos para el uso de la vía pública porque el artículo 15 de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México establece los requisitos, limitaciones, prohibiciones y medidas que los titulares de establecimientos mercantiles cuyo giro principal es la venta de alimentos preparados y/o bebidas deben cumplir para la colocación de enseres en la vía pública.
73. A mayor abundamiento, conforme al artículo 39, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, las alcaldías tienen la atribución de otorgar permisos para el uso de la vía pública, sin que se afecte su naturaleza y destino, sin embargo, esta atribución está limitada a los términos de las disposiciones jurídicas aplicables. En este caso, las disposiciones que regulan el uso de la vía pública son las de la Ley de Movilidad de la Ciudad de México y, en el caso específico de la colocación de enseres, es la propia la Ley de Establecimientos Mercantiles. En conclusión, si bien las alcaldías tienen la atribución de otorgar permisos para el uso de la vía pública, lo cierto es que esa facultad únicamente puede ser ejercida en los términos indicados por las leyes mencionadas.
74. El artículo 9, fracción CV, de la Ley de Movilidad de la Ciudad de México define a la vía pública como todo espacio de uso común destinado al tránsito de peatones y vehículos, así como a la prestación de servicios públicos y colocación de mobiliario. El artículo 15, fracción III, de la misma legislación, otorga a las alcaldías la atribución de autorizar el uso de vías secundarias para otros fines distintos a su naturaleza o destino, cuando sea procedente, en los términos y condiciones de las normas jurídicas y administrativas aplicables. El artículo 15 de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México es la disposición aplicable que regula los requisitos que deben cumplir los titulares de establecimientos mercantiles para la colocación de enseres en la en vías secundarias, prueba de ello es que expresamente prohíbe la colocación de enseres en arroyos vehiculares de vías primarias. Es decir, estas son las disposiciones que regulan el ejercicio de la facultad para otorgar permisos para el uso de la vía pública y el Congreso de la Ciudad de México es la autoridad competente para establecer los requisitos, limitaciones, prohibiciones y medidas para la autorización de la colocación de enseres en la vía pública, específicamente, sobre el arroyo vehicular de vías secundarias.

⁴¹ **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

[...]

75. Se reconoce la validez del artículo 15, párrafo primero y todas sus fracciones, de la Ley de Establecimientos Mercantiles porque no regula el otorgamiento de permisos para el uso de la vía pública sino establece requisitos, limitaciones, prohibiciones y medidas para la colocación de enseres. Consecuentemente, no restringe ni limita las facultades mínimas que las alcaldías tienen garantizadas conforme al artículo 122 de la Constitución General y el transitorio décimo séptimo de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México.

X. EFECTOS

76. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez del
- a. Artículo 4, fracción XIII bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México.
77. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez:** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso de la Ciudad de México.
78. Finalmente, en términos del artículo 105, fracción I, segundo párrafo de la Constitución General, el alcance de los efectos se limita a las partes de esta controversia constitucional, sin que afecte la aplicación de la norma invalidada a los demás sujetos obligados a cumplirla.
79. **Notificaciones:** Al Congreso de la Ciudad de México.

XI. DECISIÓN

80. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO. Se reconoce la **validez** de los artículos 2, fracciones IV, inciso b), y XXIII, y 15, párrafo primero y todas sus fracciones, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México, reformados y adicionados mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de enero de dos mil veintitrés.

TERCERO. Se declara la **invalidez** del artículo 4, fracción XIII bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México, adicionado mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de enero de dos mil veintitrés, la cual surtirá sus **efectos** únicamente entre las partes, a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso de dicha entidad federativa.

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, mediante oficio al Congreso de la Ciudad de México, 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 resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al VI relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de los actos reclamados, a la existencia del acto impugnado, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

Se aprobó por mayoría de cinco votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al interés legítimo. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en el sentido de que resulta innecesario abordar, en este apartado, lo relativo al interés legítimo, dado que fue objeto de estudio en el correspondiente a la legitimación activa.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose del parámetro de constitucionalidad, respecto del apartado IX, relativo al estudio de fondo, en sus temas 1, denominado "Consideraciones previas", y 2, denominado "Cuestiones necesarias para resolver la controversia constitucional". Las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Esquivel Mossa y votaron en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de cinco votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por razones adicionales, respecto del apartado IX, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, consistente en reconocer la validez del artículo 2, fracciones IV, inciso b), y XXIII, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Batres Guadarrama votaron en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose del párrafo 71, respecto del apartado IX, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, consistente en reconocer la validez del artículo 15, párrafo primero y todas sus fracciones, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra y por la improcedencia de la controversia constitucional.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por mayoría de cinco votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con razones adicionales, respecto del apartado IX, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, consistente en declarar la invalidez del artículo 4, fracción XIII bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf, Esquivel Mossa y Batres Guadarrama votaron en contra. La señora Ministra Ortiz Ahlf reservó su derecho de formular voto aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de cinco votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado X, relativo a los efectos, consistente en 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso de la Ciudad de México y 2) determinar que la invalidez decretada se limita a las partes de esta controversia constitucional. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Batres Guadarrama votaron en contra.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

El señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistieron a la sesión de treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco, el primero por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer período de sesiones de dos mil diecinueve, y la segunda por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo período de sesiones de dos mil veinticuatro.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Javier Laynez Potisek**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **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 veintitrés fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 254/2023, promovida por la Alcaldía Benito Juárez, Ciudad de México, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de junio de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 254/2023, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTICINCO.

En la referida sesión se analizó por este Tribunal Pleno el Decreto de reforma a diversos artículos de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México, publicado el diecinueve de enero de dos mil veintitrés en la Gaceta Oficial de dicha entidad. Coincidió con el sentido de la decisión adoptada, no obstante, estimo pertinente aclarar mi postura y expresar otros razonamientos relativos al estudio de fondo.

I. Respecto al apartado IX.3. concerniente al artículo 2, fracción IV, inciso b), en relación con la fracción XXIII del propio precepto, de la de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México.

En este apartado la sentencia reconoció la validez del artículo 2, fracción IV, inciso b), en relación con la fracción XXIII del propio precepto, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México; y se señaló que tales disposiciones no limitan ni reducen las facultades mínimas de las Alcaldías para administrar públicamente su demarcación territorial y que, en todo caso, la atribución para especificar y definir los términos utilizados en las leyes es competencia exclusiva del Congreso de la Ciudad de México.

Primeramente, estimo pertinente precisar que, en la demanda de la presente controversia, derivado de la lectura de los conceptos de invalidez, además del citado inciso b), **también se impugnó el inciso d)**, ambos de la fracción IV, del artículo 2, del ordenamiento en comento, en cuanto a la afectación de las atribuciones de las alcaldías para **otorgar autorizaciones para el uso de la vía pública**, en la especie, para la **colocación de enseres en la misma**. Pero no se precisó como norma impugnada, ese inciso d) y, mucho menos, se realizó su estudio.

En efecto, la sentencia concluye que el aludido numeral 2, solamente se limita establecer la **definición** de lo que es un “aviso” para la apertura de un establecimiento mercantil con impacto vecinal y su revalidación y la **definición** de “solicitud de permiso”; cuando la atribución para especificar y definir los términos utilizados en las leyes corresponde en exclusiva al Congreso de la Ciudad de México, en términos de lo establecido en el artículo 29, apartado D, inciso a), de la Constitución Política de la Ciudad de México¹.

Pero considero que no se dio respuesta a los argumentos efectivamente planteados en la demanda, que se refieren a dos tipos de conceptos de invalidez, y que a continuación se precisarán.

Facultades de las Alcaldías relativas al otorgamiento de autorizaciones para el uso de la vía pública.

En el caso de los argumentos concernientes a la limitación de las facultades de las alcaldías sobre el **otorgamiento de autorizaciones para el uso de la vía pública**², a través de la reforma impugnada, si bien se incorpora la definición de “aviso” y en el inciso d), fracción IV, del artículo 2, del ordenamiento en comento, también se prevé que ese aviso es necesario para la **colocación de enseres en la vía pública** y su

¹ **ARTÍCULO 29**

DEL CONGRESO DE LA CIUDAD

D. De las competencias del Congreso de la Ciudad de México.

a) Expedir y reformar las leyes aplicables a la Ciudad de México en las materias conferidas al ámbito local, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en las que se ejerzan facultades concurrentes, coincidentes o de coordinación con los poderes federales y las que no estén reservadas a la Federación, así como las que deriven del cumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y todas aquellas que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades concedidas a las autoridades de la Ciudad; [...]

² Estas facultades de las alcaldías que se relacionan con el **control administrativo del uso de vías públicas** por parte de establecimientos mercantiles correspondían al artículo 39, fracciones VI y XV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y fueron reproducidas en el diverso 53, apartado B, numeral 3, inciso a), fracciones XXII y XXVII, respectivamente:

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: (...)

VI. **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 Leyes de Filmaciones y de Fomento al Cine Mexicano, ambas para el Distrito Federal; (...)

XV. Establecer y organizar un comité de seguridad pública como instancia colegiada de consulta y participación ciudadana en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

Constitución Política de la Ciudad de México

Artículo 53 (...)

B. De las personas titulares de las alcaldías (...)

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

a) De manera exclusiva: (...)

XXII. **Vigilar y verificar administrativamente** el cumplimiento de las disposiciones, así como **aplicar las sanciones** que correspondan 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; (...)

XXVII. **Otorgar permisos para el uso de la vía pública**, sin que se afecte su naturaleza y destino, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

revalidación; lo cierto es que ese requisito ya estaba contemplado desde antes de dicha reforma, en el numeral 14³. Por lo que, si la alcaldía no contaba con atribución alguna para sujetar a los titulares de establecimientos mercantiles a un trámite adicional al “aviso”, para la colocación de enseres e instalaciones en la vía pública; entonces, de ninguna forma podría entenderse que a las alcaldías se les limitaron o truncaron sus atribuciones, a través de la inserción de esa definición en la fracción IV, del numeral 2, y la previsión de ese “aviso” en el inciso d).

Facultades de las Alcaldías relativas al otorgamiento de licencias y autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos mercantiles.

En otros conceptos de invalidez se planteó sustancialmente la afectación de la diversa facultad de las Alcaldías de *otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los establecimientos mercantiles*⁴, al eximirles a los establecimientos de *impacto vecinal* del requisito de *solicitar un permiso* condicionado a la autorización de la alcaldía y solamente sujetarlos al trámite de un *aviso* bajo protesta de decir verdad, para que proceda su apertura.

Para un mejor entendimiento del planteamiento, estimo pertinente precisar que la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México clasifica los establecimientos dependiendo su giro comercial en 3 tipos:

- Los de **impacto zonal**: cuyas actividades, por sus características, inciden en las condiciones viales y por los niveles de ruido en la tranquilidad de las áreas cercanas.
- Los de **impacto vecinal**: cuyas actividades, por sus características, provocan transformaciones, alteraciones o modificaciones en la armonía de la comunidad.
- Los de **bajo impacto**: cuyas actividades son relativas a la intermediación, compraventa, arrendamiento, distribución de bienes o prestación de servicios, y que no se encuentran contempladas dentro de las actividades consideradas de impacto zonal y de impacto vecinal.

Esto es relevante porque únicamente los establecimientos mercantiles de **impacto zonal** requieren un **permiso** previo a la apertura y de la autorización de una revalidación cada 2 años, previa solicitud.

Por su parte, los establecimientos mercantiles de **bajo impacto** no requieren ningún tipo de permiso, sino que lo único que hacen es presentar un aviso para la apertura. Con los de **impacto vecinal** sucede lo mismo, su apertura es mediante un aviso, sólo que este tipo de establecimientos está sujeto a una revalidación cada 3 años, la cual se obtiene también a través de un simple aviso.

Ahora bien, las Alcaldías tienen como ámbito competencial constitucionalmente reconocido el otorgamiento de licencias y autorizaciones de funcionamiento de aquellos giros que **estén sujetos a las leyes y reglamentos aplicables**.

Lo que implica que los giros que estén afectos al control administrativo de ese orden de gobierno (en cuanto al otorgamiento de licencias y autorizaciones de funcionamiento) son exclusivamente aquellos que dispongan las leyes, es decir, los que el Congreso local, en ejercicio de sus atribuciones disponga.

En otras palabras, el legislador local cuenta con la facultad de establecer giros que, para su funcionamiento, requieran una autorización o licencia sujeta al ámbito de la alcaldía, o bien, los abstraiga de dicho control, de otra manera no se explicaría la porción normativa “... *aquellos giros que estén sujetos a las leyes y reglamentos aplicables*”.

³ **Artículo 14.** Los titulares de los establecimientos mercantiles cuyo giro preponderante sea la venta de alimentos preparados y/o bebidas **podrán colocar en la vía pública enseres e instalaciones** que sean necesarios para la prestación de sus servicios, **previo aviso** que ingresen al Sistema y el pago de los derechos que estable (sic) el Código Fiscal de la Ciudad de México.

⁴ Facultad prevista (originalmente) en el artículo 39, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, trasladada al diverso 53, apartado B, numeral 3, inciso a), fracción XXIII, de la Constitución Política de la Ciudad de México, consistente “*otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros sujetos a las leyes y reglamentos aplicables*”.

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: (...)

XII. 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**;

Constitución Política de la Ciudad de México.

Artículo 53 (...)

B. De las personas titulares de las alcaldías (...)

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

a) De manera exclusiva: (...)

XXIII. Elaborar, digitalizar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y **otorgar los permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros y avisos, con sujeción a las leyes y reglamentos aplicables**;

En ese orden de ideas, si derivado de lo previsto en el inciso b), fracción IV, en relación con la fracción XXIII, ambos del artículo 2, de la ley local impugnada⁵, se exime a los establecimientos de *impacto vecinal* de la obligación de **solicitar permiso** para su funcionamiento y ahora solamente le sea exigible presentar un **aviso** de apertura, sujeto a revalidación cada tres años, no limita las facultades constitucionales de la accionante, pues válidamente el legislador podía establecer giros que no estuvieran sujetos a la autorización u otorgamiento de un permiso por parte de las Alcaldías.

II. En lo relativo al tema IX.4. en se estudió el artículo 4, fracción XIII Bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México.

En este apartado compartí el sentido de la sentencia, al declararse la invalidez del artículo 4, fracción XIII Bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México, que prevé la facultad de la Jefatura de Gobierno de *implementar las medidas que se consideren necesarias para atender emergencias, casos fortuitos o de fuerza mayor, respecto a la apertura y funcionamiento de los establecimientos mercantiles y, en su caso, ampliar la vigencia de los avisos o permisos.*

Ahora bien, estimo que, en suplencia de la queja, la norma es contraria a la *seguridad jurídica*, pues deja en un estado de incertidumbre a los titulares de los establecimientos mercantiles, ya que no señala límites para la facultad que otorga a la Jefatura de Gobierno.

