

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2018.  
PROMOVENTE: MOVIMIENTO CIUDADANO,  
PARTIDO POLÍTICO NACIONAL.**

**PONENTE:  
MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.**

**SECRETARIA:  
GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.**

**COLABORARON:  
AUREA HERNÁNDEZ MEZA.  
ANGÉLICA MANRÍQUEZ PÉREZ.**

**Vo. Bo.  
Sr. Ministro.**

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al **día trece de febrero de dos mil diecinueve.**

**Cotejó.**

**VISTOS**, para resolver la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y

**RESULTANDO:**

**PRIMERO. Demanda.** Mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el siete de noviembre de dos mil dieciocho, Dante Alfonso Delgado Rannauro, Ma. Teresa Rosaura Ochoa Mejía, Martha Angélica Tagle Martínez, Jéssica María Guadalupe Ortega de la Cruz, Janet Jiménez Solano, Jorge Álvarez Máynez, Juan Ignacio Samperio Montaña, Alejandro Chanona Burguete y María del Pilar Lozano Mac

Donald<sup>1</sup> Coordinador, Integrantes y Secretaria General de Acuerdos respectivamente, de la Comisión Operativa Nacional del partido político Movimiento Ciudadano, promovieron acción de inconstitucionalidad en contra del Congreso de la Ciudad de México y Jefe de Gobierno de esa Entidad, respecto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, publicado en el Gaceta Oficial de esa Entidad el doce de octubre de dos mil dieciocho.

**SEGUNDO. Artículos constitucionales y convencionales que se estiman vulnerados.** Los promoventes señalaron que las normas cuya invalidez demandan son violatorias de los artículos 1, 14, 16 y 35, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 23, inciso c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**TERCERO. Conceptos de invalidez.** Los promoventes de la acción de inconstitucionalidad expusieron los conceptos de invalidez que a continuación se sintetizan:

**1. Inconstitucionalidad por violación al principio de legalidad.**

- a)** La reforma impugnada carece de una debida fundamentación al contravenir los artículos 53 y 60 de la Constitución Política de la Ciudad de México. Al respecto, el artículo 71 de la Ley impugnada no establece con claridad cómo debe organizarse la estructura organizacional y faculta al alcalde para que de manera unilateral elabore un manual de organización que habrá de enviar para su publicación al titular del Ejecutivo local, sin tomar

---

<sup>1</sup> En las firmas contenidas en la foja treinta y cuatro de la demanda se aprecia que en la firma perteneciente a la Secretaria General del Partido, únicamente se identifica como Pilar Lozano Mac Donald; sin embargo, de la constancia expedida por el Instituto Nacional Electoral que obra a foja treinta y siete del expediente, se tiene que el nombre completo es **María** del Pilar Lozano Mac Donald.

en cuenta que el artículo 53 faculta a los concejales para discutir y aprobar bandos.

- b)** No se toma en cuenta que existe un procedimiento para estructurar la organización de la alcaldía, no por medio de un reglamento unilateral, sino de un bando que sea discutido por los concejales y aprobado por los mismos, en tal caso, lo adecuado hubiera sido establecer un procedimiento de votación especial para un bando de organización.
- c)** No era necesario citar principios como el de racionalidad, paridad de género, austeridad, eficiencia, economía, planeación y disciplina presupuestal, pues existen ya en la Constitución local principios de mayor rango.
- d)** En los artículos 73 y 96 de la Ley impugnada se quitan los requerimientos de conocimientos suficientes que establecía la Ley para los titulares de las áreas de administración, de asuntos jurídicos y de obras y desarrollo urbano. Asimismo, se deroga la fracción IV, del artículo 96 que hace referencia a un grado mínimo de experiencia para la designación del secretario técnico del concejo.
- e)** Aunado a lo anterior, en el artículo 94 se estableció que las funciones y atribuciones de la secretaría técnica del concejo podrán ser ejercidas por un servidor público adscrito a un área administrativa de la alcaldía, lo que implica que el secretario técnico puede ser una persona abiertamente dependiente del alcalde, restando independencia a los concejales.
- f)** Los cambios a los artículos 73, 94 y 96 de la Ley Orgánica de Alcaldías van en contra del principio de profesionalismo

establecido en el artículo 60 de la Constitución local, que es correlativo a un derecho a la buena administración que tienen todos los ciudadanos de la Ciudad de México.

**g)** En el artículo 98 se cambió la palabra “designación” del titular de la secretaría técnica por “ratificación”, de forma que se entiende que el mismo alcalde nombra, y los concejales no tienen facultad alguna de incidir sobre tal designación.

**h)** Al quitarle a los concejales la capacidad de nombrar a su secretario técnico, se infringe su autonomía e independencia y se les desprovee de su rol como supervisor y evaluador del gobierno municipal conforme al artículo 53, párrafo C, de la Constitución local.

