



Tribunal de Justicia
Administrativa
de la
Ciudad de México

RECURSO DE APELACIÓN: RAJ. 58705/2020
JUICIO DE NULIDAD: TJ/I-20702/2020

19

4/7

Aduce que para resolver la posible antinomia existente en los artículos 53, Apartado B, numeral 3, inciso a), fracción XII, de la Constitución de la Ciudad de México, que establece que es competencia exclusiva de las alcaldías vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en materia de desarrollo urbano, y 53, Apartado B numeral 3, inciso b), fracción III, que dispone que la verificación en materia de desarrollo urbano se llevará a cabo de manera coordinada entre las Alcaldías y el Gobierno de la Ciudad de México en necesario acudir a las leyes de Procedimiento Administrativo, Orgánica de Alcaldías y del Instituto de Verificación Administrativa, todas de la Ciudad de México, ordenamientos de los que se advierte que, en ningún momento, ni el constituyente ni el legislador secundario excluyeron la participación del Gobierno de la Ciudad de México respecto de la verificación administrativa en materia de desarrollo urbano, que en el caso en particular, es a través del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México.

Expone que de los artículos 14, de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa, 105, Quater, de la Ley de Procedimiento Administrativo y 32 de la Ley Orgánica, todas de la Ciudad de México, se advierte que el legislador consideró la participación coordinada de las Alcaldías y del Gobierno de la Ciudad de México, a través del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, respecto de la verificación administrativa en materia de desarrollo urbano.

A juicio de este Pleno Jurisdiccional es sustancialmente fundado el agravio reseñado.

Con el fin de corroborar tal aserto, es preciso traer a contexto los artículos 105 Quater, Apartado A fracciones I, inciso c) y IV, de la Ley de Procedimiento Administrativo de la

Ciudad de México; 14 apartado A, fracciones I, inciso c). de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, 25. apartado B, segunda sección, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal (hoy Ciudad de México); preceptos legales que a la letra disponen lo siguiente:

LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

"Artículo 105 Quater.- En materia de verificación administrativa el Instituto y las Alcaldías tienen las siguientes competencias:

A. El Instituto tendrá las atribuciones siguientes:

I. Practicar visitas de verificación administrativa en materias de:
(...)

c) Desarrollo Urbano;

(...)

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

..."

LEY DEL INSTITUTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

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

A. El Instituto tendrá las atribuciones siguientes:

I. Practicar visitas de verificación administrativa en materias de:

..."

c) Desarrollo Urbano;

..."

ESTATUTO ORGÁNICO DEL INSTITUTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

"Artículo 25. La Dirección General en el ejercicio de sus atribuciones, será auxiliada por las Coordinaciones: Jurídica y de Servicios Legales, de Verificación Administrativa, de Verificación al Transporte, de Substanciación de Procedimientos, así como la Coordinación de Administración y Desarrollo Tecnológico, en la siguiente forma:

(...)

APARTADO B. Corresponde a la Coordinación de Verificación Administrativa, lo siguiente:



Tribunal de Justicia
Administrativa
de la
Ciudad de México

RECURSO DE APELACIÓN: RAJ. 53705/2020
JUICIO DE NULIDAD: TJ/I-20702/2020

21

4/5

(...)

Sección Segunda. La Dirección de Verificación de las Materias del Ámbito Central, es competente para:

I. Supervisar, formular, expedir, practicar y emitir las órdenes de visitas de verificación en las materias competencia del Instituto establecidas en la Ley, en términos del presente Estatuto;

II. Controlar, vigilar, supervisar, dirigir, revisar, formular, determinar, emitir y ejecutar las órdenes relativas a las medidas de seguridad y sanciones en los términos que prevean las leyes, según el caso;

(...)"

De los preceptos legales se advierte, en lo que aquí interesa, que el Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, a través de la Dirección de Verificación de las Materias del Ámbito Central (autoridad emisora de la orden impugnada) **es competente para supervisar, formular, expedir, practicar y emitir órdenes de visitas de verificación en materia de desarrollo urbano.**

Ahora bien, cabe precisar que las facultades, tanto de los titulares de las Alcaldías, como del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, también se encuentran previstas en el artículo 53, apartado A, numeral 13 y apartado B, numeral 3, inciso a), fracción XXII e inciso b), fracción III, de la Constitución Política de la Ciudad de México, mismos que son del tenor siguiente:

"ARTÍCULO 53.