Aunado a ello, la norma no establece que, previamente al ejercicio de dicha facultad, se determine una imposibilidad fáctica por parte de las Alcaldías para ejercer sus competencias exclusivas con motivo de una situación de emergencia, caso fortuito o fuerza mayor.

En ese sentido, si las Alcaldías pueden seguir atendiendo los trámites de permisos o autorizaciones que le competen, no hay una justificación para que, ante dichas circunstancias extraordinarias, dejen de ejercer sus atribuciones y sea otra autoridad la que las ejerza.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- 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 cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia del treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 254/2023, promovida por la Alcaldía Benito Juárez, Ciudad de México. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de junio de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 254/2023.

En sesión pública celebrada el treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 254/2023, promovida por la alcaldía Benito Juárez en contra del Decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el diecinueve de enero de dos mil veintitrés.

Por mayoría de votos, en dicha resolución se reconoció que la alcaldía actora contaba con interés legítimo para promover la controversia constitucional, y en el estudio de fondo se invalidó el artículo 4, fracción XIII bis, de la referida ley, manteniéndose la validez de las restantes disposiciones impugnadas.

No obstante, en el desarrollo de la discusión formulé una postura que podría parecer diferenciada, tal como lo hice al discutir previamente la controversia constitucional 252/2023 promovida por la diversa alcaldía de Coyoacán de la Ciudad de México, en la que el Pleno arribó a una conclusión igual; razón por la que me permito aclarar tal situación mediante el presente voto.

⁵ **Artículo 2.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

[...]

IV. Aviso: trámite administrativo mediante el cual las personas físicas o morales por conducto de su representante legal, a través del Sistema manifiestan bajo protesta de decir verdad que cumplen con los requisitos previstos en la Ley, para los siguientes **avisos:**

[...]

b) **Apertura** de un establecimiento mercantil con giro de **impacto vecinal** y su revalidación;

[...]

XXIII. Solicitud de Permiso: acto a través del cual una persona física o moral solicita, por medio del Sistema, ante la Alcaldía el trámite para operar un giro con **impacto zonal;**

[...]

En primer lugar, manifesté mi disenso con la determinación de procedencia del asunto, porque considero que la alcaldía promovente no cuenta con interés legítimo para promover una controversia constitucional como esta. A mi juicio, dada la particular integración de la esfera competencial de las alcaldías de la Ciudad de México, el análisis de este presupuesto procesal debe atender siempre a las circunstancias específicas del caso, a fin de verificar si efectivamente se pretende tutelar una competencia protegida directamente por la Constitución General.

Sobre esa base, en el caso no advertí que los planteamientos de la alcaldía se relacionaran con atribuciones derivadas de dicho texto constitucional ni que se configurara un principio de afectación que justificara su análisis en vía de controversia constitucional. Si bien el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional al artículo 122 ordenó preservar en la legislación local ciertas competencias para las entonces delegaciones, dicha previsión no implicó que estas facultades adquirieran jerarquía constitucional federal. En consecuencia, no es posible fundar en ese mandato una legitimación para impugnar normas secundarias mediante esta vía.

En ese sentido, me aparté expresamente de los razonamientos en los que se sostiene que las controversias constitucionales 242/2022 y 243/2022 generaron un precedente obligatorio que reconoce interés legítimo a las alcaldías en todo supuesto, pues las consideraciones adoptadas en aquellos precedentes deben entenderse acotadas a los casos ahí resueltos, lo cuales se vinculan únicamente con legislación sobre operación e innovación digital.

Por estas razones, voté en contra del apartado relativo al interés legítimo y, en consecuencia, por el sobreseimiento total del asunto, pronunciándome en contra del apartado de improcedencia con base en el principio relativo a que basta la actualización de una causa para decretar el sobreseimiento, resultando innecesario y, por ende, infundado el examen de los restantes presupuestos procesales o de fondo.

No obstante, al haber prevalecido el criterio mayoritario sobre la procedencia, se abordó el estudio del fondo del asunto. En congruencia con mi postura de improcedencia, me posicioné en contra de dicho estudio, por considerar que no debía emitirse pronunciamiento alguno sobre el fondo al no actualizarse el interés legítimo de la actora, aspecto que clarifiqué durante la discusión y votación de los restantes apartados de fondo del asunto.

Únicamente con la finalidad de dejar constancia de mi razonamiento integral y participar en la votación, formulé también una posición de fondo en relación con la invalidez del artículo 4, fracción XIII bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México, única disposición declarada inconstitucional. A mi juicio, la invalidez carece de sustento, pues la parte actora no formuló argumento alguno —ni siquiera de manera general— sobre el contenido de dicho precepto, por lo que en el caso no existió un principio de agravio ni resultaba procedente suplir la deficiencia de la queja.

Además, estimé que la atribución establecida en dicho precepto no invade competencias de las alcaldías, sino que prevé una facultad excepcional del gobierno central para actuar en contextos de emergencia o contingencia, lo cual resulta no solo razonable sino necesario en aras de una gestión eficaz e integral de situaciones extraordinarias. Previsión que no incide negativamente en derechos humanos ni altera el equilibrio competencial de manera inconstitucional.

Así, si bien reiteré de forma general mi oposición al estudio del fondo, estimé necesario emitir argumentos sustantivos solo respecto de la disposición invalidada, a fin de evidenciar que, aun si se hubiera actualizado el interés legítimo, no era procedente la invalidez decretada. Esta aclaración no riñe con mi postura general sobre la improcedencia del asunto, y tiene únicamente el propósito constatar que, en mi opinión, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no debió pronunciarse sobre el fondo ni mucho menos invalidar disposición alguna, menos aún una que, por sus propios méritos, se sostiene dentro del orden constitucional.

Aspectos que me permito clarificar a través del presente voto.

Atentamente

Ministra **Loretta Ortiz Ahlf**.- 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 tres fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto aclaratorio formulado por la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en relación con la sentencia del treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 254/2023, promovida por la Alcaldía Benito Juárez, Ciudad de México. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de junio de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 256/2023, así como los Votos Aclaratorio de la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf, Aclaratorio y Concurrente del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y Concurrente de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

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 256/2023

ACTORA: ALCALDÍA LA MAGDALENA CONTRERAS, CIUDAD DE MÉXICO

DEMANDADOS: PODER EJECUTIVO Y LEGISLATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

SECRETARIO: GEOVANNI SANDOVAL OCHOA

COLABORARON: FRIDA VON BERTRAB CAMPUZANO

SANTIAGO RAMOS MIRANDA

Acto impugnado. Decreto por el que se reforman varios artículos de la Ley de Establecimientos Mercantiles de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el diecinueve de enero de dos mil veintitrés.

ÍNDICE TEMÁTICO

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.....	1
Presentación de la demanda	1
Admisión y trámite	1
Contestaciones de demanda	2
Cierre de la instrucción	2
I. COMPETENCIA.....	2
II. PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS.....	3
III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO.....	3
IV. OPORTUNIDAD.....	4
V. LEGITIMACIÓN ACTIVA.....	4
VI. LEGITIMACIÓN PASIVA.....	7
VII. INTERÉS LEGÍTIMO.....	8
VIII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.....	13
VIII.1. No se agotó la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto	13
IX. ESTUDIO DE FONDO.....	14
IX.1. Consideraciones previas	14
IX.2. Cuestiones necesarias para resolver la controversia constitucional	18
IX.3. Artículo 1	26
Facultad contenida en el artículo impugnado.....	26
IX.4. Artículo 2, fracción IV, inciso b), en relación con el transitorio quinto	30
Facultad contenida en la fracción impugnada.....	30
Cómo estaban reguladas y a quién pertenecían dichas facultades en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.....	32
Cómo se contemplan dichas facultades en la Constitución Política de la Ciudad de México u otra ley local.....	32
Constitucionalidad del artículo 2, fracción IV, inciso b), en relación con el transitorio quinto.....	33
IX.5. Artículo 4, fracción XIII bis	35
Facultad contenida en la fracción impugnada.....	35
Cómo estaban reguladas y a quién pertenecían dichas facultades en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.....	36
Cómo se contemplan dichas facultades en la Constitución Política de la Ciudad de México u otra ley local.....	36
Constitucionalidad del artículo 4, fracción XIII bis.....	37
IX.6. Artículo 10, apartado A, fracciones X y XI	39
Facultades contenidas en el artículo impugnado.....	39
IX.7. Artículo 15 bis, párrafo último	44
Facultades contenidas en el artículo impugnado.....	44
X. EFECTOS.....	47
XI. DECISIÓN.....	48

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 256/2023**ACTORA: ALCALDÍA LA MAGDALENA
CONTRERAS, CIUDAD DE MÉXICO****DEMANDADOS: PODER EJECUTIVO Y
LEGISLATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

COTEJÓ

SECRETARIO: GEOVANNI SANDOVAL OCHOA**COLABORARON: FRIDA VON BERTRAB CAMPUZANO
SANTIAGO RAMOS MIRANDA**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **primero de abril de dos mil veinticinco**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la **controversia constitucional 256/2023**, promovida por la alcaldía La Magdalena Contreras de la Ciudad de México en contra de la Jefatura de Gobierno y el Congreso de la Ciudad de México.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA**Presentación de la demanda**

1. La alcaldía presentó una controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad de México en la que impugnó:

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Establecimientos Mercantiles de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el diecinueve de enero de dos mil veintitrés.

Admisión y trámite

2. La Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó registrar el expediente con el número 256/2023. Designó al Ministro Javier Laynez como instructor del procedimiento, quien admitió a trámite la demanda y tuvo como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad de México.

Contestaciones de demanda

3. Los poderes demandados presentaron sus respectivas contestaciones a la controversia e hicieron valer lo que estimaron conveniente.

Cierre de la instrucción

4. La audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos se celebró una vez agotados los trámites de ley. Se hizo la relación de las constancias de autos, se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas por las partes y se abrió el período de alegatos. Posteriormente, se declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución

I. COMPETENCIA

5. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto porque es un conflicto entre una alcaldía y dos poderes de la Ciudad de México en el que se plantean invasiones a la esfera de atribuciones directamente regulada en la Constitución General. El fundamento jurídico de la competencia son los artículos 105, fracción I, inciso j) de la Constitución General, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los puntos Segundo, fracción I y Sexto del Acuerdo General Número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés modificado mediante instrumento normativo de diez de abril siguiente.
6. Es importante especificar que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación aplicable es la publicada el siete de junio de dos mil veintiuno en términos del artículo tercero transitorio¹ del Decreto publicado el veinte de diciembre de dos mil veinticuatro.

¹ **Tercero.**- Hasta en tanto las Ministras y Ministros electos tomen protesta de su encargo ante el Senado de la República el 1o. de septiembre de 2025, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se regirá para todos los efectos por las atribuciones, competencias, obligaciones, reglas de votación, faltas, licencias y demás disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2021; con excepción de la materia electoral tal como está previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En consecuencia, hasta la fecha señalada en el enunciado anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación seguirá funcionando en Pleno o en Salas.

II. PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS

7. El artículo 41 fracción I de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General² establece que todas las sentencias deben fijar las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia. En este caso, la alcaldía impugnó el decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Establecimientos Mercantiles de la Ciudad de México, sin embargo, en su demanda únicamente expresó conceptos de invalidez contra los artículos 1; 2, fracción IV, inciso b), 4, fracción XIII bis; 10, apartado A, fracciones X y XI, y 15 bis, párrafo último y transitorio quinto.
8. El Decreto impugnado se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el diecinueve de enero de dos mil veintitrés y su emisión se reconoció por los poderes demandados en sus contestaciones de demanda.

III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

9. El artículo 41 fracción I de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General establece que las sentencias deben de tener por demostradas las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia. La alcaldía impugnó el decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Establecimientos Mercantiles de la Ciudad de México publicado el diecinueve de enero de dos mil veintitrés. Como el decreto impugnado se encuentra publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, entonces se tiene por demostrada su existencia.

IV. OPORTUNIDAD

10. El plazo para interponer una controversia en contra de normas generales es de treinta días hábiles. Se cuentan a partir del día siguiente a la fecha de su publicación o a partir del día siguiente al en que se produzca su primer acto de aplicación. La manera en que debe computarse el plazo tiene su fundamento en los artículos 3 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
11. El decreto impugnado se publicó el diecinueve de enero de dos mil veintitrés y el plazo para presentar la demanda transcurrió del veinte de enero al tres de marzo. Como la demanda se presentó el tres de marzo de dos mil veintitrés es oportuna.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

12. La alcaldía actora tiene legitimación activa para interponer la presente controversia en términos del artículo 105, fracción I, inciso j), de la Constitución General³. El Pleno de la Suprema Corte, en las controversias constitucionales 282/2019⁴, 242/2022⁵ y 243/2022⁶, determinó por unanimidad que existen tres razones para concluir que las alcaldías de la Ciudad de México cuentan con legitimación activa para promover controversias constitucionales contra los poderes de la Ciudad de México. En primer lugar, porque se trata de un órgano originario con un ámbito competencial propio que le otorga el artículo 122 de la Constitución Federal. En segundo lugar, porque el artículo 105, fracción I, inciso j) de la Constitución Federal habilita a las alcaldías para presentar controversias constitucionales. En tercer lugar, porque del proceso legislativo que terminó en la reforma constitucional del artículo 122 de la Constitución General se advierte la clara intención del constituyente de que las alcaldías pudieran presentar controversias constitucionales para defender su ámbito competencial.
13. Finalmente, el Pleno de la Suprema Corte reconoció que la competencia constitucional de las alcaldías está delineada en el artículo 122, apartado A, base VI, incisos a) al f) de la Constitución General y el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional que establece las facultades mínimas con las que contarán las alcaldías⁷. Sin profundizar en su alcance, que las alcaldías estén estructuradas desde la Constitución General significa que son órganos originarios del Estado Mexicano.

² **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; [...]

³ **Artículo 105.** 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 [...]

⁴ Sentencia recaída a la controversia constitucional 282/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 6 de abril de 2021.

⁵ Sentencia recaída a la controversia constitucional 242/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 16 de abril de 2024.

⁶ Sentencia recaída a la controversia constitucional 243/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 16 de abril de 2024.

⁷ **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.

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.