## **2. Indebida fundamentación por incumplimiento al principio de honradez en el uso de los recursos públicos.**

**a)** El artículo 134 de la Ley Suprema establece una serie de principios que habrán de seguir las autoridades de todos los niveles de gobierno, en materia de gasto público, ya sea para ejercerlo o para formularlo.

**b)** En este sentido, los cambios legislativos realizados a los artículos 95, 96 y 98 no son legales ni honrados, ya que restan fuerza al concejal al imponer un secretario técnico proveniente de una unidad administrativa de la alcaldía.

## **3. Indebida motivación al no existir una motivación reforzada.**

**a)** La Ley impugnada no se ciñe a los parámetros jurisprudenciales establecidos en el contexto de normas que afectan derechos

políticos, los cuales son derechos humanos. Resulta aplicable la tesis establecida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: **“MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS”**.

- b) Bajo el propósito de dotar a las alcaldías de las garantías institucionales necesarias para cumplir su función, el dictamen de la Ley de Alcaldías que se impugna no contempló las afectaciones a los derechos políticos de los concejales, ni la proporcionalidad de la medida propuesta, es decir, porque los cambios eran necesarios y justificados por las circunstancias, aun y cuando esto incidiera en el menoscabo de los concejales.
- c) Aplicando la primera etapa del test de proporcionalidad, tenemos que al fijar la forma en como las alcaldías deben establecer su organización administrativa, deben también considerarse a los concejales no como un mero elemento de control político, sino como servidores públicos que inciden en la administración pública y como tales, tienen derecho de participar en condiciones de igualdad con respecto al resto del concejo y del alcalde, aunque apegados a su régimen competencial.
- d) Tampoco se justifica la idoneidad de la medida, toda vez que no existe una relación entre los derechos humanos afectados y la finalidad de los cambios a la Ley Orgánica de Alcaldías, pues éstos nunca se consideraron en tensión con las funciones de los concejales. Asimismo, el dictamen omite la ponderación de medidas alternativas que pudieran lesionar en menor medida los derechos humanos de los concejales, de forma tal, que este aspecto tampoco se cumple.

**4. Violación del derecho a ejercer la función pública en condiciones de igualdad.**

- a)** Los concejales son hombres y mujeres en ejercicio pleno de sus derechos político-electorales que fueron votados para que asumieran tal carácter. El acceso a dicho cargo implica en primer lugar el derecho a ser votado conforme al artículo 35 de la Constitución Federal, en segundo lugar implica que se haga en las mismas condiciones y, por lo tanto, resulta aplicable el principio de igualdad contenido en el artículo 1 constitucional y cuando se conjuntan estos derechos, se habla del derecho a acceder a la función pública en condiciones de igualdad, que en el ordenamiento internacional encuentra su mejor expresión en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- b)** Este derecho no se agota al acceder al cargo público, pues si bien el derecho a ser votado se actualiza en el momento de las elecciones, si sus consecuencias son anuladas en los hechos por un cambio legislativo, se deja el mismo sin efecto, por lo que sus efectos deben extenderse en el tiempo hasta llegar al fin del cargo público al que se accedió.
- c)** Al momento en que la Ley impugnada establece la facultad del alcalde de realizar de forma unilateral un reglamento de organización, en vez de un bando con la participación del concejo, y si además se nombra unilateralmente un secretario técnico del concejo y no se le permite al mismo incidir en su nombramiento o remoción, se le resta importancia al concejal y se le vuelve dependiente del alcalde.

d) Las reformas antes mencionadas vuelven al concejil una figura ceremonial y menoscaban de forma profunda e irreparable la dignidad humana y la libertad política, afectando su derecho a ejercer la función pública en condiciones de igualdad, violando sus derechos político-electorales.

**CUARTO. Registro del expediente y turno de la demanda.**

Por acuerdo de ocho de noviembre de dos mil dieciocho el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad con el número 97/2018; y, por razón de turno, correspondió al Ministro Alberto Pérez Dayán la tramitación del proceso y formulación del proyecto de resolución respectivo.

**QUINTO. Admisión de la demanda.** El Ministro instructor dictó acuerdo el ocho de noviembre de dos mil dieciocho, en el que admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, por lo que ordenó dar vista al Congreso y al Jefe de Gobierno, ambos de la Ciudad de México para que rindieran sus respectivos informes; especificó al Congreso de la Ciudad que, en su informe, adjuntara copias certificadas de los antecedentes legislativos del Decreto impugnado; y al Jefe de Gobierno para que remitiera el ejemplar de la Gaceta Oficial del Gobierno de la Ciudad de México, en el que se publicó; así como dio vista a la Procuraduría General de la República para que antes del cierre de instrucción formulara el pedimento que le corresponde.