Alcaldías

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

(...)

13. Las alcaldías y el Gobierno de la Ciudad establecerán, conforme a los principios de subsidiariedad y proximidad, convenios de coordinación, desconcentración y descentralización administrativas necesarios para el mejor cumplimiento de sus funciones.

(...)

B. De las personas titulares de las alcaldías

(...)

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

a) De manera exclusiva:

(...)

Obra pública, desarrollo urbano y servicios públicos

(...)

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;

(...)

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

(...)

III. Vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones, así como aplicar las sanciones que correspondan en materia de medio ambiente, mobiliario urbano, desarrollo urbano y turismo;

(...)"

Del numeral en comento, se advierte que los titulares de las Alcaldías, cuentan con diversas atribuciones, entre otras, las previstas en la fracción XXII, consistentes en vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones y aplicar las sanciones correspondientes en materia de establecimientos mercantiles, establecimientos 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.

No obstante lo anterior, también se advierte que los titulares de las Alcaldías cuentan con diversas atribuciones las cuales ejercerán **en forma coordinada con el Gobierno de la Ciudad de México u otras autoridades**, tales como las previstas en la fracción III, consistentes en vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones y aplicar las sanciones correspondientes en materia de medio ambiente, mobiliario urbano, **desarrollo urbano** y turismo.



Tribunal de Justicia
Administrativa
de la
Ciudad de México

RECURSO DE APELACION: RAJ. 58705/2020
JUICIO DE NULIDAD: 11/1-20702/2020

23

46

De lo que se sigue que, tanto las Alcaldías, como el Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, cuentan con **facultades o atribuciones concurrentes**, para la práctica de visitas de verificación en materia de desarrollo urbano, entre otras.

Ello es así, ya que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo 20/2015 en sesión de seis de julio de dos mil dieciséis, sostuvo que cuando se trata de asentamientos humanos y desarrollo urbano, las autoridades deben atender y aplicar todas las normas federales, estatales y municipales en su conjunto, respecto de una misma zona geográfica, para lo cual hizo las consideraciones siguientes:

❖ Precisó el marco constitucional del desarrollo urbano, zonificación y los usos de suelo, para lo cual indicó que según lo dispuesto en el artículo 73, fracción «XIX-C» de la Constitución Federal, la materia de asentamientos humanos es concurrente, lo que permite que los tres niveles de gobierno intervengan en ella. Sobre este tema trajo a contexto lo resuelto en la controversia constitucional 62/2011, por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se pronunció en el siguiente sentido:

"Como hemos precisado, el Congreso de la Unión tiene facultad para, a través de una ley general, establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

Al respecto, la Nación puede, en todo tiempo, imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los

Artículo 73. El Congreso tiene facultad

()

Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de **asentamientos humanos** con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, así como en materia de movilidad y seguridad vial."

elementos naturales susceptibles de apropiación, para lo cual dispondrá las medidas necesarias que, entre otras cuestiones, (i) ordenen los asentamientos humanos y establezcan adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de realizar obras públicas y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; (ii) preserven y restauren el equilibrio ecológico; y (iii) eviten la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Por su parte los Municipios están facultados, en términos de las leyes federales y estatales relativas, para (i) formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal; (ii) participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; (iii) participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán ser acordes con los planes generales de la materia; (iv) autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia y jurisdicción territorial; (v) intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra; (vi) otorgar licencias y permisos para construcciones; (vii) participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; (viii) celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales; (ix) expedir, en lo conducente, los reglamentos y disposiciones administrativas que fuesen necesarios.

Como se observa, respecto de la materia de asentamientos humanos, la Constitución establece, a nivel macro, un régimen de concurrencia entre los distintos niveles de gobierno, el cual será materia de la ley general que expida el órgano legislativo federal, en la que, entre otros, habrán de distribuirse las competencias que a cada uno correspondan.