14. El artículo 105, fracción I, inciso j), de la Constitución General expresamente otorga a las alcaldías de la Ciudad legitimación activa en controversias constitucionales⁸. Este supuesto podría ser interpretado en un sentido restrictivo entendiendo que dicha legitimación es solo para el caso de que se demande la constitucionalidad de normas generales de otras entidades federativas. Sin embargo, esta Suprema Corte previamente ha considerado que la legitimación pasiva en controversias constitucionales es más abierta⁹. Los poderes, entidades y 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 Constitución Federal. Por tanto, se confirma que las alcaldías pueden 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 originaria¹⁰.
15. La alcaldía La Magdalena Contreras acudió al juicio a través de Iván de Jesús Montelongo Zúñiga quien es el Director General Jurídico y de Gobierno de la alcaldía. Acredita su personalidad con copia certificada de su nombramiento firmada por el Alcalde de La Magdalena Contreras. También presenta el "Acuerdo por el que se delegan diversas facultades al titular de la Dirección General Jurídica y de Gobierno, reconocidas al titular de la alcaldía en los artículos 31, fracciones III, IX, XV, XVI; 32 fracciones I, VI, VII, VIII, IX y XII; 34 fracciones III, IV, IX y 37 fracciones I, II y III de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México"¹¹. Conforme al artículo 31 fracción XVI de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México¹², el titular de la alcaldía puede representar a su demarcación territorial y delegar dicha representación mediante oficio. En este caso, la representación de la alcaldía fue delegada al Director General Jurídico y de Gobierno de la Alcaldía, por lo que, cuenta con legitimación activa para comparecer al presente juicio.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

16. En las controversias constitucionales se considera parte demandada a la entidad, poder u órgano que emita el acto impugnado, quienes deben comparecer a juicio a través de sus representantes legales¹³. En este caso, el Ministro instructor reconoció como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad de México en el acuerdo de admisión¹⁴ y, por tanto, ambos poderes cuentan con legitimación pasiva en la presente controversia.
17. El diputado Fausto Manuel Zamorano Esparza compareció como representante del Poder Legislativo en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva del Congreso. Acreditó su nombramiento con copia certificada de la Sesión Constitutiva de Instalación de la Legislatura del Congreso de la Ciudad de México donde consta su designación. Sus facultades de representación están previstas en los artículos 29, fracción XVIII y 32, fracción XXV, de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México¹⁵.

⁸ **Artículo 105.** 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 [...]

⁹ Sentencia recaída a la controversia constitucional 41/2011, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, 12 de febrero de 2013, fallada por: unanimidad de once votos.

Sentencia recaída a la controversia constitucional 2/2013, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 22 de enero de 2014, fallada por: unanimidad de cinco votos.

¹⁰ **CONTRVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.** Tesis P.LXXIII/98 (9a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VIII, Diciembre de 1998, página 790, registro digital 195024.

¹¹ Publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el día cuatro de noviembre del dos mil veintiuno, entrando en vigor el mismo día de su publicación.

¹² **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 [...]

¹³ **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. [...]

¹⁴ Ver acuerdo del veinticinco de mayo de dos mil veintitrés.

¹⁵ **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; [...].

18. En nombre de la Jefatura de Gobierno la Ciudad de México compareció el Director General de Servicios Legales, Adrián Chávez Dozal. Acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento¹⁶ y sus facultades de representación están previstas en el artículo 230 del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México¹⁷.

VII. INTERÉS LEGÍTIMO

19. **Criterio jurídico.** La alcaldía actora cuenta con interés legítimo para que esta Suprema Corte estudie sus planteamientos de constitucionalidad porque acreditó que la emisión del decreto impugnado provocó, cuando menos, un principio de afectación a su ámbito de atribuciones regulado desde la Constitución General.
20. La alcaldía cuenta con interés legítimo porque es un órgano originario del Estado Mexicano y acude al medio de control alegando que el decreto impugnado viola su ámbito de atribuciones directamente regulados por la Constitución General. Las alcaldías fueron configuradas desde el artículo 122 de la Constitución General con motivo de la reforma que convirtió a la Ciudad de México en una Entidad Federativa¹⁸. El artículo 122, apartado A, establece que el gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales en los términos establecidos en su constitución, la cual debe ajustarse a lo dispuesto por la Constitución General y las bases ahí previstas¹⁹. La base VI indica que el gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México está a cargo de las alcaldías y desarrolla sus competencias del inciso a) al f)²⁰. El inciso c) establece que la administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a las alcaldías y que la constitución de la Ciudad de México establecerá su competencia dentro de sus respectivas jurisdicciones²¹. En conclusión, el ámbito de atribuciones de las alcaldías está delineado por el 122, apartado A, base VI, del inciso a) al f) de la Constitución General.
21. El artículo décimo séptimo transitorio, del decreto de reforma al artículo 122 de la Constitución General, ordenó al Congreso de la Ciudad de México una distribución de competencias que debía respetar lo establecido en el citado artículo 122. El Constituyente originario indicó que dentro de las funciones que correspondan a las alcaldías, la constitución y leyes de la Ciudad de México deben contemplar, como mínimo, aquéllas que preveía la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente a la entrada en vigor del decreto de reforma. Consecuentemente, el artículo décimo séptimo transitorio se incorpora a la esfera de atribuciones que las alcaldías tienen directamente regulada desde la Constitución General.
22. Por un lado, el artículo décimo séptimo transitorio ordenó una configuración específica del ámbito de atribuciones que las alcaldías deben tener. Por otro, estableció un límite al Congreso de la Ciudad de México que condiciona cuáles son las funciones que, al menos, las alcaldías deben tener en la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes locales. Con todo, no debe perderse de vista que cualquiera que sea la distribución de competencias debe apegarse a las bases establecidas en el artículo 122 de la Constitución General. En conclusión, que las alcaldías, en su demanda, refieran a

¹⁶ Cuaderno de la controversia constitucional, foja 156.

¹⁷ **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; [...]."

¹⁸ **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. [...]

¹⁹ **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: [...]

²⁰ **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: [...]

²¹ **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.

- artículos de la constitución de la Ciudad de México y otras leyes locales no debe entenderse como un planteamiento de legalidad, sino que buscan evidenciar que el acto impugnado no respeta el ámbito de atribuciones regulado directamente por el artículo 122 y el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma en materia política de la Ciudad de México.
23. El Pleno de la Suprema Corte en la jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.)²² determinó que para resolver las violaciones susceptibles de analizarse en el fondo es necesario acreditar que la emisión de la norma genera, cuando menos, un principio de agravio en perjuicio de la parte actora. El perjuicio puede derivar no solo de una invasión competencial sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada desde la Constitución General. La amplia concepción del principio de afectación debe entenderse en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha llevado a identificar hipótesis de improcedencia. La primera ocurre cuando se hacen valer violaciones a cláusulas sustantivas. La segunda ocurre cuando se hacen valer violaciones de estricta legalidad. Ambos supuestos de improcedencia son de estricta aplicación y en caso de que se mezclen argumentos de violaciones a las órbitas competenciales el juicio debe ser procedente y se debe estudiar la cuestión planteada, aunque ello implique el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de legalidad²³.
24. La alcaldía impugna un decreto que reforma disposiciones de la Ley de Establecimientos Mercantiles de la Ciudad de México argumentando que atribuye a la Jefatura de Gobierno, a la Secretaría de Gobierno y a la Secretaría de Desarrollo Económico competencias que originalmente correspondían a las alcaldías. Enfatiza que el análisis de constitucionalidad debe realizarse considerando el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma en materia política de la Ciudad de México que ordena la distribución de competencia con base en lo establecido por el artículo 122 de la Constitución General. A juicio de este Tribunal Pleno, el decreto impugnado incorpora nuevas facultades a varias autoridades de la Ciudad de México, lo que demuestra que el acto impugnado actualiza, cuando menos, un principio de afectación al ámbito de atribuciones de las alcaldías y, por tanto, que la actora cuenta con interés legítimo para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analice los argumentos presentados.
25. No pasa inadvertido que los poderes demandados respondieron la demanda argumentando que la controversia constitucional es improcedente porque la actora no hizo valer violaciones directas a la Constitución General. Que el artículo 122, apartado A, fracción VI, párrafo tercero, inciso c) y apartado D en relación con el artículo 134, párrafo octavo no prevén facultades relacionadas con establecimientos mercantiles. Consecuentemente, sostuvieron que el acto impugnado no genera una violación directa a la Constitución Federal y lo procedente es sobreseer la controversia con fundamento en el artículo 19, fracción VIII de la ley reglamentaria. No obstante, como quedó demostrado, la alcaldía acreditó que la emisión del acto actualizó, cuando menos, un principio de afectación al ámbito de sus atribuciones reguladas directamente en la Constitución General.
26. Además, conviene señalar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el dieciséis de abril del dos mil veinticuatro, resolvió las controversias constitucionales 242/2022²⁴ y 243/2022²⁵ en las que diversas alcaldías de la Ciudad de México impugnaron artículos de la Ley de Operación e Innovación Digital de la Ciudad de México. Las alcaldías hicieron valer violaciones a las atribuciones que les confiere el artículo 122, apartado A, base VI, de la Constitución Federal y el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México. En ambos casos el Pleno de la Suprema Corte determinó por mayoría obligatoria que las alcaldías contaban con interés legítimo para acudir a la controversia constitucional, pues hicieron valer violaciones directas a su ámbito de atribuciones regulado en la Constitución General.

²² **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.** Tesis P./J. 42/2015 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 25, Tomo I, Diciembre de 2015, página 33, registro digital 2010668.

²³ Criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) de rubro **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.**

²⁴ Sentencia recaída a la controversia constitucional 242/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 16 de abril de 2024. El tema de interés legítimo fue abordado en el apartado "VII: CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESERIMIENTO" que se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Loretta Ortiz Ahlf, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Lenia Batres Guadarrama, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Norma Lucía Piña Hernández (ausentes Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Yasmín Esquivel Mossa).

²⁵ Sentencia recaída a la controversia constitucional 243/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 16 de abril de 2024. El tema de interés legítimo fue abordado en el apartado "VII: CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESERIMIENTO" que se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Loretta Ortiz Ahlf, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Lenia Batres Guadarrama, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Norma Lucía Piña Hernández (ausentes Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Yasmín Esquivel Mossa).

27. Conforme al artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁶, las consideraciones de los precedentes sentados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son obligatorias. En esta controversia, se hicieron valer violaciones a los mismos artículos constitucionales que en los precedentes mencionados. Considerando el precedente del Tribunal Pleno, lo procedente es reconocer que la alcaldía actora hace valer violaciones a su esfera de atribuciones establecidas en la Constitución General y, por tanto, analizar la constitucionalidad del decreto de reforma impugnado.
28. Por último, es importante aclarar que contar con interés legítimo no implica la invalidez de los artículos impugnados. La constitucionalidad de los artículos impugnados será una cuestión que este Tribunal Pleno de la Suprema Corte resuelva una vez estudiado el fondo del asunto.

VIII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESIMIENTO

VIII.1. No se agotó la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto

29. **Criterio jurídico.** *No se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria porque era innecesario que la alcaldía agotara las instancias judiciales locales. Aunque existen otros medios de defensa en la legislación local, si la actora invoca violaciones directas a la Constitución General corresponde exclusivamente a esta Suprema Corte resolverlas.*
30. Las demandadas alegaron que el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria señala que las controversias son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto. La alcaldía actora no agotó la controversia local previo a promover la controversia constitucional en la Suprema Corte. Consecuentemente, lo procedente es declarar actualizada la causa de improcedencia y sobreseer el juicio.
31. La causa de improcedencia es infundada porque es innecesario agotar las instancias jurisdiccionales locales. Aunque existen otros medios de defensa previstos en la legislación capitalina²⁷, si la actora invoca violaciones directas a la Constitución General de México, corresponde a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverlas en exclusiva²⁸.

IX. ESTUDIO DE FONDO

IX.1. Consideraciones previas

32. El Pleno de esta Suprema Corte, en la **controversia constitucional 282/2019**, analizó el régimen constitucional de las alcaldías de la Ciudad de México y su evolución a través del tiempo. La Constitución 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. En agosto de mil novecientos veintiocho se publicó la reforma al artículo 73, fracción VI, de la Constitución General que suprimió el régimen municipal para el Distrito Federal y las delegaciones sustituyeron a los municipios. El gobierno estaba a cargo del Presidente de la República quien tenía la facultad de nombrar y remover al titular del Departamento del Distrito Federal.

²⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 94.** Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito.

[...]

Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas. [...]

²⁷ **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:

- La persona titular de una alcaldía y el concejo;
- Dos o más alcaldías;
- Una o más alcaldías y el Poder Ejecutivo o Legislativo o algún organismo constitucional autónomo de la Ciudad;
- Los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad; y
- Los organismos constitucionales autónomos y el Poder Ejecutivo o Legislativo de la Ciudad.

[...]

²⁸ **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).** Tesis P.J. 116/2005 (9a), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Septiembre de 2005, página 893, registro digital 177329.

En mil novecientos noventa y seis se estableció que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los Jefes Delegacionales serían electos por democracia directa. Esta reforma concluyó un proceso de descentralización administrativa que se venía dando desde mil novecientos setenta. Finalmente, la reforma de dos mil dieciséis en materia política de la Ciudad de México transformó a las delegaciones en alcaldías y les confirió su régimen actual.

- 33.** El artículo 122, apartado A, base VI, de la Constitución General faculta a la constitución y leyes de la Ciudad de México la regulación de las alcaldías. Estos ordenamientos jurídicos locales fijan la competencia, integración y organización administrativa de las demarcaciones territoriales dentro de cada jurisdicción²⁹. En algunas de las iniciativas de Senadores de la República se propuso que el artículo 122 de la Constitución General tuviera un catálogo de atribuciones para las alcaldías capitalinas similar al régimen municipal del artículo 115 de la Constitución General. Las propuestas no prosperaron, sin embargo, la discusión parlamentaria en el Senado de la República logró que el artículo décimo séptimo transitorio del decreto de reforma estableciera como facultades mínimas en favor de las alcaldías las que ya tenían las delegaciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, vigente en ese momento. En este sentido, el artículo 122, apartado A, base VI, en conjunto con el artículo décimo séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México son el parámetro de regularidad constitucional que será utilizado para revisar la validez de los artículos impugnados. Sin embargo, antes de realizar el estudio de fondo se delinearán los principios y facultades que lo componen.
- 34.** El artículo 122, apartado A, base VI, de la Constitución General ordena que la regulación que la constitución y leyes de la Ciudad de México realicen debe respetar ciertos principios al reglamentar la integración, organización administrativa y facultades de las alcaldías. Este Tribunal Pleno los identifica a continuación:
- Las alcaldías son órganos político-administrativos integrados por una alcaldesa o alcalde y 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 electos 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 General.
 - Cada concejo está facultado para supervisar y evaluar las acciones de gobierno y controlar el ejercicio del gasto público de su alcaldía.
 - 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.
- 35.** Por otro lado, el artículo décimo séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México ordenó al Congreso local que la constitución y las leyes locales debían contener en favor de los alcaldes, al menos, las facultades que los jefes de las delegaciones tenían en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente a la entrada en vigor de la reforma. De este modo, las atribuciones del Congreso de la Ciudad de México para establecer las facultades y organización de las alcaldías no son absolutas ya que no pueden llegar al grado de nulificar,

²⁹ **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.

de hecho o de derecho, la existencia ni el funcionamiento autónomo de las alcaldías. Dichas atribuciones están limitadas por principios constitucionales como el que establece que cada alcalde está a cargo de la administración pública de su demarcación territorial, el cual se entiende que comprende, al menos, las facultades que los jefes de las delegaciones tenían en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. De este modo, si el Congreso de la Ciudad de México reforma alguna disposición legal reduciendo o eliminando alguna facultad que preveía la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal se entiende que estaría afectando el principio constitucional que ordena que la administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los alcaldes.