De igual forma solicitó al Presidente del Instituto Nacional Electoral, para que dentro del plazo de tres días naturales, remitiera copia certificada de los “Documentos Básicos vigentes” del Partido Político Nacional denominado Movimiento Ciudadano, así como las

certificaciones de su registro vigente, precisando quiénes conforman la Comisión Operativa Nacional; y a la Presidenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que dentro del plazo de diez días naturales, ese órgano expresara su opinión con relación al presente asunto.

**SEXTO. Auto que tiene por desahogado el requerimiento formulado al Instituto Nacional Electoral.** Mediante acuerdo de veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho, el Ministro instructor tuvo por agregado el oficio y anexos del Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por medio del cual da cumplimiento al requerimiento formulado; así como tuvo por exhibidas las copias certificadas de los “Documentos Básicos vigentes” actualizados del partido político actor y las certificaciones de su registro vigente.

**SÉPTIMO. Acuerdo que tiene por rendidos los informes requeridos a las autoridades demandadas.** Por acuerdo de veintidós de noviembre de dos mil dieciocho, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes requeridos al Congreso de la Ciudad de México y al Jefe de Gobierno de esa Ciudad, así como exhibidas las documentales que acompañaron, incluidas las copias certificadas de los antecedentes legislativos de las normas reclamadas.

**OCTAVO. Auto que tiene por presentada la opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** Por acuerdo de veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, el Ministro instructor tuvo por presentada la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



**NOVENO. Pedimento de la Procuraduría General de la República.** El Procurador General de la República no formuló pedimento.

**DÉCIMO. Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción en este asunto, se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO. Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de esta acción de inconstitucionalidad<sup>2</sup>.

**SEGUNDO. Oportunidad.** La acción de inconstitucionalidad es oportuna<sup>3</sup>.

Ahora bien, no pasa desapercibido que el Congreso y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México al rendir sus informes, hacen notar que del escrito de demanda se desprende que el partido político impugna la expedición, promulgación y publicación de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, la cual fue publicada desde el cuatro de mayo de dos mil dieciocho, por tal motivo sostienen que al haberse presentado la demanda hasta el siete de noviembre de dicho año debe considerarse que fue extemporánea su presentación.

---

<sup>2</sup> De conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal, 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción II, y tercero, del Acuerdo General 5/2013, emitido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, dado el sentido de la presente resolución.

<sup>3</sup> Conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad debe iniciar el día siguiente a aquél en que se publicó la disposición impugnada en el medio de difusión oficial, considerando que en materia electoral todos los días son hábiles. En ese sentido, si la reforma impugnada se publicó el doce de octubre de dos mil dieciocho en la Gaceta Oficial del Gobierno de la Ciudad de México, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad corrió del trece de octubre al once de noviembre de dos mil dieciocho; por lo que, si la demanda se presentó el siete de noviembre de dicho año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; es claro que su presentación resulta oportuna.

En efecto, según se aprecia de la foja dos del escrito de demanda, el partido político adujo que controvierte la expedición de la referida Ley; sin embargo, de un análisis pormenorizado de los conceptos de invalidez expuestos por el promovente, se advierte sin lugar a dudas, que el accionante impugna el Decreto de reformas de doce de octubre de dos mil dieciocho, en consecuencia, la presentación de la demanda es oportuna.

**TERCERO. Legitimación de los promoventes.** Sobre la legitimación de los partidos políticos para promover acciones de inconstitucionalidad, los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo de su Ley Reglamentaria, disponen lo siguiente:

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

**(...).**

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

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

**(...).**

**f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro; (...).”**

**“Artículo 62. (...).**

**En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales,**

**además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento”.**

Conforme a lo anterior se advierte que para que los partidos políticos puedan acudir en vía de acción de inconstitucionalidad a combatir una ley, deben satisfacer los siguientes requisitos:

- a)** Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;
- b)** Que promueva por conducto de sus dirigencias (nacional o local según sea el caso);
- c)** Que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello; y,
- d)** Que las normas sean de naturaleza electoral.

En relación con el primero de los requisitos, para tener por acreditada la legitimación del partido político accionante, éste debe contar con registro ante la autoridad electoral correspondiente. En este caso, promueve la demanda Movimiento Ciudadano, instituto político que se encuentra registrado como partido político nacional, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral de quince de noviembre de dos mil dieciocho<sup>4</sup>.