De lo anterior, se desprende que la Federación tiene un poder de dirección en esta materia, que se manifiesta, de forma primaria, en la capacidad de expedir leyes que (i) distribuyan competencias entre los tres niveles de gobierno y (ii) definan en todo caso, el tipo de relaciones de coordinación o colaboración que habrán de entablar los mismos.

De este modo, la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional establece un régimen de concurrencia que otorga al Congreso de la Unión un título competencial sustantivo, por medio del cual la Federación ejerce un poder de dirección que le habilita para definir e imponer a las entidades federativas y Municipios un marco normativo obligatorio dentro del cual participar en la materia de asentamientos humanos.

En este sentido, la Ley General de Asentamientos Humanos (ley-marco expedida por el Congreso General), establece un régimen de concurrencia entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, con el principal objetivo de garantizar el cumplimiento de los planes o programas nacionales, estatales y municipales de desarrollo urbano, respectivamente.



Tribunal de Justicia
Administrativa
de la
Ciudad de México

47

Así pues, si bien es cierto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé en los incisos d) y f) de la fracción V del artículo 115 que corresponde a los Municipios todo lo relativo a la autorización, control y vigilancia de la utilización del suelo, así como el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones, respectivamente, constituyéndose así un régimen a favor del fortalecimiento de la autonomía municipal, también lo es que el ejercicio de tales atribuciones se encuentra indefectiblemente sueto a los términos establecidos en las leyes federales y estatales respectivas.

Como ya se mencionó con anterioridad, dichas facultades a favor de los Municipios se incorporaron al texto constitucional, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, y de cuyo procedimiento de reforma constitucional antes detallado, se advierte que el sentido y alcance de la reforma versa sobre la facultad con que cuentan los Municipios, en su ámbito de jurisdicción territorial, para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, así como para otorgar licencias y permisos para construcciones, a través de instrumentos y/o mecanismos técnicos, jurídicos y administrativos, con objeto de definir el uso del territorio y resolver necesidades urbanas locales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución Federal y siempre sujeta a las leyes federales y estatales.

Como puede observarse, tal atribución a favor de los Municipios, en materia de utilización del suelo y otorgamiento de permisos y licencias para construcciones, no es absoluta o irrestricta, ya que, se reitera, la misma debe estar sujeta al contenido de las leyes federales y estatales respectivas además que, partiendo de la concurrencia en la materia existen obras en construcción que, dada su naturaleza, aun cuando están ubicadas físicamente en territorio municipal, el Poder Ejecutivo estatal, a través de la dependencia especializada en el ramo, en este caso la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda, tiene competencia para ejercer primariamente un control y vigilancia respecto de ellas limitando, en ese sentido, la atribución municipal antes referida".
Énfasis añadido.

❖ El Alto Tribunal, puntualizó que en materia de asentamientos humanos, el orden federal tiene a facultad de expedir leyes que distribuyan competencias entre los tres niveles de gobierno y que definan el tipo de relaciones de coordinación o colaboración entre los mismos. Así, la atribución que constitucionalmente tienen los municipios en **materia de desarrollo urbano no es absoluta o irrestricta**, puesto que la

misma está sujeta a lo ordenado en las leyes federales y estatales respectivas.

❖ En este sentido, destacó que las acciones de formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal, previstas en el inciso a) de la fracción V del artículo 115 constitucional, deben entenderse sujetas a los lineamientos y formalidades establecidos, tanto en las leyes federales como en las estatales en la materia y **nunca como un ámbito exclusivo y aislado** del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno. A efecto de robustecer lo anterior, citó los precedentes del Pleno y de esa Segunda Sala del Máximo Tribunal que a la letra dicen:

"FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES. Tanto la materia de asentamientos humanos como la de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico son constitucionalmente concurrentes y sus disposiciones se desarrollan a través de leyes generales, esto es, los tres niveles de gobierno intervienen en ellas. Así, la Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto fijar las normas conforme a las cuales los Estados y los Municipios participan en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos; además, establece las normas bajo las que dichos órdenes de gobierno concurrirán, en el ámbito de sus respectivas competencias, en el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y en el desarrollo sustentable de los centros de población. Por su parte, el objeto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como la protección del medio ambiente en el territorio del país. En este sentido, cuando los planes de desarrollo urbano municipal incidan sobre áreas comprendidas en los programas de ordenamiento ecológico federales o locales, si bien es cierto que los Municipios cuentan con facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, interviniendo incluso en actos de planeación, ordenación, regulación, control,



Tribunal de Justicia
Administrativa
de la
Ciudad de México

RECURSO DE APELACION: RAJ. 58705/2020
JULICIO DE NULIDAD: TJ-1-20702/2020

27

198

vigilancia y fomento del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población en la entidad, también lo es que los Programas de Desarrollo Urbano Municipal deben ser congruentes con los de Ordenamiento Ecológico Federales y Locales, pues no debe perderse de vista que los Municipios no cuentan con una facultad exclusiva y definitiva en las materias de asentamientos urbanos y de protección al ambiente, ya que ambas son de naturaleza constitucional concurrente, por lo que este tipo de facultades municipales deben entenderse sujetas a los lineamientos y a las formalidades que se señalan en las leyes federales y estatales, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno.²

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS PARA AUTORIZAR, CONTROLAR Y VIGILAR LA UTILIZACIÓN DEL SUELO, ASÍ COMO PARA OTORGAR LICENCIAS Y PERMISOS PARA CONSTRUCCIONES DENTRO DE SU TERRITORIO NO ES IRRESTRICTO. La fracción XXIX-C del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un régimen de concurrencia que otorga al Congreso de la Unión un título competencial sustantivo, por medio del cual la Federación ejerce un poder de dirección que le habilita para definir e imponer a las entidades federativas y a los Municipios la normatividad dentro de la cual participan en materia de asentamientos humanos, para cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional. Así, la Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto fijar las normas conforme a las cuales la Federación, los Estados y los Municipios participan en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos y desarrollo urbano de los centros de población, con el principal objetivo de garantizar el cumplimiento de los planes y programas nacionales, estatales y municipales de desarrollo urbano, respectivamente. En este sentido, si bien es cierto que la Norma Fundamental prevé en los incisos d) y f) de la fracción V de su artículo 115 que los Municipios están facultados para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales, así como para otorgar licencias y permisos para construcciones, respectivamente, constituyéndose un régimen a favor del fortalecimiento de la autonomía municipal, tan bien lo es que a partir de la naturaleza constitucional concurrente de la materia, debe interpretarse que el ejercicio de tales atribuciones por los Municipios no es irrestricto, pues se encuentra indefectiblemente sujeto a los lineamientos y a las formalidades señaladas en las leyes federales y estatales, de ahí que no pueda considerarse como un ámbito exclusivo y aislado de aquéllos sin posibilidad de intervención por parte de los otros dos niveles de gobierno³".

² Tesis de Jurisprudencia P/J 38/2011 (9a) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro I, Octubre de 2011, Página: 288, no. de registro: 160.851.

³ Tesis Aislada 2a. XLIV/2012 (10a) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro IX, Junio de 2012, Tomo 1, Página: 601, no. de registro: 2,006.949.

Las consideraciones anteriores, dieron origen a la tesis 2ª CXXII/2017 (10a.), visible en la página mil doscientos treinta y nueve, Libro 45, agosto de dos mil diecisiete, Tomo II, en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro y texto siguiente:

"ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO MUNICIPAL. LAS AUTORIDADES DEBEN ATENDER Y APLICAR TODAS LAS NORMAS FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES EN SU CONJUNTO, RESPECTO DE UNA MISMA ZONA GEOGRÁFICA. En materia de asentamientos humanos existen competencias concurrentes para regular en los tres niveles de gobierno; de ahí que la atribución constitucional de los Municipios en materia de desarrollo urbano no sea absoluta o irrestricta, pues está sujeta a lo ordenado en las leyes federales y estatales respectivas. Por tanto, la normativa y planificación en materia de asentamientos humanos operan de forma agregada y complementaria respecto de una misma zona geográfica, por lo que tanto las autoridades municipales, en su carácter de reguladoras de la zonificación y usos de suelo, como los particulares y otras autoridades competentes en el ámbito de sus atribuciones, deben atender y aplicar todas las normas federales, estatales y municipales en su conjunto.