36. El estatus independiente de las alcaldías tiene fundamento en la estructura de gobierno de la Ciudad de México que el artículo 122 de la Constitución General ordena. Además, tanto los alcaldes como los concejales son electos democráticamente de acuerdo con las reglas del mismo artículo constitucional³⁰, lo que refuerza su independencia de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México. Aunque la elección universal, libre, secreta y directa de los alcaldes ya estaba prevista desde antes de la reforma en materia política de la Ciudad de México, lo cierto es que ésta añadió la elección para los concejos buscando consolidar el gobierno democrático y representativo de las alcaldías³¹. En el dictamen de la Cámara de Diputados, como en su discusión, se resaltó que incorporar la pluralidad de ideologías traería una mayor autonomía para las alcaldías. El régimen propuesto dotaría de mayores herramientas y potestad a las autoridades de cada alcaldía para atender las necesidades ciudadanas cotidianas. En conclusión, la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México buscó otorgar a las alcaldías de atribuciones y autonomía suficientes para atender los problemas cotidianos de la población que gobiernan.

IX.2. Cuestiones necesarias para resolver la controversia constitucional

37. La alcaldía hizo valer en sus conceptos de invalidez los argumentos siguientes:
- a) El artículo 4 fracción XIII bis de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México es contrario al artículo 122, apartado A, base VI, inciso c) de la Constitución General en relación con el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México. Restringe la facultad exclusiva de la alcaldía para otorgar o negar permisos a los establecimientos mercantiles. Incluso, en algunos casos, restringe la atribución para pronunciarse sobre su ampliación y vigencia.

El poder legislativo restringe su facultad exclusiva en materia de permisos y la traslada al poder ejecutivo bajo los supuestos de “emergencias, casos fortuitos o de fuerza mayor” sin aclarar a qué tipo de emergencias se refiere, las medidas que tomará, los periodos de vigencias que prorrogará o la forma en la que lo hará del conocimiento de la alcaldía.
 - b) El artículo 15 bis, último párrafo, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México es contrario al artículo 122, apartado A, base VI, inciso c), de la Constitución General en relación con el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México. Quita a las alcaldías la atribución de administrar públicamente su demarcación territorial. El Congreso de la Ciudad de México indebidamente otorga a la Secretaría de Seguridad Ciudadana atribuciones que corresponden exclusivamente a las alcaldías. Le concede facultades para retirar enseres de la vía pública, además de que los ciudadanos pierden la certeza de qué autoridad llevará a cabo el retiro.
 - c) El artículo 1 de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México es contrario al artículo 122, apartado A, base VI, inciso c), de la Constitución General en relación con el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México. Excluye a los locales con actividad industrial de ser regulados, además pasa por alto que en la alcaldía La Magdalena Contreras existen varios de esos establecimientos mercantiles. El Congreso local pierde de vista que en términos del artículo 40 TER del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México dichos locales industriales son considerados del alto riesgo y, por tanto, deben ser vigilados por las alcaldías.

³⁰ **Artículo 122, base VI, inciso 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.

³¹ 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.*”

El artículo también viola lo establecido en el artículo 21 párrafo noveno de la Constitución General que establece que la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, libertades, integridad y patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia.

- d) El artículo 10, fracciones X y XI de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México es contrario al artículo 21 párrafo noveno de la Constitución General. Transcribe los artículos 1 párrafo tercero de la Constitución General; 1 fracción III y 2 de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil; 40 TER, 47 y 48 del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México. Consecuentemente, sostiene que el artículo impugnado viola el derecho a la vida e integridad de las personas y su patrimonio porque el Congreso de la Ciudad de México, de manera arbitraria, decidió que 50 personas no es suficiente para contar con un programa interno de protección civil sino que se requieren más de 100 personas en un establecimiento mercantil. También argumenta que esa determinación desaparece las atribuciones que tiene la alcaldía para realizar acciones en beneficio de salvaguardar la vida y la integridad de las personas porque el Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México vigente faculta a las alcaldías a exigir un programa interno de protección civil a los establecimientos con aforo superior a 50 personas.
- e) El artículo 2 fracción IV inciso b) de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México es contrario a los artículos 21 párrafo noveno de la Constitución General, así como 31, fracción VIII y 32 de la Ley Orgánica de las Alcaldías de la Ciudad de México. En ellos se encuentra el ejercicio autónomo de la función de gobierno y las facultades exclusivas que las alcaldías tienen en su ámbito de competencia.

El concepto de impacto vecinal atendiendo a su naturaleza y circunstancias intrínsecas conlleva un impacto en el entorno social, por lo que, la alcaldía es quien está facultada para supervisar, vigilar y autorizar la apertura de dichos establecimientos con la finalidad de garantizar el bien común. Por el contrario, el Congreso de la Ciudad de México permite que los establecimientos mercantiles de impacto vecinal no tengan limitación alguna para operar, sino que basta con que ingresen los datos requeridos y la impresión del acuse para comenzar a operar.

El artículo quinto transitorio del decreto señala que en tanto se implementan los cambios al sistema, los titulares de los establecimientos mercantiles de impacto vecinal ingresarán a la misma plataforma en el entendido de que el permiso se entenderá como aviso por las alcaldías. En conclusión, argumenta que con la reforma se elimina la potestad exclusiva de las alcaldías de autorizar las solicitudes de apertura de impacto vecinal, razón por la cual, resulta procedente declarar su invalidez.

38. El Poder Ejecutivo de la Ciudad de México contestó los conceptos de invalidez argumentando lo siguiente:

- a) Los conceptos de invalidez que hace valer la alcaldía son infundados porque el acto impugnado no viola los principios de división de poderes, autonomía administrativa y de gestión ni la distribución de competencias. El principio de división de poderes es evolutivo y flexible de modo que debe adaptarse para proyectar su ideal regulativo de pesos y contrapesos. Las alcaldías forman parte de la administración pública del Gobierno de la Ciudad de México ya que conforme al artículo 122, apartado A, base V, de la Constitución General la administración pública de la Ciudad de México es centralizada y paraestatal. Si bien las alcaldías cuentan con autonomía de gestión, lo cierto es que esa autonomía está limitada por la Constitución Federal. En conclusión, el acto impugnado es constitucional porque el artículo 122, apartado A, fracción VI, inciso c), de la Constitución General señala que las facultades y ámbito competencial de las alcaldías serán establecidos en la constitución de la Ciudad de México.

El artículo 53 de la constitución de la Ciudad de México indica las facultades exclusivas de las alcaldías. En materia de establecimientos mercantiles está prevista la autorización, verificación, sanción y vigilancia administrativa del cumplimiento legal. Sin embargo, para ejercerlas deben sujetarse a los términos de la ley aplicable. Consecuentemente, el decreto impugnado no restringe las facultades de la actora ni invade su esfera competencial porque únicamente detalla la manera en que la alcaldía debe ejercer sus atribuciones respecto de establecimientos mercantiles en la Ciudad de México.

Destaca que el decreto impugnado es constitucional porque no invade la esfera de competencias de la alcaldía y tiene el propósito de regular la apertura y funcionamiento de establecimientos mercantiles para reactivar la economía. La apertura de los negocios es un tema prioritario para impulsar la reactivación de la economía, principalmente del sector restaurantero el cual se vio muy afectado por la pandemia de COVID-19.

- b) El concepto de invalidez que hace valer la alcaldía respecto del artículo 4 fracción XIII Bis es infundado porque no invade competencias de la actora ni limita sus facultades en materia de establecimientos mercantiles. Esta fracción establece que es facultad de la Jefatura de Gobierno implementar las medidas necesarias para la apertura y funcionamiento de los establecimientos mercantiles en situaciones de emergencia, casos fortuitos o de fuerza mayor. Asimismo, le otorga la atribución de ampliar la vigencia de los avisos o permisos en las mismas circunstancias. La alcaldía alega que el decreto impugnado le concede facultades a la Jefatura de Gobierno que corresponden exclusivamente a las demarcaciones territoriales. Sin embargo, la Constitución Local establece que le corresponde al Gobierno garantizar la seguridad de las personas a través de medidas de prevención, mitigación y gestión integral de riesgos que reduzcan la vulnerabilidad ante eventos originados por fenómenos naturales y por la actividad humana³². Tanto la Constitución Local como la Ley Orgánica de Alcaldías establecen que las demarcaciones territoriales cuentan con atribuciones subordinadas en materia de gestión de riesgos³³. Por lo tanto, si la Jefatura de Gobierno está facultada para implementar medidas de prevención, mitigación y gestión integral de riesgos para preservar la integridad de las personas y su patrimonio, entonces cuenta también con la facultad para aplicar esas medidas en supuestos de emergencia para la apertura o ampliación de permisos en materia de establecimientos mercantiles.

También es infundado el concepto de invalidez que alega que el artículo 15 Bis invade las competencias de las demarcaciones territoriales en materia de establecimientos mercantiles al facultar a la Secretaría de Seguridad Ciudadana para retirar enseres. La Constitución local establece que la seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Ciudad de México, en colaboración con las alcaldías y sus habitantes. Bajo esa premisa, la Jefatura de Gobierno puede apoyarse en sus secretarías para cumplir con sus funciones de seguridad pública. Conforme a la Ley de Movilidad de la Ciudad de México, la Secretaría de Seguridad Ciudadana tiene la facultad de asegurar que la vialidad esté libre de obstáculos y elementos que impidan, dificulten u obstaculicen el tránsito vehicular y peatonal. Por lo tanto, el decreto impugnado no establece ninguna facultad nueva para la Secretaría, en su lugar, reafirma su facultad para retirar los objetos que obstaculicen la vía pública.

- c) Es infundado el concepto de invalidez referente a la inconstitucionalidad del artículo 10 fracciones X y XI de la Ley de Establecimientos Mercantiles. El decreto impugnado estableció que el número de personas necesarias para exigir la obligación a los establecimientos mercantiles de contar con un Programa Interno de Protección Civil es de 100 (cien) personas. La alcaldía alega que esto contradice el artículo 58 fracción XIII de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México que establece un mínimo de aforo de cincuenta 50 (cincuenta) personas para que los establecimientos mercantiles estén obligados para contar con un Programa Interno de Control.

³² **Artículo 16.** Ordenamiento territorial [...]

I. Vulnerabilidad, resiliencia, prevención y mitigación de riesgos

1. El Gobierno de la Ciudad garantizará la seguridad de las personas, estableciendo medidas de prevención, mitigación y gestión integral de riesgos que reduzcan la vulnerabilidad ante eventos originados por fenómenos naturales y por la actividad humana. Asimismo: [...]

b) Implantará la coordinación interinstitucional para la prevención, mitigación, auxilio, atención, recuperación y reconstrucción ante la ocurrencia de una emergencia, siniestro o desastre, privilegiando la integridad de las personas, su patrimonio y la protección de los animales en su calidad de seres sintientes; [...]

e) En situaciones de emergencia o desastre, garantizará la seguridad ciudadana, implementando medidas que tomen en cuenta todas las características de la población, brindará atención médica prehospitalaria y hospitalaria, y garantizará la infraestructura disponible;

³³ **Artículo 53.** [...]

B. De las personas titulares de las alcaldías [...]

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

c) En forma subordinada con el Gobierno de la Ciudad de México:

XII. Coadyuvar con el organismo público garante de la gestión integral de riesgos de la Ciudad de México, para la prevención y extinción de incendios y otros siniestros que pongan en peligro la vida y el patrimonio de los habitantes; y

Es infundado el agravio ya que al artículo 58 fracción XIII de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México³⁴ establece que los inmuebles donde exista una concentración superior a cien (cien) personas, incluyendo personas trabajadoras del lugar y que tengan más de 250 (doscientos cincuenta) metros cuadrados de construcción se implementará el Programa Interno de Protección Civil correspondiente. Por lo tanto, no existe contradicción entre las normas referidas.

Por último, la alcaldía no tiene legitimación constitucional para alegar que los actos reclamados vulneran los derechos humanos de sus habitantes, porque no es materia de estudio de las controversias constitucionales. En caso de existir una violación a los derechos humanos, son los ciudadanos quienes deben de defenderlos en las instancias correspondientes.

39. El Congreso de la Ciudad de México defendió la constitucionalidad del decreto impugnado con los argumentos siguientes:

- a) Los conceptos de invalidez son infundados porque la alcaldía incorrectamente asume atribuciones que no le corresponden respecto de establecimientos mercantiles. El Congreso de la Ciudad de México es el único órgano facultado para modificar leyes de la Ciudad de México. El artículo 122, apartado A, fracción II, de la Constitución General establece que el poder de legislar se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México. Consecuentemente, el Congreso de la Ciudad de México reformó la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México en ejercicio de sus facultades constitucionales y, por tanto, no invadió ninguna atribución de la alcaldía actora.
- b) El artículo décimo séptimo transitorio de la reforma al artículo 122 de la Constitución General estableció que las facultades mínimas para las alcaldías debían ser las que ya tenían las delegaciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. De este modo, debe estudiarse si las competencias que alega la actora estaban contempladas en la abrogada Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. La ley abrogada preveía que el tema de los establecimientos mercantiles es una materia donde varias autoridades tienen participación. El artículo 38, fracción XII, de la ley abrogada determinaba que correspondía a los delegados de las demarcaciones territoriales 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. De los artículos 6, 7, 8 y 9 de la ley abrogada se apreciaba que las delegaciones compartían con el poder ejecutivo del Distrito Federal atribuciones en materia de establecimientos mercantiles. Específicamente preveía como competencia exclusiva del Jefe de Gobierno la implementación de mecanismos para la apertura rápida de establecimientos mercantiles y las determinaciones de acciones de mejora regulatoria para la competitividad. La Secretaría de Gobierno podía sistematizar el padrón de establecimientos mercantiles y emitir los lineamientos para la elaboración y actualización del padrón. La Secretaría de Desarrollo Económico tenía la atribución de instrumentar y administrar el sistema electrónico para realizar los trámites que correspondan a los establecimientos mercantiles. En conclusión, cuando el Congreso de la Ciudad de México desarrolló esas atribuciones en la Ley de Establecimientos Mercantiles lo hizo porque no correspondía a las alcaldías.