Conforme a los requisitos identificados como incisos b) y c), la demanda debe ser promovida por sus dirigencias nacionales y por

---

<sup>4</sup> Foja doscientos setenta y dos.

quienes cuenten con las facultades necesarias para su representación. En este caso, suscriben la demanda la mayoría de los integrantes de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano, faltando el nombre y firma de Christian Walton Álvarez quien funge como integrante de dicha Comisión según se aprecia de la copia certificada de la constancia expedida por el Instituto Nacional Electoral<sup>5</sup>.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 20 de los Estatutos del partido político, la Comisión Operativa Nacional se forma por nueve integrantes y ostenta la representación política y legal del partido y de su dirección nacional. Asimismo, el referido artículo dispone que todos los acuerdos, resoluciones y actos de la Comisión Operativa Nacional tendrán plena validez con la aprobación y firma de la mayoría por lo que en el caso, al faltar sólo una de las firmas de sus integrantes se entiende que la demanda se encuentra firmada por la mayoría de sus integrantes y, por tanto, tiene plena validez. Asimismo, conforme al artículo 20, numeral 2, inciso a) y o) de la norma estatutaria<sup>6</sup>, se aprecia que dicha Comisión cuenta con las facultades necesarias para la presentación de la acción de inconstitucionalidad que se resuelve.

<sup>5</sup> Foja doscientos setenta y tres.

<sup>6</sup> “**Artículo 20.** De la Comisión Operativa Nacional.

1. La Comisión Operativa Nacional se forma por nueve integrantes y será elegida entre los miembros numerarios de la Coordinadora Ciudadana Nacional para un periodo de cuatro años por la mayoría absoluta de votos de la Convención Nacional Democrática, ostenta la representación política y legal de Movimiento Ciudadano y de su dirección nacional. (...).

Todos los acuerdos, resoluciones y actos de la Comisión Operativa Nacional tendrán plena validez, con la aprobación y firma de la mayoría, y en caso de urgencia suscritos únicamente con la firma del Coordinador, en términos de lo previsto por el artículo 21 numeral 5, de los presentes Estatutos. (...).

2. Son atribuciones y facultades de la Comisión Operativa Nacional:

a) Ejercer la representación política y legal de Movimiento Ciudadano en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial y para delegar poderes y/o establecer convenios en los marcos de la legislación vigente. A excepción de la titularidad y representación laboral, que será en términos de lo establecido en el artículo 35, numeral 9 de los Estatutos.

(...).

o) Para interponer, en términos de la fracción II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

(...)”.

Hasta lo aquí expuesto ha quedado establecido que el promovente es un partido político nacional con registro acreditado ante la autoridad electoral correspondiente; que la demanda fue suscrita por quienes cuentan con facultades para tal efecto en términos de los Estatutos que rigen a ese instituto político.

En este sentido, a continuación se analiza si la demanda, cumple con el último de los requisitos señalados, consistente en que la norma impugnada tenga el carácter de electoral.

**CUARTO. Causas de improcedencia.** Previo al estudio de los conceptos de invalidez propuestos, se analizarán las causas de improcedencia hechas valer por las autoridades demandadas.

En sus informes, el Congreso y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México sostienen que el partido demandante no tiene legitimación procesal activa para promover la acción de inconstitucionalidad porque las reformas a los artículos 71, 73, 94, 96 y 98 de la Ley controvertida no son disposiciones de carácter electoral ni violan los derechos político-electorales de los concejales, pues sólo regulan aspectos orgánicos que inciden en el ejercicio de las funciones de las alcaldías de la Ciudad de México, por lo que debe sobreseerse la acción de inconstitucionalidad de conformidad con el artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria de la materia.

A efecto de analizar el planteamiento referido, conviene precisar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado cuáles son las características de las disposiciones que pueden impugnarse vía acción de inconstitucionalidad por los partidos

políticos, es decir, se ha delimitado el concepto de “*materia electoral*” para efectos de su procedencia<sup>7</sup>.

En principio, en la acción de inconstitucionalidad \*\*\*\*\*<sup>8</sup>, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia estableció que las disposiciones generales electorales no sólo son las que regulan los procesos electorales propiamente dichos, sino además aquellas que aunque se contengan en ordenamientos distintos de una ley o código electoral sustantivo regulan aspectos relacionados directa o indirectamente con dichos procesos o que influyan en ellos<sup>9</sup>.

Del precedente referido se advierte que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia identificó elementos esenciales para determinar lo que debe entenderse por materia electoral, impugnabile vía acción de inconstitucionalidad, siempre considerando como eje fundamental el proceso electoral, de ahí que se distinga entre

<sup>7</sup> Debe precisarse que las consideraciones de este asunto, se guían en lo resuelto por esta Segunda Sala en la acción de inconstitucionalidad \*\*\*\*\* y su acumulada \*\*\*\*\*, bajo la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de cuatro votos.

<sup>8</sup> Este asunto fue resuelto por en sesión de veinticinco de febrero de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Góngora Pimentel. El Ministro José Vicente Aguinaco Alemán, estuvo ausente por licencia concedida.