En ese orden de ideas, en atención al criterio aislado que resulta orientador para resolver el disenso en estudio, este Pleno Jurisdiccional considera que le asiste razón a la autoridad recurrente, en cuanto a que el Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, sí cuenta con competencia para emitir las órdenes de visita en materia de desarrollo urbano, ya que si bien es cierto el artículo 53, fracción XXII, de la Constitución Política de la Ciudad de México, establece como facultades exclusivas de las Alcaldías, entre otras, vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones y aplicar las sanciones correspondientes en materia uso de suelo y desarrollo urbano, entre otras cuestiones también lo es que a partir de la naturaleza constitucional concurrente de la materia, debe interpretarse que el ejercicio de tales atribuciones por las Alcaldías no es irrestricto, pues se encuentra indefectiblemente



Tribunal de Justicia
Administrativa
de la
Ciudad de México

RECURSO DE APELACIÓN: RAJ. 58705/2020
JUECIO DE NULIDAD: TJ/I-20702/2020

29

4/9

sujeto a los lineamientos y a las formalidades señaladas en las leyes federales y estatales, como en el caso, la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México

Aunado a que de la Constitución Política de esta entidad federativa, se advierte que los titulares de las Alcaldías cuentan con diversas atribuciones las cuales ejercerán **en forma coordinada con el Gobierno de la Ciudad de México u otras autoridades**, tales como las previstas en la fracción III, consistentes en vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones y aplicar las sanciones correspondientes, entre otras materias, en la de desarrollo urbano.

Máxime que el artículo 14, último párrafo, de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México establece que la **delimitación de la competencia de verificación administrativa en materia de desarrollo urbano, se realizará de conformidad con los actos administrativos que emitan las autoridades del Gobierno de la Ciudad de México, en el ejercicio de su competencia y obligatoriamente coordinada con las Alcaldías**, numeral que se transcribe a continuación:

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

(...)

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

Por lo expuesto, y al haber resultado **fundado** el segundo agravio hecho valer por la autoridad recurrente, en el recurso **RAJ. 58705/2020** debido a que la Sala de origen resolvió la controversia puesta a su consideración, partiendo de

la base que el Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México no es competente para emitir las ordenes de verificación en materia de desarrollo urbano, ya que las únicas facultadas constitucionalmente son las Alcaldías, sin embargo, como quedó demostrado en párrafos precedentes, dichas autoridades cuentan con facultades concurrentes, para llevar a cabo labores de vigilancia y verificación en materia de desarrollo urbano, procede dejar sin materia el resto de los argumentos vertidos por la autoridad recurrente, y **REVOCAR** la sentencia apelada, por lo que en sustitución de la A quo, este Pleno Jurisdiccional emite un nuevo fallo.

SÉPTIMO. EL PLENO JURISDICCIONAL REASUME JURISDICCIÓN En las relatadas condiciones, se reasume jurisdicción en sustitución de la Sala de primera instancia, por lo que se procede a emitir una nueva sentencia.

Sirve de apoyo a lo anterior el contenido de la jurisprudencia con número de tesis XI.2o.J/29, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito, visible en la página dos mil setenta y cinco, tomo XXII, octubre de dos mil cinco, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, con registro digital 177094 cuyo rubro y texto se reproducen a continuación:

"AGRAVIOS EN LA APELACIÓN. AL NO EXISTIR REENVÍO EL AD QUEM DEBE REASUMIR JURISDICCIÓN Y ABORDAR OFICIOSAMENTE SU ANÁLISIS, SIN QUE ELLO IMPLIQUE S JPLENCIA DE AQUÉLLOS. Si bien es cierto que en la apelación contra el fallo definitivo de primer grado el tribunal de alzada debe concretarse a examinar, a través de los agravios, las acciones, excepciones y defensas que se hayan hecho valer oportunamente en primera instancia, porque de lo contrario el fallo sería incongruente, también lo es que esa regla es general dado que en la apelación no existe reenvío por lo que el órgano jurisdiccional de segundo grado no puede devolver las actuaciones para que el a quo subsane las omisiones en las que hubiera incurrido, en aras de respetar ese principio de congruencia y no dejar inaudito a ninguno de los



Tribunal de Justicia
Administrativa
de la
Ciudad de México

RECURSO DE APELACIÓN: RAJ. 58705/2020
JUICIO DE NULIDAD: TJ/I-20702/2020

31

contendientes por lo que, a fin de resolver la litis natural en todos sus aspectos, el ad quem debe reasumir jurisdicción y abordar oficiosamente el análisis correspondiente, sin que ello implique suplencia de los agravios."

Este Pleno Jurisdiccional considera pertinente destacar que, dentro de los numerales **PRIMERO**, **SEGUNDO**, **TERCERO**, **CUARTO** y **QUINTO** del capítulo intitulado **RESULTANDO** de la presente resolución, se realizó la relatoría de los antecedentes del presente juicio, por lo que los mismos se tienen por insertos en el presente apartado, en aras de economía procesal y a efecto de evitar repeticiones innecesarias.

OCTAVO. ANÁLISIS DE CAUSALES DE IMPROCEDENCIA. Previamente al fondo del asunto, esta Sala Ad quem, en funciones de juzgadora, procede a realizar el análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento, ya que su estudio preferencial es necesario, sea que las haga valer la parte demandada o aún de oficio, por tratarse de una cuestión de orden público y de estudio preferente.

El Director de Verificación de las Materias del Ámbito Central del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, en su primera causal de improcedencia arguye que en la especie se actualiza a causal de improcedencia prevista en el artículo 92, fracción XI, de la Ley de Justicia Administrativa ya que se trata de actos que la autoridad administrativa de la ciudad de México, debe revisar de oficio, atendiendo a la naturaleza del acto de visita de verificación impugnada.

La causal en estudio es **infundada**, debido a que la orden de visita de verificación, constituye un acto de autoridad, que entraña una manifestación unilateral y externa de voluntad, emitida por un servidor público en ejercicio de funciones

públicas, en el que se expresó la decisión de la autoridad para introducirse a través de sus agentes al domicilio particular del sujeto pasivo designado en la orden de visita, para cerciorarse de que se ha cumplido con las disposiciones legales a las que se encuentre obligado a cumplir el visitado y por ello, la legalidad de la orden de verificación como de la visita misma, se encuentran sujetas a las reglas que establecen tanto la propia Constitución local, como la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (hoy Ciudad de México).

En ese tenor, la naturaleza jurídica del acto de molestia implica la posibilidad de ser impugnado de inmediato, a través de los recursos, juicios o medios de defensa establecidos en las leyes, como lo es, en materia de verificación, el juicio de nulidad ante este Tribunal, en tanto que todo acto de autoridad debe forzosamente cumplir los requisitos constitucionales y legales, constar por escrito, estar fundado y motivado, así como firmado por autoridad competente, para que puedan ser considerados válidos, de ahí que queda a opción del particular afectado impugnar de inmediato la visita que se realizó en su domicilio, a partir de la emisión y notificación de orden de visita, o esperar al resultado de ella, si estima que es contraria a sus derechos.

Sustenta lo anterior el siguiente criterio jurisprudencial de la Tercera Época, emitido por la Sala Superior de este Tribunal que a la letra refiere:

"ÓRDENES DE VISITA. DESDE EL MOMENTO DE SU CONOCIMIENTO PUEDEN SER IMPUGNADAS LAS - Las órdenes de visita son actos de autoridad que deben reunir las formalidades legales consignadas en el artículo 16 Constitucional, consistentes en constar por escrito, estar fundadas y motivadas, y firmadas por autoridad competente. En tal virtud, si una orden de visita no reúne los citados requisitos, el afectado podrá impugnarla por tratarse de un acto de molestia; o bien esperar hasta que sea de su conocimiento la resolución definitiva, derivada de dicha orden. Es decir, podrá promover simultáneamente la nulidad de la orden de visita y la de la resolución definitiva.