Es infundado que el acto impugnado afecte las competencias constitucionales de la alcaldía porque la única atribución exclusiva de ellas es elaborar y mantener actualizado el padrón de giros mercantiles de su demarcación territorial y otorgar licencias y autorización para el funcionamiento de giros mercantiles. Facultad que el artículo 6, fracción I y 8, fracciones I y VI, incisos d) y g) de la Ley de Establecimientos Mercantiles respeta. Además, la reforma impugnada busca la simplificación administrativa para la apertura y funcionamiento de establecimientos mercantiles permitiendo aprovechar la mayor cantidad de recursos y el óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, productivas y de desarrollo humano.

Aclara que el artículo 4, fracciones XIII bis y XIII ter de la Ley de Establecimientos Mercantiles solo se refiere a la atribución que la Jefatura de Gobierno tiene para atender casos de emergencia. La fracción XIII bis responde al control y mitigación de riesgos derivados de la emergencia sanitaria de COVID-19 en la Ciudad de México. El artículo 59 de la Ley de Salud para la Ciudad de México establece que la Jefatura de Gobierno conducirá el sistema de alerta sanitaria con la finalidad de activar y ampliar los mecanismos de respuesta y protección a la salud. En conclusión, el artículo 4 fracciones XIII bis y XIII ter de la ley impugnada no viola atribuciones de la alcaldía porque la Jefatura de Gobierno tiene atribuciones para decidir sobre las medidas en situación de emergencia, implementar el uso de tecnologías y promover e implementar la política de mejora regulatoria en la ciudad.

³⁴ Artículo 58. El Programa Interno se implementará, en: [...]

XIII. Los demás inmuebles donde exista una concentración superior a 100 personas, incluyendo personas trabajadoras del lugar y que tengan más de 250 metros cuadrados de construcción, cuya vigencia será de 5 años; y

Sobre el artículo 5 de la Ley de Establecimientos Mercantiles sostiene no invade la competencia de la alcaldía porque en ningún momento se refiere a las competencias de las alcaldías, sino solo se mejoró la redacción de atribuciones con que cuenta la Secretaría de Gobierno desde antes de la reforma. En relación con el artículo 10, fracción X, precisa que no se refiere a atribuciones contempladas en favor de la alcaldía, sino que hace alusión a obligaciones exclusivas de personas titulares de establecimientos mercantiles por lo que no constituye ninguna invasión de competencias. Respecto al artículo 15, señala que solo establece las reglas y obligaciones que deben cumplir los dueños de los establecimientos mercantiles que deseen colocar enseres en la vía pública para que no sea invadida en su totalidad, se garantice el libre tránsito, el uso y la ciudad sea más habitable.

40. El Pleno de esta Suprema Corte resolverá la constitucionalidad de los artículos impugnados con base en el marco constitucional que garantiza un mínimo de atribuciones en favor de las alcaldías y establece la organización política y administrativa de la Ciudad de México. Para su análisis será fundamental lo ordenado por el artículo 122, apartado A, base VI, inciso c), de la Constitución General en conjunto con el artículo décimo séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México y el 21, párrafo noveno, de la Constitución General. El artículo 122 contiene un principio constitucional que ordena que la administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los alcaldes. Mientras el artículo transitorio especifica el mínimo de facultades legales que deben tener los alcaldes para administrar públicamente su demarcación territorial. Revisar la constitucionalidad de los artículos impugnados implica, necesariamente, analizar si el Congreso de la Ciudad de México respetó la orden constitucional de otorgar a las alcaldías las facultades que las delegaciones tenían en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Este Pleno recientemente realizó un estudio similar en las **controversias constitucionales 282/2019³⁵, 242/2022³⁶ y 243/2022³⁷**. Asimismo, es un criterio que ha venido utilizando para resolver controversias constitucionales desde la publicación de la jurisprudencia *P.J. 42/2015 (10a.)³⁸*.
41. Con el propósito de realizar un estudio exhaustivo y resolver la controversia de competencias constitucionales planteada, el Pleno de este Alto Tribunal suplirá la deficiencia de los argumentos en los artículos contra los que haya hecho valer conceptos de invalidez con causa clara de pedir, para lo cual aplicará la siguiente metodología. Primero, identificará las facultades contenidas en los artículos impugnados. Segundo, explicará cómo estaba regulada y a quién pertenecía dicha facultad en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, vigente al momento de la reforma. Tercero, analizará si dicha atribución está contemplada en la Constitución Política de la Ciudad de México u otra ley local. Por último, resolverá si la facultad contenida en el artículo impugnado reduce el mínimo de atribuciones que las alcaldías deben tener para administrar públicamente su demarcación territorial.

IX.3. Artículo 1

42. **Criterio jurídico.** *El artículo 1 de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México es constitucional porque no limita ni reduce las atribuciones que las alcaldías tienen para administrar públicamente su demarcación territorial garantizando la seguridad pública y protección civil. El Congreso de la Ciudad de México en ejercicio de sus facultades legislativas únicamente excluyó la aplicación de la ley a los locales destinados a la actividad industrial sin restringir las atribuciones constitucionales de las alcaldías.*

Facultad contenida en el artículo impugnado

43. Se transcribe, en lo que interesa, el artículo 1 de la Ley de Establecimientos Mercantiles para determinar la facultad impugnada.

Artículo 1. Las disposiciones contenidas en este ordenamiento son de orden público e interés general y tienen por objeto regular la apertura y el funcionamiento de los establecimientos mercantiles de la Ciudad de México.

(ADICIONADO, G.O. 19 DE ENERO DE 2023)

No serán objeto de regulación de la presente Ley, los locales destinados a la actividad industrial.

b) Implantará la coordinación interinstitucional para la prevención, mitigación, auxilio, atención, recuperación y reconstrucción ante la ocurrencia de una emergencia, siniestro o desastre, privilegiando la integridad de las personas, su patrimonio y la protección de los animales en su calidad de seres sintientes;³⁵ Sentencia recaída a la controversia constitucional 282/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 6 de abril de 2021.

³⁶ Sentencia recaída a la controversia constitucional 242/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 16 de abril de 2024.

³⁷ Sentencia recaída a la controversia constitucional 243/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 16 de abril de 2024.

³⁸ **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.** Tesis *P.J. 42/2015 (10a)*, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro 25, Tomo I, Diciembre de 2015, página 33, registro digital 2010668.

44. El artículo establece que las disposiciones de la ley son de orden público e interés general. Especifica que su objeto es regular la apertura y funcionamiento de los establecimientos mercantiles de la Ciudad de México. En el segundo párrafo, excluye de la regulación a los locales destinados a la actividad industrial.
45. La alcaldía argumenta que es inconstitucional la exclusión de los locales con actividad industrial porque pasa por alto que en su demarcación territorial existen varios de esos establecimientos mercantiles. También alega que viola el artículo 21 párrafo noveno de la Constitución General ya que el Congreso local pierde de vista que en términos del artículo 40 TER del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México los locales industriales son considerados del alto riesgo y, por tanto, deben ser vigilados por las alcaldías.
46. A juicio de esta Suprema Corte es infundado lo argumentado por la alcaldía. Que el Congreso de la Ciudad de México excluyera a los locales con actividad industrial de la aplicación de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México no es una restricción de sus atribuciones para administrar públicamente su demarcación territorial. Prueba de ello es que si bien el artículo 39, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente hasta la reforma en materia política de la Ciudad de México facultaba a las alcaldías para otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de establecimientos mercantiles, lo cierto es que dicha atribución estaba condicionada a lo establecido en las leyes y reglamentos aplicables. Actualmente esa facultad está prevista en el artículo 53, apartado B, inciso a), fracción XXIII, de la Constitución Política de la Ciudad de México y en el artículo 32, fracción IX, de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, no obstante, su ejercicio sigue condicionado a lo dispuesto en las leyes aplicables. La única facultad de las alcaldías directamente relacionada con la actividad industrial era la prevista en el artículo 39, fracción LI de la Ley Orgánica para la Administración Pública del Distrito Federal. Consistía en realizar ferias, exposiciones y congresos vinculados con la promoción de actividades industriales, comerciales y económicas en general, dentro de su demarcación territorial. En conclusión, las alcaldías no tienen atribuciones constitucionales específicas para regular locales con actividades industriales y, por tanto, el artículo impugnado no restringe las atribuciones que las alcaldías tienen previstas en el artículo 122 de la Constitución General y el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma en materia política de la Ciudad de México.
47. Adicionalmente, la inconstitucionalidad del artículo no puede fundarse en la situación particular de la alcaldía, es decir, que en su demarcación territorial haya establecimientos mercantiles con actividad industrial no es una razón jurídica para declarar la invalidez del artículo impugnado. El artículo 29, apartado D, inciso a) de la Constitución Política de la Ciudad de México faculta al congreso local para expedir y reformar las leyes de la ciudad necesarias para hacer efectivas las facultades concedidas a las autoridades locales³⁹. Consecuentemente, es la autoridad competente para decidir el objeto y los supuestos de aplicación de las leyes para la Ciudad de México.
48. Finalmente, tampoco restringe su atribución prevista en el artículo 21 párrafo noveno de la Constitución General porque la seguridad pública es una facultad concurrente de las autoridades del estado y no exclusiva de las alcaldías. El artículo 39, fracciones XVI, XVIII, LXXVI, LXXXII, LXXXIII y LXXXIV de la abrogada Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal⁴⁰ preveía facultades en materia de seguridad pública y protección civil en favor de las alcaldías, sin embargo, ninguna otorgaba la

³⁹ [...]

D. De las competencias del Congreso de la Ciudad de México

El Congreso de la Ciudad de México tendrá las siguientes competencias legislativas:

a) Expedir y reformar las leyes aplicables a la Ciudad de México en las materias conferidas al ámbito local, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en las que se ejerzan facultades concurrentes, coincidentes o de coordinación con los poderes federales y las que no estén reservadas a la Federación, así como las que deriven del cumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y todas aquellas que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades concedidas a las autoridades de la Ciudad;

⁴⁰ **Artículo 39.** Corresponde a las y los Titulares de los Órganos Político-Administrativos de cada demarcación territorial:

[...]

XVI. Ejecutar las políticas generales de seguridad pública que al efecto establezca el Jefe de Gobierno

[...]

XVIII. 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;

[...]

LXXVI. Coordinar acciones de participación ciudadana en materia de prevención del delito;

[...]

LXXXII. 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

[...]

LXXXIII. 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.

LXXXIV. Elaborar su respectivo Atlas de Riesgo Delegacional y mantenerlo actualizado.

facultad para regular a los locales industriales. La exclusión de los locales destinados a la actividad industrial no pone en riesgo a las personas porque de acuerdo con el artículo 14, fracción XLIV QUINTUS, de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México corresponde a la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México verificar o inspeccionar a los establecimientos industriales de alto riesgo. Asimismo, conforme los artículos 56 y 58 de la misma legislación, los programas internos que contienen un estudio integral y detallado de los inmuebles o establecimientos del sector privado se implementan en establecimientos industriales de mediano y alto riesgo.

49. En vista de que el artículo impugnado no limita ni reduce las atribuciones constitucionales de las alcaldías, este Tribunal Pleno resuelve que es innecesario continuar con la metodología establecida para declarar la constitucionalidad del artículo 1 de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México.
50. Se reconoce la validez del artículo 1 de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México porque no limita ni reduce las facultades mínimas que las alcaldías tienen garantizadas conforme al artículo 122 de la Constitución General y el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional en materia política de la capital del país. Tampoco reduce o limita sus facultades para garantizar la vida e integridad de las personas conforme al artículo 21 párrafo noveno de la Constitución General.

IX.4. Artículo 2, fracción IV, inciso b), en relación con el transitorio quinto

51. **Criterio jurídico.** *El artículo 2, fracción IV, inciso b), y transitorio quinto de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México son constitucionales porque no limitan ni reducen las atribuciones que las alcaldías requieren para administrar públicamente su demarcación territorial. El primero, establece qué debe entenderse por el término "aviso", mientras que el transitorio indica que, para efectos del Sistema Electrónico de Avisos y Permisos de Establecimientos Mercantiles, las alcaldías deben entender a los permisos requeridos para establecimientos de impacto vecinal como avisos. Ningún artículo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, de la Constitución Política de la Ciudad de México o de la Ley Orgánica de las Alcaldías de la ciudad faculta a las alcaldías para especificar y definir los términos utilizados en las leyes. Esa facultad pertenece, en exclusiva, al Congreso de la Ciudad de México conforme al artículo 29 apartado D inciso a) de la Constitución Política de la Ciudad de México. El propósito principal del artículo impugnado es definir los términos que la ley utiliza para el desarrollo de los artículos que la conforman y no otorga facultades a autoridades de la Ciudad de México que invadan o restrinjan las atribuciones constitucionales de las alcaldías. Por tanto, los artículos impugnados son constitucionales.*

Facultad contenida en la fracción impugnada

52. Se transcribe, en lo que interesa, el artículo 2 y el transitorio quinto del decreto de reforma de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México.

Artículo 2. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

[...]

(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], G.O. 19 DE ENERO DE 2023)

IV. Aviso: trámite administrativo mediante el cual las personas físicas o morales por conducto de su representante legal, a través del Sistema manifiestan bajo protesta de decir verdad que cumplen con los requisitos previstos en la Ley, para los siguientes avisos:

- a) Apertura de un establecimiento mercantil con giro de bajo impacto;
- b) Apertura de un establecimiento mercantil con giro de impacto vecinal y su revalidación;
- c) Modificación del domicilio de establecimiento mercantil con motivo de cambio de nomenclatura;
- d) Colocación de enseres y su revalidación;
- e) Cambio de giro mercantil;
- f) Cierre de actividades;
- g) Traspaso del establecimiento mercantil; y
- h) Modificaciones del establecimiento o giro.

[...]

TRANSITORIOS

QUINTO. En tanto se implementan los cambios en el Sistema, los Titulares de los Establecimientos Mercantiles de Impacto Vecinal ingresarán en la misma plataforma, en el entendido que el Permiso se entenderá como Aviso por las Alcaldías.