<sup>9</sup> Criterio del que derivó la jurisprudencia P./J. 25/99, de rubro y texto siguiente: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.** En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia en contra de leyes en materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c), base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia Constitución, se llega al convencimiento de que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por lo tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras”. (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tomo IX, abril de 1999, página 255, registro digital 194155).

cuestiones relacionadas directas, de aquellas que se relacionan indirectamente con los procesos electorales, ambas susceptibles de ser impugnadas por los partidos políticos.

Entre las cuestiones relacionadas directamente con los procesos electorales se establecieron las siguientes:

**a)** Reglas que establecen el régimen normativo de los procesos electorales.

**b)** Principios para la elección de determinados servidores públicos.

Respecto a las cuestiones relacionadas indirectamente con los procesos electorales, se identificaron las siguientes:

**1.** Reglas sobre distritación y redistribución.

**2.** Reglas sobre creación de órganos administrativos para fines electorales.

**3.** Reglas sobre la organización de las elecciones.

**4.** Reglas sobre financiamiento público.

**5.** Reglas sobre comunicación social de los partidos políticos.

**6.** Reglas sobre límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones en materia de financiamiento partidario.

## 7. Reglas sobre los delitos y faltas administrativas de carácter electoral y sus sanciones.

Además, en la acción de inconstitucionalidad \*\*\*\*\*<sup>10</sup>, se consideró que las disposiciones normativas que modulan los derechos político-electorales, no pueden ubicarse al margen del ámbito electoral y de los procesos electorales para efectos de la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad, siempre que las disposiciones impugnadas se relacionen de manera directa con dichos procesos electorales<sup>11</sup>.

Por su parte, en la acción de inconstitucionalidad \*\*\*\*\* y su acumulada \*\*\*\*\*<sup>12</sup> se estableció que no es conveniente construir “*interpretaciones absolutas*” de lo que significa el término “*leyes electorales*” sino que se deberá analizar cada caso en particular, para poder determinar la naturaleza electoral de las disposiciones impugnadas.

De los criterios anteriores se advierte que la interpretación que ha realizado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a lo

<sup>10</sup> La acción de inconstitucionalidad se resolvió en sesión de doce de enero de dos mil diez, por mayoría de ocho votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia en contra del proyecto y por declarar la invalidez de la porción normativa que dice: “A falta de los requisitos antes señalados, ser ciudadano mexicano por nacimiento y con residencia efectiva y vecindad en el Estado no menor de veinte años inmediatamente anteriores al día de la elección”; los Señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Franco González Salas votaron a favor del proyecto y por unanimidad de once votos se determinó que, al ser inconstitucional dicha porción normativa, en vía de consecuencia, la totalidad de la fracción I del artículo 80 impugnado es inválida, en términos de lo previsto en la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

<sup>11</sup> En este asunto se consideró que la disposición impugnada –artículo 80 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo– se relacionaba directamente con la materia electoral porque establecía requisitos de elegibilidad para ocupar el cargo de Gobernador del Estado y, por ende, regula el ejercicio del derecho a ser votado, aspectos que no pueden separarse o actualizarse fuera de los procesos electorales, pues cuando no se cumplen los requisitos exigidos, es la autoridad electoral quien debe negar los registros. De ahí que se considerara que en tanto que los requisitos contenidos en la disposición impugnada modulan el derecho a ser votado, no podría ubicarse fuera de la materia electoral.

<sup>12</sup> El asunto se resolvió en sesión de diecinueve de enero de dos mil diez, en cuanto a las consideraciones para sobreseer la controversia constitucional por no impugnarse disposiciones de naturaleza electoral, para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, se falló por mayoría de diez votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia; el Ministro Franco González Salas votó en contra.



que debe entenderse por materia electoral es sólo con la finalidad de determinar la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por partidos políticos, por lo que es necesario analizar cada caso en lo particular, para estar en posibilidades de determinar si el contenido de las disposiciones impugnadas es o no de naturaleza electoral, aun cuando se contenga en una ley que no tenga un contenido eminentemente electoral.

Asimismo, se consideró que es posible distinguir un ámbito electoral para efectos de la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad considerando como no electoral, todo aquello que no se encuentre dentro de dicho ámbito, es decir, lo que no se relaciona directa ni indirectamente con los procesos electorales.

En ese sentido, tomando en consideración las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia, esta Segunda Sala considera que en este caso el partido político demandante no tiene legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad, porque las disposiciones que pretende impugnar no son de naturaleza electoral, por lo que se configura la causa de improcedencia aducida por la autoridad referida, por las razones siguientes.

En su demanda, el partido político impugna los artículos 71, 73, 94, 96 y 98 de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, cuyo contenido es necesario transcribir, con el objeto de demostrar que los referidos preceptos legales no regulan aspectos relacionados directa o indirectamente con la materia electoral.