Tribunal de Justicia
Administrativa
de la
Ciudad de México

RECURSO DE APELACIÓN: RAJ. 38705/2020
JUICIO DE NULIDAD: TJ/I-20702/2020

33

Así también por analogía, la tesis 2a CCVIII/2001, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página cuatrocientos treinta y cinco, tomo XIV, octubre de dos mil uno, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, con el registro digital 188561, de epígrafe y texto siguientes:

"ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA. PROCEDE EN SU CONTRA EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, POR SER UN ACTO QUE AFECTA EN FORMA DIRECTA E INMEDIATA DERECHOS SUSTANTIVOS DEL GOBERNADO CONSAGRADOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De una interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 42, fracciones III y V, 43, 44, 45, 46, 46-A, 47 y 63 del Código Fiscal de la Federación, se advierte, por un lado, que uno de los medios con que cuenta la autoridad fiscal para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales es la visita domiciliaria, la cual debe ordenarse a través de un mandamiento escrito que satisfaga determinados requisitos constitucionales y legales, e inicia con la asistencia de los visitantes designados en el lugar y fecha señalados, y termina con el levantamiento de un acta final, en la que los auditores asientan los hechos u omisiones que conocieron, la que al igual que las actas parciales que hayan elaborado, son analizadas y calificadas con posterioridad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para, en su caso, determinar un crédito fiscal y, por otro, que por la serie de actos concatenados con que esa visita se desarrolla, implica un procedimiento, siendo la orden el acto que le da sustento, y de no existir el mandamiento o de no reunir los requisitos exigidos, aquél no debe iniciarse ni sustanciarse, y si se lleva a cabo no producirá efecto alguno en contra del visitado e incluso, podría dar lugar al fincamiento de responsabilidad para la autoridad que lo practica. En estas condiciones, resulta evidente que la orden de visita domiciliaria, como acto de autoridad que causa molestias al particular, es susceptible de afectar en forma directa e inmediata sus derechos sustantivos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como lo es, entre otros, el de la inviolabilidad de su domicilio previsto en el artículo 16 de ese Ordenamiento Supremo, por lo que puede ser impugnado a través del juicio de amparo indirecto en términos de lo dispuesto en el artículo 114, fracción II, párrafo primero, de la Ley de Amparo."

Por otro lado, el Director de Verificación de las Materias del Ámbito Central del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, en su segunda y tercera causal de improcedencia, mismas que se analizan conjuntamente por estar relacionadas, aduce que en el caso se

actualiza la primer hipótesis de la fracción VII. del artículo 92 en relación con el artículo 39, ambos de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, debido a que la parte actora, no acreditó su interés jurídico, ya que no exhibió el certificado único de zonificación de uso de suelo, que demuestre ineludiblemente que el aprovechamiento que se le da al inmueble que por esta vía defiende, es el de minisúper.

La causal de improcedencia es **infundada**.

A fin de corroborar tal aserto, es preciso informar que la causa de improcedencia prevista en el artículo 92, fracción VII, en relación con el artículo 39, segundo párrafo, éste último interpretado en sentido contrario, ambos de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, establecen lo siguiente:

“Artículo 92. El juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México es improcedente:

(...)

VII. Contra resoluciones que no afecten el interés jurídico del actor, en los casos en que conforme a esta Ley sea requerido.”

“Artículo 39. Sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan interés legítimo en el mismo.”

En los casos en que el actor pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas, deberá acreditar su interés jurídico mediante el documento que le otorgue la titularidad del correspondiente derecho subjetivo.”

Del primero de los numerales, se advierte que el juicio de nulidad es improcedente cuando no se afecte el interés jurídico de la parte actora, en los casos en que conforme a la ley de la materia sea requerido.

El segundo numeral dispone, en su primer párrafo, que sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan interés legítimo.