53. La fracción IV define al aviso como un trámite administrativo por el que las personas manifiestan bajo protesta de decir verdad que cumplen con los requisitos previstos en la ley para la apertura de establecimientos mercantiles con giros de bajo impacto o impacto vecinal y su revalidación; modificación de domicilio; colocación de enseres y su revalidación; cambio de giro mercantil; cierre de actividades; traspaso y modificación del establecimiento o giro. El transitorio quinto indica que temporalmente, mientras se implementan los cambios al sistema, los dueños de negocios de impacto vecinal ingresarán al mismo sistema. Las alcaldías deben entender a los permisos requeridos para establecimientos mercantiles de impacto vecinal como avisos.
54. La alcaldía argumenta que el Congreso de la Ciudad de México permite que los establecimientos mercantiles de impacto vecinal no tengan limitación alguna para operar, sino que basta con que ingresen los datos requeridos y la impresión del acuse para comenzar a operar. Cita el transitorio quinto y concluye que la reforma elimina la potestad exclusiva de las alcaldías de autorizar las solicitudes de apertura de impacto vecinal, razón por la cual, debe declararse su invalidez.

Cómo estaban reguladas y a quién pertenecían dichas facultades en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

55. Se transcribe el artículo 39, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, vigente al momento de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México.

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

[...]

XII. 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;

[...]

56. En lo que interesa, el artículo preveía que a los titulares de las delegaciones les correspondía otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros, sujetos a las leyes y reglamentos aplicables.

Cómo se contemplan dichas facultades en la Constitución Política de la Ciudad de México u otra ley local

57. La atribución de otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los establecimientos mercantiles está prevista como facultad exclusiva de los alcaldes en el artículo 53, apartado B, inciso a), fracción XXIII, de la Constitución Política de la Ciudad de México y en el artículo 32, fracción IX, de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México⁴¹. La única diferencia es que ambas legislaciones adicionaron la digitalización del padrón de giros mercantiles y el otorgamiento de permisos de funcionamiento.

Constitucionalidad del artículo 2, fracción IV, inciso b), en relación con el transitorio quinto

58. A juicio de esta Suprema Corte los artículos impugnados son constitucionales porque no limitan ni reducen las atribuciones que las alcaldías requieren para administrar públicamente su demarcación territorial conforme al artículo 122 de la Constitución General y el décimo séptimo transitorio de la reforma en materia política de la Ciudad de México. El artículo 2, fracción IV, inciso b), de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México define qué debe entenderse por el término aviso para la apertura de un establecimiento mercantil con giro de impacto vecinal y su revalidación. Ningún artículo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, de la Constitución Política de la Ciudad de México o de la Ley Orgánica de las Alcaldías de la ciudad facultan a las alcaldías para especificar y definir los términos utilizados en las leyes. Esa facultad pertenece, en exclusiva, al Congreso de la Ciudad de México conforme al artículo 29, apartado D, inciso a), de la Constitución Política de la Ciudad de México.

⁴¹ **Artículo 53.** Alcaldías

B. De las personas titulares de las alcaldías

a) De manera exclusiva

XXIII. Elaborar, digitalizar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar los permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros y avisos, con sujeción a las leyes y reglamentos aplicables;

Artículo 32. Las atribuciones exclusivas de las personas titulares de las Alcaldías en materia de obra pública, desarrollo urbano y servicios públicos, son las siguientes:

IX. Elaborar, digitalizar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar los permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros y avisos, con sujeción a las leyes y reglamentos aplicables.

59. Contrario a lo argumentado por la alcaldía, la facultad para otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros no impide que el Congreso de la Ciudad de México defina los términos de los trámites administrativos para la apertura de dichos establecimientos. Es importante recordar que el legislador especificó que la atribución para otorgar y autorizar el funcionamiento se refiere a los giros sujetos a las leyes y reglamentos aplicables. Sin embargo, esto no significa que el congreso local pueda modificar la ley a su antojo, ya que constitucionalmente está prohibido reducir las atribuciones reconocidas a las alcaldías. La definición del término “aviso” y la especificación de los supuestos de aplicación por parte del legislador, sin mencionar la autoridad ante la cual los propietarios de negocios deben realizar el trámite, no contradice la constitución. El propósito principal del artículo impugnado es definir los términos que la ley utiliza para el desarrollo de los artículos que conforman la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México. En consecuencia, dado que el Congreso de la Ciudad de México no otorgó facultades específicas a autoridades de la Ciudad de México ni limitó las atribuciones necesarias para que las alcaldías administren su demarcación territorial, lo procedente es declarar su validez.
60. El transitorio quinto tampoco contraviene las atribuciones constitucionales de las alcaldías, ya que la facultad de otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento no impide al Congreso de la Ciudad de México orientar a las alcaldías sobre cómo interpretar temporalmente los términos legales al utilizar el sistema electrónico de avisos y permisos de establecimientos mercantiles. La validez del transitorio quinto está vinculada a la validez del término “aviso” definido en el artículo 2, fracción IV, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México. Por lo tanto, si este término es constitucional, también lo es el transitorio impugnado. En consecuencia, se declara infundado el argumento de la alcaldía y se reconoce la validez de los artículos impugnados. Se reconoce la validez del artículo 2, fracción IV, inciso b), en relación con el transitorio quinto de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México porque no limitan ni reducen las facultades mínimas que las alcaldías tienen garantizadas conforme al artículo 122 de la Constitución General.

IX.5. Artículo 4, fracción XIII bis

61. **criterio jurídico.** *El artículo 4, fracción XIII bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México es inconstitucional porque desobedece lo ordenado en el artículo 122 de la Constitución General y el transitorio décimo séptimo de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México. El artículo 122 contiene un principio constitucional que ordena que la administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los alcaldes. El artículo transitorio especifica el mínimo de facultades que los alcaldes deben tener para administrar públicamente su demarcación territorial. El artículo impugnado limita la atribución de otorgar permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de establecimientos mercantiles en situaciones de emergencia, casos fortuitos o de fuerza mayor. Transfiere esta facultad a la Jefatura de Gobierno impidiendo que, en situaciones de emergencia, las alcaldías sean la primera instancia responsable de ejecutar los proyectos que protegen e incentivan el empleo. Consecuentemente, como el artículo impugnado limita las facultades que las alcaldías tienen garantizadas en su régimen constitucional, es inválido.*

Facultad contenida en la fracción impugnada

62. Se transcribe el artículo 4, fracción XIII bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para determinar la facultad impugnada.

Artículo 4. Corresponde a la persona titular de la Jefatura de Gobierno:

[...]

XIII bis. Implementar las medidas que se consideren necesarias para atender emergencias, casos fortuitos o de fuerza mayor, respecto a la apertura y funcionamiento de los establecimientos mercantiles y, en su caso, ampliar la vigencia de los avisos o permisos;

63. La fracción prevé que es facultad de la Jefatura de Gobierno implementar las medidas necesarias para la apertura y funcionamiento de los establecimientos mercantiles en situaciones de emergencias, casos fortuitos o de fuerza mayor. También le otorga atribución de ampliar la vigencia de los avisos o permisos en las mismas circunstancias.

Cómo estaban reguladas y a quién pertenecían dichas facultades en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

64. Se transcribe el artículo 39, fracciones XII y LXXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, vigente al momento de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México.

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

[...]

XII. 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;

[...]

LXXI. 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;

65. El artículo preveía que a los titulares de las delegaciones les correspondía otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros, sujetos a las leyes y reglamentos aplicables. Asimismo, les correspondía elaborar y ejecutar los proyectos productivos que protegieran e incentivaran el empleo, de acuerdo con los planes que en materia de fomento, desarrollo e inversión económica emitieran las dependencias correspondientes.

Cómo se contemplan dichas facultades en la Constitución Política de la Ciudad de México u otra ley local

66. La atribución de otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los establecimientos mercantiles está prevista como facultad exclusiva de los alcaldes en el artículo 53, apartado B, inciso a), fracción XXIII, de la Constitución Política de la Ciudad de México y en el artículo 32, fracción IX, de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México⁴². La única diferencia es que ambas legislaciones adicionaron la digitalización del padrón de giros mercantiles y el otorgamiento de permisos de funcionamiento.
67. La atribución de elaborar y ejecutar los proyectos productivos que protejan e incentiven el empleo conforme a los planes que en materia de fomento, desarrollo e inversión económica emitan las dependencias correspondientes está prevista como una facultad coordinada de los alcaldes con el Gobierno de la Ciudad de México en el artículo 53, apartado B, inciso b), fracción XVIII, de la Constitución Política de la Ciudad de México y en el artículo 43, fracción V, de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México⁴³.

Constitucionalidad del artículo 4, fracción XIII bis

68. La fracción impugnada es inconstitucional porque reduce el mínimo de atribuciones que los alcaldes necesitan para administrar públicamente su demarcación territorial. Limita la atribución de otorgar permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de establecimientos mercantiles en situaciones de emergencia, casos fortuitos o de fuerza mayor. El artículo 53, apartado B, inciso a), fracción XXIII, de la Constitución Política de la Ciudad de México es claro al señalar que corresponde exclusivamente a los alcaldes otorgar los permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros y avisos sin distinción del momento o circunstancias en que pueden hacerlo. Aunque el artículo ordena que dichas autorizaciones deben realizarse con sujeción a las leyes y reglamentos aplicables, debe entenderse que se refiere a las reglas que establecen los requisitos como el procedimiento administrativo para la emisión de los permisos, licencias o autorizaciones. No se refiere a quién es la autoridad competente para otorgar las autorizaciones sobre funcionamiento de establecimientos mercantiles. Sobre esta cuestión no hay duda de que las alcaldías, desde la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal tenían entre sus atribuciones, la competencia para otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros mercantiles.

⁴² **Artículo 53.** Alcaldías

B. De las personas titulares de las alcaldías

a) De manera exclusiva

XXIII. Elaborar, digitalizar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar los permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros y avisos, con sujeción a las leyes y reglamentos aplicables;

Artículo 32. Las atribuciones exclusivas de las personas titulares de las Alcaldías en materia de obra pública, desarrollo urbano y servicios públicos, son las siguientes:

IX. Elaborar, digitalizar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar los permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros y avisos, con sujeción a las leyes y reglamentos aplicables.

⁴³ **Artículo 53.** Alcaldías

B. De las personas titulares de las alcaldías

b) En forma coordinada con el Gobierno de la Ciudad de México u otras autoridades:

XVIII. 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;

Artículo 43. Las atribuciones de las personas titulares de las Alcaldías en materia de desarrollo económico y social, coordinadas con el Gobierno de la Ciudad u otras autoridades, son las siguientes:

V. 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;

69. El Congreso de la Ciudad de México defendió la constitucionalidad de la fracción impugnada argumentando que el propósito de regular la apertura y funcionamiento de establecimientos mercantiles es reactivar la economía. Señaló que la apertura de los negocios es un tema prioritario para impulsar la reactivación de la economía y que la Jefatura de Gobierno tiene atribuciones para decidir sobre las medidas en situación de emergencia. No obstante, ninguna de estas razones justifica una reducción en el ámbito de atribuciones constitucionales que pertenecen a la esfera jurídica de las alcaldías. Legislar en el sentido que lo hizo invade la facultad que desde la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal correspondía a los jefes delegacionales. Impone la limitación de otorgar permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de establecimientos mercantiles en situaciones de emergencia, casos fortuitos o de fuerza mayor. Transfiere esta facultad a la Jefatura de Gobierno impidiendo que, en situaciones de emergencia, las alcaldías sean la primera instancia responsable de ejecutar los proyectos que protegen e incentivan el empleo.
70. Se declara la invalidez del artículo 4, fracción XIII bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles porque reduce la esfera de atribuciones constitucionales que las alcaldías tienen garantizadas en el artículo 122 de la Constitución General y el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional en materia política de la capital del país.

IX.6. Artículo 10, apartado A, fracciones X y XI

71. **Criterio jurídico.** *El artículo 10, apartado A, fracciones X y XI, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México es constitucional porque no limita ni reduce las atribuciones que las alcaldías requieren para administrar públicamente su demarcación territorial. En realidad, impone obligaciones a las personas titulares de establecimientos mercantiles de bajo impacto, impacto vecinal e impacto zonal para su apertura y funcionamiento. Adicionalmente, es constitucional porque mantiene las responsabilidades que tienen los titulares de establecimientos mercantiles y las autoridades en materia de protección civil para garantizar la vida e integridad física de las personas que acuden a los establecimientos mercantiles de la Ciudad de México.*

Facultades contenidas en el artículo impugnado

72. Se transcribe, en lo que interesa, el artículo 10, apartado A, fracciones X y XI, de la Ley de Establecimientos Mercantiles y se destacan, con subrayado, los cambios hechos con motivo de la reforma.

Artículo 10. Las personas titulares de los establecimientos mercantiles de bajo impacto, impacto vecinal e impacto zonal tienen las siguientes obligaciones:

Apartado A.

[...]

(REFORMADA, G.O. 19 DE ENERO DE 2023)

X. En caso de reunir a más de 100 personas entre clientes y empleados y contar con una superficie mayor a 250 metros cuadrados, o en los demás casos que establezca la normatividad de la materia, deberá contar con Programa Interno de Protección Civil, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil y su Reglamento;

(REFORMADA, G.O. 21 DE ABRIL DE 2023)

X bis [...]

(REFORMADA, G.O. 19 DE ENERO DE 2023)

XI. El Programa Interno al que se refiere la fracción anterior deberá ser registrado y validado en los términos de la normativa en materia de gestión integral de riesgos y protección civil;

[...]

73. El decreto reformó las obligaciones de las personas titulares de establecimientos mercantiles de bajo impacto, impacto vecinal e impacto zonal, para su apertura y funcionamiento. La fracción X les impuso contar con un programa interno de protección civil cuando reúnan a más de 100 personas y cuenten con una superficie mayor a 250 metros cuadrados. La fracción XI obliga a registrar y validar el programa interno en los términos de la normativa en materia de gestión integral de riesgos y protección civil.
74. La alcaldía alega que las fracciones impugnadas son contrarias al artículo 21 párrafo noveno de la Constitución General. Argumenta que violan el derecho a la vida e integridad de las personas y su patrimonio porque el Congreso de la Ciudad de México, de manera arbitraria, decidió que 50 (cincuenta) personas no es suficiente para contar con un programa interno de protección civil, sino que se requieren más de 100 (cien) en un establecimiento mercantil. También argumenta que desaparecen las atribuciones que tiene la alcaldía para realizar acciones en beneficio de salvaguardar la vida e integridad de las personas. El Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México vigente faculta a las alcaldías a exigir un programa interno de protección civil a los establecimientos con aforo superior a 50 (cincuenta) personas.