**“Artículo 71. Para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, los titulares de la Alcaldía se auxiliarán de unidades administrativas, las que estarán**

subordinadas a este servidor público. El servidor público titular de las referidas Unidades Administrativas ejercerá las funciones propias de su competencia y será responsable por el ejercicio de dichas funciones y atribuciones contenidas en la Ley y demás ordenamientos jurídicos.

El titular de la Alcaldía determinará y establecerá la estructura, integración y organización de las unidades administrativas de la misma, en función de las características y necesidades de su demarcación, orientándose bajo los principios de racionalidad, paridad de género, austeridad, eficiencia, eficacia, economía planeación y disciplina presupuestal.

Las funciones y atribuciones de cada unidad administrativa deberán establecerse en el Manual de organización que elabore el o la titular de la Alcaldía, de conformidad con las contenidas en la presente ley.

El Manual de organización tendrá por objeto establecer las facultades, funciones y atribuciones de las unidades administrativas de la Alcaldía y de los servidores públicos que las integran.

El Manual de organización será remitido por la persona titular de la Alcaldía, al ejecutivo local para su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Las Alcaldías deberán contar por lo menos con las siguientes Unidades Administrativas:

- I. Gobierno;
- II. Asuntos Jurídicos;
- III. Administración;
- IV. Obras y Desarrollo Urbano;
- V. Servicios Urbanos;
- VI. Planeación del Desarrollo;
- VII. Desarrollo Social.
- VIII. Desarrollo y Fomento Económico;
- IX. Protección Civil;
- X. Participación Ciudadana;
- XI. Sustentabilidad;
- XII. Derechos Culturales, Recreativos y Educativos.
- XIII. Fomento a la Equidad de Género;

Cada Alcaldesa o Alcalde de conformidad con las características y necesidades propias de su demarcación territorial, así como de su presupuesto, decidirá el nivel de las anteriores unidades administrativas, en el entendido que se respetará el orden de prelación establecido en esa ley.

Las Unidades Administrativas de Gobierno, de Asuntos Jurídicos, de Administración, Obras y Desarrollo Urbano, y Servicios Urbanos tendrán el nivel de dirección general o dirección ejecutiva y dependerán directamente de la persona titular de la Alcaldía.

Las unidades administrativas podrán ejercer de manera conjunta o separada las materias descritas en las fracciones del presente Artículo”.

**“Artículo 73.** Adicional a los requisitos señalados en el artículo anterior, para el nombramiento de los titulares de las Unidades Administrativas que se señalan a continuación, las Alcaldesas y los Alcaldes deberán verificar que las personas consideradas para ser designadas, cumplan, como mínimo, con el siguiente perfil:

**I. El titular de la unidad administrativa de Administración:**

a) Tener título o contar con cédula profesional respectiva para el ejercicio de la profesión en las áreas de Contaduría, Administración Pública, Administración de Empresas, Finanzas, Economía, Derecho, Actuario, Ingeniería o ciencias en las áreas afines a la administración; o

b) Contar con una experiencia mínima de 2 años en el ejercicio de un cargo dentro de la Administración Pública Federal, Estatal, de la Ciudad o Municipal, relacionada con las ramas de presupuesto, administración, auditoría o similares; o bien 2 años en el ejercicio de la profesión como administrador, contador, contralor o auditor en la iniciativa privada, y

c) (DEROGADO, G.O. 12 DE OCTUBRE DE 2018)

**II. El titular de la Unidad Administrativa de Asuntos Jurídicos:**

a) Tener título o contar con cédula profesional respectiva para el ejercicio de la profesión en el área de Derecho; o

b) Contar con una experiencia mínima de 2 años en el ejercicio de un cargo dentro de la Administración Pública Federal, Estatal, de la Ciudad o Municipal, relacionada con el área, jurídica, contenciosa o de gobierno; o bien 2 años en el ejercicio de la profesión como abogado litigante, administrador, contralor o auditor en la iniciativa privada, y

c) (DEROGADO, G.O. 12 DE OCTUBRE DE 2018)

**III. El titular de la Unidad Administrativa de Obras y Desarrollo Urbano:**

a) Ser Ingeniero, Arquitecto, Urbanista u otras áreas administrativas afines al encargo con cedula profesional para el ejercicio de la profesión; o

b) Contar con una experiencia mínima de 2 años en el ejercicio de un cargo dentro de la Administración Pública Federal, Estatal, de la Ciudad o Municipal, relacionada con las ramas de construcción, desarrollo urbano, uso de suelo, planeación urbana e infraestructura urbana; y

c) (DEROGADO, G.O. 12 DE OCTUBRE DE 2018)

**IV. El titular de la Unidad Administrativa de Gobierno:**

a) Contar con una experiencia mínima de 2 años en el ejercicio de un cargo similar, dentro de la Administración Pública Federal, Estatal, de la Ciudad o Municipal.

V. El titular de la Unidad Administrativa de Servicios Urbanos:

a) Contar con una experiencia mínima de 2 años en el ejercicio de un cargo similar, dentro de la Administración Pública Federal, Estatal, de la Ciudad o Municipal.

Las atribuciones de las unidades administrativas serán ejercidas en la materia que según su denominación les corresponda, en coincidencia con la distribución de competencias establecida en el artículo 53, Apartado B, Numeral 3 de la Constitución Local.

El titular de la Alcaldía decidirá en qué casos, se deben desarrollar, aplicar y calificar pruebas psicométricas, habilidades y capacidades de conocimiento para determinar si los servidores públicos y los aspirantes a ocupar cargos, sin demérito de cumplir con los requisitos señalados, son idóneos para ello”.

**“Artículo 94.** La titularidad de secretaría técnica del Concejo, será ratificada por el propio Concejo a partir de una propuesta realizada por la Alcaldesa o el Alcalde.

En su caso, las dos terceras partes del Concejo podrán solicitar de manera sólida y sustentada, la remoción o sustitución del Secretario Técnico.

Las funciones y atribuciones de la Secretaría Técnica del Concejo podrán ser ejercidas por un servidor público adscrito a una unidad administrativa de la Alcaldía”.

**“Artículo 96.** Para ser titular de la secretaría técnica del Concejo se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano, en pleno uso de sus derechos;

II. No estar inhabilitado para desempeñar cargo, empleo, o comisión pública;

III. No haber sido condenado en proceso penal, por delito intencional que amerite pena privativa de libertad; y

IV. Acreditar ante el Concejo tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo”.

**“Artículo 98.** Se requerirá mayoría simple de votos presentes de las y los integrantes del concejo para aprobar:

I.El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Alcaldía correspondiente; y

II.La designación de la persona titular de la secretaría técnica del Concejo”.

Del contenido de las disposiciones transcritas se advierte que disponen en síntesis lo siguiente:

- Las alcaldías podrán auxiliarse de unidades administrativas para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades y estarán subordinadas a la alcaldía;
- Los titulares de las unidades administrativas ejercerán las funciones propias de su competencia y serán responsables por el ejercicio de dichas funciones;
- El titular de la alcaldía determinará y establecerá la estructura, integración y organización de las unidades administrativas de la misma, en función de las características y necesidades de su demarcación, orientándose bajo los principios de racionalidad, paridad de género, austeridad, eficiencia, eficacia, economía, planeación y disciplina presupuestal;
- Las funciones y atribuciones de cada unidad administrativa deberán establecerse en el manual de organización que elabore el titular de la alcaldía, de conformidad con la Ley. El manual de organización tendrá por objeto establecer las facultades, funciones y atribuciones de las unidades administrativas de la alcaldía y de los servidores públicos que las integran y éste será remitido por la persona titular de la alcaldía al ejecutivo local para su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México;
- Las alcaldías deberán contar por lo menos con las siguientes Unidades Administrativas: **I.** Gobierno; **II.** Asuntos Jurídicos; **III.** Administración; **IV.** Obras y Desarrollo Urbano; **V.** Servicios Urbanos; **VI.** Planeación del Desarrollo; **VII.** Desarrollo Social;

**VIII.** Desarrollo y Fomento Económico; **IX.** Protección Civil; **X.** Participación Ciudadana; **XI.** Sustentabilidad; **XII.** Derechos Culturales, Recreativos y Educativos; **XIII.** Fomento a la Equidad de Género;

- Cada alcalde de conformidad con las características y necesidades propias de su demarcación territorial, así como de su presupuesto, decidirá el nivel de las anteriores unidades administrativas, en el entendido que se respetará el orden de prelación establecido en esa ley;
- Las unidades administrativas de gobierno, asuntos jurídicos, de administración, obras y desarrollo urbano, y servicios urbanos tendrán el nivel de dirección general o dirección ejecutiva y dependerán directamente de la persona titular de la alcaldía; así como que las unidades administrativas podrán ejercer de manera conjunta o separada las materias descritas en las fracciones del artículo 71;
- Para el nombramiento de los titulares de las unidades administrativas, los alcaldes deberán verificar que las personas consideradas para ser designadas, cumplan, como mínimo, el perfil previsto en las fracciones del artículo 73;
- La titularidad de secretaría técnica del concejo, será ratificada por el propio concejo a partir de una propuesta realizada por el alcalde, y las dos terceras partes del concejo podrán solicitar de manera sólida y sustentada, la remoción o sustitución del secretario técnico; así como que las funciones y atribuciones de la secretaría técnica del concejo podrán ser ejercidas por un servidor público adscrito a una unidad administrativa de la alcaldía;

- Se dispone que para ser titular de la secretaría técnica del concejo se requiere: **I.** Ser ciudadano mexicano, en pleno uso de sus derechos; **II.** No estar inhabilitado para desempeñar cargo, empleo, o comisión pública; **III.** No haber sido condenado en proceso penal, por delito intencional que amerite pena privativa de libertad; y **IV.** Acreditar ante el Concejo tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo; y,
- Se requerirá mayoría simple de votos presentes de las y los integrantes del concejo para aprobar: **I.** El Proyecto de presupuesto de egresos de la alcaldía correspondiente; y **II.** La designación del titular de la secretaría técnica del concejo.