75. El Pleno advierte que las fracciones impugnadas no limitan ni reducen las atribuciones que las alcaldías requieren para administrar públicamente su demarcación territorial conforme al artículo 122 de la Constitución General. En realidad, impone obligaciones a las personas titulares de establecimientos mercantiles de bajo impacto, impacto vecinal e impacto zonal para su apertura y funcionamiento. A diferencia de los artículos analizados previamente, éste no otorga facultades a autoridades de la Ciudad de México que potencialmente pudieran invadir o restringir las atribuciones constitucionales de las alcaldías. Consecuentemente, será innecesario continuar con la metodología establecida para declarar la constitucionalidad del artículo 10, apartado A, fracciones X y XI de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México.
76. La fracción X impuso, a los dueños de establecimientos mercantiles, la obligación de contar con un programa interno de protección civil cuando reúnan a más de 100 (cien) personas y cuenten con una superficie mayor a 250 (doscientos cincuenta) metros cuadrados. Esta obligación podría repercutir en la responsabilidad que tienen los titulares de establecimientos y las autoridades de garantizar la vida e integridad física de todas las personas. No obstante, que el Congreso de la Ciudad de México aumentara el número de personas especificando la superficie de metros cuadrados requeridos para contar con un programa interno de protección civil no libera a los titulares de establecimientos mercantiles que reúnan a 100 (cien) personas o menos de su obligación de cumplir con medidas preventivas.
77. El propio artículo 10, fracción XII, de la Ley de Establecimientos Mercantiles señala que, cuando no se requiera un programa interno de protección civil, la persona titular del establecimiento mercantil deberá contar con las medidas establecidas en la normativa de gestión integral de riesgos y protección civil. El artículo 64 de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México⁴⁴ obliga a los establecimientos de bajo riesgo a contar con extintores debidamente señalizados; botiquín básico de primeros auxilios con material de curación; señalización de rutas de evacuación; instalaciones adecuadas para almacenamiento de basura; personal capacitado en materia de gestión integral de riesgos y protección y, directorio de servicios de atención de emergencias. En conclusión, la reforma es constitucional porque no libera a los dueños de establecimientos mercantiles de contar con las medidas de protección civil para garantizar la vida e integridad de las personas.
78. La reforma impugnada tampoco repercute en la responsabilidad que tienen las autoridades de la Ciudad de México de garantizar la vida e integridad física de las personas. El artículo 65 de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México⁴⁵ sanciona al Responsable Oficial de Protección Civil que elaboró el programa interno y al propietario del establecimiento mercantil si durante una visita de verificación se constata que la información presentada en el registro del programa interno no corresponde con las características físicas del establecimiento o inmueble, o se realizó sin contar con los documentos que acrediten su legalidad.
79. Por otro lado, el artículo 56 TER del Reglamento de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México establece lo contrario a lo argumentado por la alcaldía. Señala que cuando el aforo de los establecimientos mercantiles o inmuebles sea menor a 100 (cien) personas y/o tengan una superficie menor a 250 (doscientos cincuenta) metros cuadrados de construcción, serán considerados de bajo riesgo. No tendrán la obligación de contar con un Programa Interno, sin embargo, deberán cumplir con las medidas preventivas de la ley y el reglamento. Entre las medidas preventivas para los establecimientos de bajo riesgo se encuentran las enumeradas en el artículo 56 BIS del mismo reglamento⁴⁶.

⁴⁴ **Artículo 64.** Los establecimientos clasificados de bajo Riesgo deberán cumplir con las siguientes medidas preventivas, así como las que para tal efecto se establezcan en el Reglamento:

- a. Extintor o extintores, debidamente señalizados;
- b. Botiquín básico de primeros auxilios con material de curación debidamente identificado;
- c. Señalización de rutas de evacuación;
- d. Instalaciones adecuadas para almacenamiento de basura;
- e. Personal capacitado en materia de gestión integral de riesgos y protección civil; y
- f. Directorio de servicios de atención a emergencias.

⁴⁵ **Artículo 65.** En caso que durante una visita de verificación al establecimiento mercantil se constate que la información presentada en el registro del Programa Interno no corresponde a las características físicas del establecimiento o inmueble, o se realizó sin contar con los documentos que acrediten su legalidad, se sancionará al Responsable Oficial de Protección Civil que elaboró dicho Programa y al propietario del establecimiento en los términos de la presente Ley.

Los programas internos a revisar serán seleccionados de la Plataforma Digital de forma aleatoria.

⁴⁶ **Artículo 56 BIS.** Adicionalmente a las medidas previstas en el artículo 64 de la Ley, los establecimientos mercantiles, industrias e inmuebles clasificados como de bajo riesgo deberán cumplir con las medidas preventivas siguientes:

(REFORMADA, G.O. 24 DE JUNIO DE 2024)

I. Destinar el local exclusivamente para el giro o actividad económica autorizado;

(ADICIONADA, G.O. 18 DE JUNIO DE 2021)

II. Evitar aglomeraciones de personas o vehículos en las entradas, salidas y en las vialidades por las que se tenga acceso y que dificulten el tránsito de personas o vehículos;

(ADICIONADA, G.O. 18 DE JUNIO DE 2021)

III. Colocar en un lugar visible, la señalización de las acciones a seguir en caso de emergencias, especialmente la referente a los casos de sismo e incendio;

80. Como la obligación de contar con un programa interno de protección civil prevista en los términos de la fracción X es constitucional, por consecuencia, la obligación de registrarlo y validarlo en los términos de la normativa en materia de gestión integral de riesgos y protección civil prevista en la fracción XI también es constitucional.
81. Se reconoce la validez del artículo 10, apartado A, fracciones X y XI, de la Ley de Establecimientos Mercantiles porque no limitan ni reducen las facultades mínimas que los alcaldes tienen garantizadas conforme al artículo 122 y su transitorio décimo séptimo de la Constitución General. Además, tampoco repercuten en la responsabilidad que tienen los titulares de establecimientos mercantiles y autoridades de la Ciudad de México de garantizar la vida e integridad física de las personas.

IX.7. Artículo 15 bis, párrafo último

82. **Criterio jurídico.** *El artículo 15 bis, párrafo último, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México es constitucional porque no impide que las alcaldías ejerzan sus atribuciones para administrar públicamente su demarcación territorial conforme al artículo 122 de la Constitución General y el décimo séptimo transitorio de la reforma en materia política de la Ciudad de México. Ninguna de las atribuciones constitucionales que permiten a las alcaldías administrar públicamente su demarcación territorial les faculta para retirar de la vía pública los objetos que indebidamente obstaculicen la movilidad, pongan en peligro o sean un riesgo para las personas y sus bienes. Conforme al artículo 15 Bis, penúltimo párrafo de la ley de establecimientos mercantiles tienen la facultad legal de ordenar el retiro de enseres necesarios para la prestación del servicio de los establecimientos mercantiles, sin embargo, no tiene competencia para retirar objetos que obstaculicen la movilidad, pongan en peligro o sean un riesgo para las personas. Esta facultad es de la Secretaría de Seguridad Ciudadana conforme a la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana y, por tanto, la porción impugnada no genera incertidumbre ni otorga una atribución que corresponda exclusivamente a las alcaldías. Consecuentemente, es constitucional.*

Facultades contenidas en el artículo impugnado

83. Se transcribe el artículo 15 bis, párrafo último, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México, en lo que interesa, para determinar las facultades impugnadas.

Artículo 15 Bis. Los establecimientos mercantiles que no cuenten con fachada principal a la banqueta no podrán colocar enseres en (sic) vía pública.

[...]

Para efectos de lo establecido en los artículos 15 y 15 bis, previa visita de verificación administrativa llevada a cabo por las Alcaldías, éstas ordenarán el retiro inmediato de los enseres en los casos que se constate que su colocación contraviene lo dispuesto por esta Ley y demás normativa aplicable. El retiro lo hará la persona titular del establecimiento mercantil y ante su negativa u omisión, lo ordenará la Alcaldía a costa de aquél en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México

La Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, podrá retirar de la vía pública, conforme a las disposiciones aplicables, los objetos que indebidamente obstaculicen la movilidad, pongan en peligro o constituyan un riesgo para las personas y sus bienes.

84. El artículo es completamente nuevo y en el último párrafo el Congreso de la Ciudad de México facultó a la Secretaría de Seguridad Ciudadana para retirar de la vía pública los objetos que indebidamente obstaculicen la movilidad, pongan en peligro o sean un riesgo para las personas y sus bienes.
85. La alcaldía argumenta que el párrafo impugnado es contrario al artículo 122, apartado A, base VI, inciso c), de la Constitución General en relación con el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México porque quita a las alcaldías la atribución de administrar públicamente su demarcación territorial. Alega que el Congreso de la Ciudad de México indebidamente otorga a la Secretaría de Seguridad Ciudadana atribuciones que corresponden exclusivamente a las alcaldías. Le concede facultades para retirar enseres de la vía pública. Esto ocasiona que los ciudadanos pierdan la certeza de qué autoridad puede llevar a cabo el retiro.

(REFORMADA, G.O. 15 DE DICIEMBRE DE 2023)

IV. Realizar por lo menos los simulacros a los que convoque la autoridad competente; y,

(REFORMADA, G.O. 24 DE JUNIO DE 2024)

V. Inscribirse en los cursos de capacitación proporcionados por la Secretaría a los establecimientos mercantiles, industrias e inmuebles clasificados como de bajo riesgo, la cual tendrá una vigencia de un año, y cuya convocatoria se dará a conocer mediante acuerdo de la Secretaría publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

(REFORMADO, G.O. 15 DE DICIEMBRE DE 2023)

Artículo 56 TER. Cuando el aforo de los establecimientos mercantiles o inmuebles sea menor a 100 personas y/o tengan una superficie menor a 250 metros cuadrados de construcción, serán considerados como de bajo riesgo, por lo que no tendrán la obligación de contar con un Programa Interno, no obstante deberán cumplir con las medidas preventivas contempladas en la Ley y en este Reglamento.

86. Contrario a lo argumentado por la alcaldía, el párrafo impugnado no impide que las alcaldías ejerzan sus atribuciones para administrar públicamente su demarcación territorial. Ninguna de las atribuciones constitucionales les faculta para retirar objetos de la vía pública que indebidamente obstaculicen la movilidad, pongan en peligro o sean un riesgo para las personas y sus bienes. Esa facultad es de rango legal y se limita al retiro de enseres, no de cualquier objeto. Los enseres son objetos necesarios para la prestación del servicio de los establecimientos mercantiles, como sombrillas, mesas, sillas o cualquier instalación desmontable que estén colocados en la vía pública, pero que no se hallen sujetos o fijos a ésta. La facultad para retirar enseres está en el penúltimo párrafo del artículo 15 bis de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México. Establece que las alcaldías deben ordenar el retiro inmediato de los enseres que no cumplan con los requisitos establecidos por la ley y demás normativas aplicables en sus visitas de verificación. El retiro lo hará el dueño del establecimiento mercantil y ante su negativa lo ordenará la alcaldía a costa del titular del establecimiento en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México. Por lo tanto, las alcaldías tienen facultades para retirar enseres que no cumplan con los requisitos de ley, sin embargo, no tienen competencia para retirar objetos que obstaculicen la movilidad, pongan en peligro o sean un riesgo para las personas.
87. Por su parte, el artículo 5 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México establece que la Seguridad Ciudadana es un proceso articulado, coordinado e impulsado por el Gobierno de la ciudad, en colaboración con la ciudadanía y las alcaldías. Se encarga de resguardar la libertad, los derechos y garantías de las personas que habitan y transitan en la ciudad, con el fin de garantizar el orden y la convivencia pacífica. Tiene por objeto proteger la vida, integridad física de las personas y comunidades, así como su patrimonio. En consecuencia, mantener la seguridad ciudadana es una responsabilidad constante de ambos niveles de gobierno, en sus respectivas competencias.
88. Las alcaldías se encargan de proteger la seguridad ciudadana de los usuarios de establecimientos mercantiles que utilicen enseres al verificar que estos cumplan con los requisitos legales, de no ser así, deben ordenar su retiro. La Secretaría de Seguridad Ciudadana está facultada para retirar de la vía pública, los vehículos y objetos que indebidamente obstaculicen la movilidad, pongan en peligro o constituyan un riesgo para las personas y sus bienes, conforme al artículo 3 fracción XV de la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Ciudadana. Por tanto, la facultad impugnada no genera incertidumbre ni impide que las alcaldías ejerzan sus atribuciones legales para retirar los enseres que no cumplan con los requisitos de ley, pues la secretaría no se encarga de retirar estos, sino cualquier otro objeto que obstaculice la movilidad, ponga en peligro o constituya un riesgo para las personas y sus bienes. Como la facultad impugnada no impide que las alcaldías ejerzan sus facultades constitucionales para administrar públicamente su demarcación territorial debe declararse su constitucionalidad.
89. Se reconoce la validez del artículo 15 bis, párrafo último, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México porque no limita ni reduce las facultades mínimas que las alcaldías tienen garantizadas conforme al artículo 122 de la Constitución General y el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional en materia política de la capital del país.

X. EFECTOS

90. **Declaratoria de invalidez.** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez del
- a. Artículo 4, fracción XIII bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México.
91. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso de la Ciudad de México.
92. Finalmente, en términos del artículo 105, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución General, el alcance de los efectos se limita a las partes de esta controversia constitucional, sin que afecte la aplicación de la norma invalidada a los demás sujetos obligados a cumplirla.
93. **Notificaciones.** Al Congreso de la Ciudad de México.

XI. DECISIÓN

94. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:
- PRIMERO.** Es **procedente y parcialmente fundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se reconoce la **validez** de los artículos 1, 2, fracción IV, inciso b), 10, apartado A, fracciones X y XI, y 15 bis, párrafo último, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México, reformados y adicionados mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de enero de dos mil veintitrés, así como la del artículo transitorio quinto del referido decreto.

TERCERO. Se declara la **invalidez** del artículo 4, fracción XIII bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México, adicionado mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de enero de dos mil veintitrés, la cual surtirá sus **efectos** únicamente entre las partes, a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso de dicha entidad federativa.