De la literalidad de los preceptos impugnados es claro que no se trata de normas de carácter electoral, ni de normas que tienen alguna injerencia en dicha materia, sino que se trata de disposiciones de carácter estrictamente administrativo que regulan aspectos vinculados con la administración y organización interna de las alcaldías, al establecer requisitos para el nombramiento, ratificación, remoción y sustitución de algunos de sus funcionarios. Asimismo, los preceptos impugnados establecen cómo deben conformarse las áreas que integran las alcaldías y prevén la facultad del alcalde para elaborar su correspondiente manual de organización.

Por lo anterior, no hay lugar a dudas de que se trata de disposiciones relacionadas con el derecho administrativo o en todo caso con el derecho municipal, pero no vinculadas con el derecho electoral, pues únicamente tienen por objeto regular la administración interna de las alcaldías y no alguna institución o proceso de carácter electoral.

A mayor abundamiento, atendiendo a los parámetros establecidos en la acción de inconstitucionalidad \*\*\*\*\* citada en párrafos anteriores, por virtud de la cual se establecen algunas herramientas que facilitan la identificación de normas vinculadas directa o indirectamente con procesos electorales, debe decirse que los preceptos legales aquí impugnados **no guardan relación directa** con la materia electoral, ya que no establecen reglas que regulen el régimen normativo de los procesos electorales, ni principios para la elección popular de determinados servidores públicos. En el mismo tenor se estima que tampoco guardan **relación indirecta**, ya que no establecen reglas relativas a la distritación o redistritación, creación de órganos electorales, organización de elecciones, partidos políticos, financiamiento público, fiscalización, comunicación social de los partidos políticos, delitos o faltas administrativas de carácter electoral.

No es óbice señalar que el partido político considera que la norma impugnada, al facultar al alcalde para que de manera unilateral emita un manual de organización y nombre unilateralmente al secretario técnico del concejo; infringe con ello los derechos político-electorales de los concejales previstos en los artículos 35, fracción II y 1 de la Constitución Federal, pues se impide a los concejales ejercer el cargo en condiciones de igualdad.

Al respecto, no se actualiza ninguna violación a los derechos político-electorales de los concejales como lo sostiene el partido político, toda vez que en este aspecto, la materia electoral establece el régimen o procedimiento para la selección o nombramiento a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o de la



Ciudad de México. En tal virtud, al tratarse en este caso, de las funciones administrativas de las alcaldías de la Ciudad, no se encuentran inmersos derechos político-electorales de los concejales, ya que la facultad de aprobar bandos, reglamentos, designar, ratificar o remover funcionarios de la alcaldía son cuestiones que atañen estrictamente al diseño competencial y al ejercicio de la función administrativa de ésta.

En consecuencia, los derechos político-electorales de los concejales son actos de organización interna y las facultades otorgadas por el legislador para el desempeño de la función acorde a un sistema de distribución de competencias al interior de las alcaldías en la Ciudad de México, corresponde al ámbito del derecho administrativo o municipal y no a aspectos propios del derecho electoral.

Por tanto, si las disposiciones impugnadas no son de naturaleza electoral para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, toda vez que no se relacionan directa ni indirectamente con los procesos electorales, el partido político Movimiento Ciudadano no tiene legitimación para promover esta acción de inconstitucionalidad, por lo que se configura la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con su artículo 62, tercer párrafo y 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal.

En consecuencia, con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, procede decretar el

sobreseimiento por falta de legitimación procesal del partido político demandante.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**ÚNICO.** Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas y Presidente Javier Laynez Potisek. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas. Ausente la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

Firman los Ministros Presidente y Ponente, con la Secretaria de Acuerdos que autoriza y da fe.

**PRESIDENTE DE LA SEGUNDA SALA:**

**MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK.**

**PONENTE:**

**MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.**

**SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA SEGUNDA SALA:**

**JAZMÍN BONILLA GARCÍA.**

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta hoja corresponde a la acción de inconstitucionalidad 97/2018. Promovente: Movimiento Ciudadano, Partido Político Nacional. Fallada el trece de febrero de dos mil diecinueve, en el sentido siguiente: **ÚNICO**. Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad. **Conste**.

GPVD/ahm/jcs