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, mediante oficio al Congreso de la Ciudad de México, 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 nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al IV, VI y VIII relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de los actos reclamados, a la existencia del acto impugnado, a la oportunidad, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativos a la legitimación activa. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al interés legítimo. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en el sentido de que resulta innecesario abordar, en este apartado, lo relativo al interés legítimo, dado que fue objeto de estudio en el correspondiente a la legitimación activa.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose parcialmente de las consideraciones, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose del parámetro de constitucionalidad, respecto del apartado IX, relativo al estudio de fondo, en sus temas 1, denominado "Consideraciones previas", y 2, denominado "Cuestiones necesarias para resolver la controversia constitucional". Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose parcialmente de las consideraciones, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IX, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, consistente en reconocer la validez del artículo 1 de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra y por la improcedencia de la controversia constitucional.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose parcialmente de las consideraciones, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IX, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, consistente en reconocer la validez del artículo 2, fracción IV, inciso b), de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México, así como la del artículo transitorio quinto del decreto reclamado. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra y por la improcedencia de la controversia constitucional. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose parcialmente de las consideraciones, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IX, relativo al estudio de fondo, en su tema 6, consistente en reconocer la validez del artículo 10, apartado A, fracciones X y XI, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra y por la improcedencia de la controversia constitucional. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose parcialmente de las consideraciones, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IX, relativo al estudio de fondo, en su tema 7, consistente en reconocer la validez del artículo 15 bis, párrafo último, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf, Esquivel Mossa y Batres Guadarrama votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose parcialmente de las consideraciones, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con razones adicionales, respecto del apartado IX, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, consistente en declarar la invalidez del artículo 4, fracción XIII bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf, Esquivel Mossa y Batres Guadarrama votaron en contra. La señora Ministra Ortiz Ahlf reservó su derecho de formular voto aclaratorio. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado X, relativo a los efectos, consistente en 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso de la Ciudad de México y 2) determinar que la invalidez decretada se limita a las partes de esta controversia constitucional. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Batres Guadarrama votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistió a la sesión de primero de abril de dos mil veinticinco por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo período de sesiones de dos mil veinticuatro.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Javier Laynez Potisek**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **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 veintiocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 256/2023, promovida por la Alcaldía la Magdalena Contreras, Ciudad de México, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del primero de abril de dos mil veinticinco. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de junio de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 256/2023.

En sesión pública celebrada el uno de abril de dos mil veinticinco, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 256/2023, promovida por la alcaldía La Magdalena Contreras en contra del Decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el diecinueve de enero de dos mil veintitrés.

Por mayoría de votos, en dicha resolución se reconoció que la alcaldía actora contaba con interés legítimo para promover la controversia constitucional, y en el estudio de fondo se invalidó el artículo 4, fracción XIII bis, de la referida ley, manteniéndose la validez de las restantes disposiciones impugnadas.

No obstante, en el desarrollo de la discusión formulé una postura que podría parecer diferenciada, tal como lo hice en sesión de treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco, al discutir la controversia constitucional 252/2023 promovida por la diversa alcaldía de Coyoacán de la Ciudad de México, en la que el Pleno arribó a una conclusión igual; razón por la que me permito aclarar tal situación mediante el presente voto.

En primer lugar, manifesté mi disenso con la determinación de procedencia del asunto, porque considero que la alcaldía promovente no cuenta con interés legítimo para promover una controversia constitucional como esta. A mi juicio, dada la particular integración de la esfera competencial de las alcaldías de la Ciudad de México, el análisis de este presupuesto procesal debe atender siempre a las circunstancias específicas del caso, a fin de verificar si efectivamente se pretende tutelar una competencia protegida directamente por la Constitución General.

Sobre esa base, en el caso no advertí que los planteamientos de la alcaldía se relacionaran con atribuciones derivadas de dicho texto constitucional ni que se configurara un principio de afectación que justificara su análisis en vía de controversia constitucional. Si bien el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional al artículo 122 ordenó preservar en la legislación local ciertas competencias para las entonces delegaciones, dicha previsión no implicó que estas facultades adquirieran jerarquía constitucional federal. En consecuencia, no es posible fundar en ese mandato una legitimación para impugnar normas secundarias mediante esta vía.

En ese sentido, me aparté expresamente de los razonamientos en los que se sostiene que las controversias constitucionales 242/2022 y 243/2022 generaron un precedente obligatorio que reconoce interés legítimo a las alcaldías en todo supuesto, pues las consideraciones adoptadas en aquellos precedentes deben entenderse acotadas a los casos ahí resueltos, lo cuales se vinculan únicamente con legislación sobre operación e innovación digital.

Por estas razones, voté en contra del apartado relativo al interés legítimo y, en consecuencia, por el sobreseimiento total del asunto, pronunciándome en contra del apartado de improcedencia con base en el principio relativo a que basta la actualización de una causa para decretar el sobreseimiento, resultando innecesario y, por ende, infundado el examen de los restantes presupuestos procesales o de fondo.

No obstante, al haber prevalecido el criterio mayoritario sobre la procedencia, se abordó el estudio del fondo del asunto. En congruencia con mi postura de improcedencia, me posicioné en contra de dicho estudio, por considerar que no debía emitirse pronunciamiento alguno sobre el fondo al no actualizarse el interés legítimo de la actora, aspecto que clarifiqué durante la discusión y votación de los restantes apartados de fondo del asunto.

Únicamente con la finalidad de dejar constancia de mi razonamiento integral y participar en la votación, formulé también una posición de fondo en relación con la invalidez del artículo 4, fracción XIII bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México, única disposición declarada inconstitucional. A mi juicio, la invalidez carece de sustento, pues la parte actora no formuló argumento alguno —ni siquiera de manera general— sobre el contenido de dicho precepto, por lo que en el caso no existió un principio de agravio ni resultaba procedente suplir la deficiencia de la queja.

Además, estimé que la atribución establecida en dicho precepto no invade competencias de las alcaldías, sino que prevé una facultad excepcional del gobierno central para actuar en contextos de emergencia o contingencia, lo cual resulta no solo razonable sino necesario en aras de una gestión eficaz e integral de situaciones extraordinarias. Previsión que no incide negativamente en derechos humanos ni altera el equilibrio competencial de manera inconstitucional.

Así, si bien reiteraré de forma general mi oposición al estudio del fondo, estimé necesario emitir argumentos sustantivos solo respecto de la disposición invalidada, a fin de evidenciar que, aun si se hubiera actualizado el interés legítimo, no era procedente la invalidez decretada. Esta aclaración no riñe con mi postura general sobre la improcedencia del asunto, y tiene únicamente el propósito constatar que, en mi opinión, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no debió pronunciarse sobre el fondo ni mucho menos invalidar disposición alguna, menos aún una que, por sus propios méritos, se sostiene dentro del orden constitucional.

Aspectos que me permito clarificar a través del presente voto.

Atentamente

Ministra **Loretta Ortiz Ahlf**.- 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 tres fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto aclaratorio que formula la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en relación con la sentencia del primero de abril de dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 256/2023, promovida por la Alcaldía la Magdalena Contreras, Ciudad de México. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de junio de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

VOTO ACLARATORIO Y CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 256/2023.

I. Antecedentes.

1. En la sesión celebrada el primero de abril de dos mil veinticinco, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió como procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional 256/2023, promovida por la Alcaldía La Magdalena Contreras, Ciudad de México (en adelante "**la Alcaldía**"). En ella, se estudió la constitucionalidad del Decreto por el que se reforman varios artículos de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México (en adelante "**Ley de Establecimientos Mercantiles**" o "**La Ley**"), publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el diecinueve de enero de dos mil veintitrés. Los artículos impugnados se relacionan con las facultades de las alcaldías para administrar públicamente su demarcación territorial, así como con la organización política y administrativa de la Ciudad de México.
2. Este Tribunal Pleno, resolvió, por una parte, declarar la **invalidez** del artículo 4, fracción XIII bis, de la Ley; y, por otro lado, reconocer la **validez** de los artículos 1, 2, fracción IV, inciso b), 10, 15 bis y quinto transitorio del mismo ordenamiento.
3. El estudio de fondo se dividió en siete apartados. En el **apartado IX.1** se fijó el parámetro de regularidad constitucional relativo al régimen jurídico de las alcaldías de la Ciudad de México y su evolución temporal. En el **apartado IX.2** se expusieron los conceptos de invalidez que la alcaldía hizo valer en su demanda. Finalmente, en los **apartados IX.3 a IX.7** se analizó la constitucionalidad de los artículos impugnados. En el presente voto aclaratorio y concurrente, me pronuncio únicamente sobre los apartados IX.4 y IX.5 donde se analizó la constitucionalidad de los artículos 2, fracción IV, inciso b), en relación con el transitorio quinto; y 4, fracción XIII bis, de la referida Ley.
4. Como desarrollo a continuación, si bien coincido con las declaratorias de invalidez y de validez, así como con la metodología adoptada, me aparto parcialmente de algunas de las consideraciones vertidas en el estudio.

II. Voto aclaratorio respecto del estudio del artículo 2, fracción IV, inciso b), en relación con el transitorio quinto, en el apartado IX.4.

5. El artículo 2, fracción IV, inciso b), de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México, establece la definición del concepto "aviso" que corresponde a un trámite administrativo que se realiza ante las alcaldías. El transitorio quinto indica que, para efectos del Sistema Electrónico de Avisos y Permisos de Establecimientos Mercantiles, las alcaldías deben entender a los permisos requeridos para establecimientos de impacto vecinal como avisos.
6. El Tribunal Pleno determinó que el contenido de dicho precepto es constitucional, ya que no restringe ni disminuye las facultades que necesitan las alcaldías para administrar públicamente su demarcación territorial; tampoco otorga facultades a autoridades de la Ciudad de México que invadan o restrinjan las atribuciones constitucionales de las alcaldías. Por tal motivo, su validez fue reconocida por mayoría de votos.
7. Voté con el sentido de la mayoría en virtud de que el objeto de impugnación en el presente asunto únicamente se limita a analizar las modificaciones que permiten que los giros de impacto vecinal operen mediante un aviso. En ese sentido, me resulta importante aclarar que el estudio no analizó, en sí, el deber de presentar los trámites a través del Sistema Electrónico de Avisos y Permisos de Establecimientos Mercantiles, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Económico de la Ciudad de México, por lo que esta resolución no puede entenderse como un pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la constitucionalidad de dicho sistema.

III. Voto concurrente respecto del estudio del artículo 4, fracción XIII bis, en el apartado IX.5.

8. El artículo 4, fracción XIII bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México restringe la atribución de las alcaldías de otorgar permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de establecimientos mercantiles en situaciones de emergencia, casos fortuitos o de fuerza mayor, pues transfiere dicha facultad a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México para tales supuestos. El Tribunal Pleno concluyó que su contenido desobedece el mandato del artículo 122 de la Constitución General y el transitorio décimo séptimo de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México, puesto que limita las facultades que las alcaldías tienen garantizado en su régimen constitucional. En función de ello, la mayoría de las y los integrantes del Pleno votamos por declarar su invalidez. Aunque voté a favor de la invalidez de la norma, emito el presente voto concurrente para apartarme parcialmente de las consideraciones adoptadas en la ejecutoria, por las razones que expongo a continuación.
9. Este Tribunal Pleno determinó que, el contenido del artículo 4, fracción XIII bis, de la norma en comento, vulneró facultades exclusivas de la Alcaldía accionante, previstas en el artículo 39, fracciones XII y LXXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, vigente al momento de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México. Si bien coincido con que resultó afectada la facultad constitucional de la Alcaldía La Magdalena Contreras prevista en la fracción XII de la norma referida, no coincido con que resulte relevante la facultad prevista en la fracción LXXI, que versa sobre la elaboración, promoción, fomento y ejecución de proyectos productivos para proteger e incentivar el empleo.

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **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 tres fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto aclaratorio y concurrente que formula el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia del primero de abril de dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 256/2023, promovida por la Alcaldía la Magdalena Contreras, Ciudad de México. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de junio de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 256/2023, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE PRIMERO DE ABRIL DE DOS MIL VEINTICINCO.

En la referida sesión se analizó por este Tribunal Pleno el Decreto de reforma a diversos artículos de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México, publicado el diecinueve de enero de dos mil veintitrés en la Gaceta Oficial. Coincidió con el sentido de la decisión adoptada, no obstante, estimo pertinente aclarar mi postura y expresar otros razonamientos relativos al estudio de fondo.

I. En lo relativo al tema IX.5. en donde se estudió el artículo 4, fracción XIII Bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México.

En este apartado compartí la invalidez del artículo 4, fracción XIII Bis, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México, que prevé la facultad de la Jefatura de Gobierno de *implementar las medidas que se consideren necesarias para atender emergencias, casos fortuitos o de fuerza mayor, respecto a la apertura y funcionamiento de los establecimientos mercantiles y, en su caso, ampliar la vigencia de los avisos o permisos.*

Ahora bien, estimo que, en suplencia de la queja, se debió concluir que la norma es contraria a la *seguridad jurídica*, pues deja en un estado de incertidumbre a los titulares de los establecimientos mercantiles, ya que no señala límites para la facultad que otorga a la Jefatura de Gobierno.

Aunado a ello, la norma no establece que, previamente al ejercicio de dicha facultad extraordinaria, se debe determinar una imposibilidad fáctica por parte de las Alcaldías para ejercer sus competencias exclusivas con motivo de una situación de emergencia, caso fortuito o fuerza mayor, por lo que, si las Alcaldías pueden seguir atendiendo los trámites de permisos o autorizaciones que le competen, no advierto una justificación para que, ante dichas circunstancias extraordinarias, dejen de ejercer sus atribuciones y sea otra autoridad la que las ejerza.

II. Con relación al apartado IX.6. Artículo 10, fracciones X y XI, de la Ley de Establecimientos Mercantiles para la Ciudad de México.

En este apartado, la sentencia se enfoca en analizar si la modificación del aforo mínimo para que los establecimientos mercantiles deban contar con un programa de protección civil afecta las facultades de la Alcaldía en materia de protección de la integridad de las personas y su patrimonio.

En mi opinión, la problemática a resolver atendiendo a lo efectivamente planteado en la demanda era si la norma impugnada vulneraba la competencia de la Alcaldía en materia de autorización, verificación, sanción y vigilancia de establecimientos mercantiles; sin que dicho análisis estuviera relacionado con la vulneración de un derecho humano como la integridad personal.

Comparto que la fracción X del artículo 10 no incide en las competencias de la Alcaldía en materia de protección civil en tanto que se trata de una obligación a cargo de los titulares de los establecimientos mercantiles sobre cuándo se debe contar con un programa de protección civil. Sin embargo, respecto a la fracción XI, considero que sí incide en las competencias de la Alcaldía, pero que de ninguna manera las limita.

Esta fracción establece que el programa interno de protección civil deberá ser registrado y validado en términos de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil. El artículo 15 de esta Ley regula la obligación de las alcaldías de instalar una Unidad de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil, quien a su vez es la encargada de implementar las acciones en la materia, asistiendo a la población y atendiendo las emergencias y situaciones que se presenten en el territorio de la Alcaldía. Lo anterior demuestra que, contrario a lo alegado por la Alcaldía, la norma impugnada no transfirió sus facultades en materia de protección civil a una autoridad diversa.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- 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 dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente que formula la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia del primero de abril de dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 256/2023, promovida por la Alcaldía la Magdalena Contreras, Ciudad de México. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de junio de dos mil veinticinco.- Rúbrica.