

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 149/2022**

**ACTOR: ALCALDÍA AZCAPOTZALCO, CIUDAD
DE MÉXICO**

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

**SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

En la Ciudad de México, a treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, se da cuenta a la **Ministra instructora Ana Margarita Ríos Farjat**, con la copia certificada de las documentales que integran el expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro. Conste.

Ciudad de México, a treinta y uno de agosto de dos mil veintidós.

En atención a lo ordenado en el acuerdo admisorio de esta fecha, se forma el presente incidente de suspensión con copia certificada de las constancias que integran el expediente principal de la controversia constitucional citada al rubro.

Para proveer sobre la medida cautelar solicitada por la Alcaldía Azcapotzalco, Ciudad de México, es menester tener presente lo dispuesto en los artículos 14¹, 15², 16³, 17⁴ y 18⁵ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales prevén, en síntesis, lo siguiente:

1. Procede de oficio o a petición de parte, y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva;
2. Opera respecto de actos que, atento a su naturaleza, puedan ser suspendidos en sus efectos o consecuencias;

¹**Artículo 14.** Tratándose de las controversias constitucionales, el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable.

La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.

²**Artículo 15.** La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

³**Artículo 16.** La suspensión se tramitará por vía incidental y podrá ser solicitada por las partes en cualquier tiempo hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.

⁴**Artículo 17.** Hasta en tanto no se dicte la sentencia definitiva, el ministro instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión por él mismo dictado, siempre que ocurra un hecho superveniente que lo fundamente. Si la suspensión hubiere sido concedida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el recurso de reclamación previsto en el artículo 51, el ministro instructor someterá a la consideración del propio Pleno los hechos supervenientes que fundamenten la modificación o revocación de la misma, a efecto de que éste resuelva lo conducente.

⁵**Artículo 18.** Para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. El auto o la interlocutoria mediante el cual se otorgue deberá señalar con precisión los alcances y efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del cual opere, el día en que deba surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para que sea efectiva.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 149/2022

3. Por regla general no podrá otorgarse respecto de normas generales;
4. No se concederá cuando se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante;
5. Podrá modificarse o revocarse cuando ocurra un hecho superveniente que lo fundamente; y
6. Para su otorgamiento, deberán tenerse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional.

Sobre el particular, resulta aplicable la siguiente jurisprudencia:

“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NATURALEZA Y FINES. La suspensión en controversias constitucionales, aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que en primer lugar tiene como fin preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho de la parte actora, pueda ejecutarse eficaz e íntegramente y, en segundo, tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en general en tanto se resuelve el juicio principal, vinculando a las autoridades contra las que se concede a cumplirla, en aras de proteger el bien jurídico de que se trate y sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando no la acaten. Cabe destacar que por lo que respecta a este régimen, la controversia constitucional se instituyó como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, que tiene entre otros fines el bienestar de la persona que se encuentra bajo el imperio de aquéllos, lo que da un carácter particular al régimen de responsabilidades de quienes incumplen con la suspensión decretada, pues no es el interés individual el que se protege con dicha medida cautelar, sino el de la sociedad, como se reconoce en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”⁶.

Como se advierte de este criterio jurisprudencial, la suspensión en controversias constitucionales participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que tiene como fin preservar la materia del juicio, para asegurar provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia pueda ejecutarse eficaz e íntegramente, de modo que tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en tanto se resuelve el juicio principal.

En ese orden de ideas, la suspensión constituye un instrumento provisional cuyo propósito es impedir que se ejecuten los actos impugnados o que se produzcan o continúen realizando sus efectos mientras se dicta sentencia en el expediente principal, con el objetivo de preservar la materia del juicio y asegurar provisionalmente la situación jurídica, el derecho o interés de la parte actora,

⁶Tesis 27/2008, Jurisprudencia, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, marzo de dos mil ocho, página mil cuatrocientos setenta y dos, número de registro 170007.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 149/2022

siempre que la naturaleza del acto lo permita y, en su caso, no se actualice alguna de las prohibiciones que establece el artículo 15 de la ley reglamentaria.

Ahora bien, en la demanda, la Alcaldía Azcapotzalco de la Ciudad de México, impugna lo siguiente:

“IV. NORMA GENERAL, ACTO U OMISIÓN CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE, ASÍ COMO, EN SU CASO, MEDIO OFICIAL EN QUE SE PUBLICÓ.

El “Decreto por el que se abroga la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal y se expide La Ley de Publicidad Exterior de la Ciudad de México”, (en lo sucesivo La Ley Impugnada), publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, No. 866 Bis, Vigésima Primera Época, en fecha de 06 de junio de 2022.”.

Por otra parte, en el capítulo correspondiente del escrito de demanda, la promovente solicita la suspensión en los siguientes términos:

“(…) la medida cautelar se solicita, esencialmente, para que se mantengan las cosas en el estado que actualmente guardan y la Alcaldía Miguel Azcapotzalco de la Ciudad de México, pueda ejercer las atribuciones en los términos que lo venía haciendo hasta antes de la publicación de la ley impugnada.

En concordancia con lo anterior, debe concederse la suspensión con el objeto de prevenir la vulneración de derechos a la libertad de trabajo en relación a las personas que se dedican a la publicidad, así como para dotar de certeza jurídica a la ciudadanía a fin de conocer efectivamente cual es la autoridad que supervisará, vigilará, autorizará y en su caso, sancionara (sic) los aspectos relacionados con los anuncios publicitarios.

(…) se insta al Ministro Instructor para que, en uso de las amplias facultades que le otorga la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conceda la medida cautelar para los efectos que estime pertinentes, tomando en consideración los principios de progresividad y pro persona, así como la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, de forma tal que se salvaguarde el orden constitucional. (…).”.

De lo anterior se desprende que la medida cautelar se solicita, esencialmente, para que no se aplique la Ley de Publicidad Exterior de la Ciudad de México y, por ende, se mantengan las cosas en el estado que actualmente guardan, en el entendido de que la alcaldía promovente continúe ejerciendo sus atribuciones en materia de anuncios en los términos en que lo venía haciendo hasta antes de la publicación de la norma general impugnada.

Atento a lo solicitado, a las características particulares del caso y a la naturaleza de lo impugnado, sin prejuzgar respecto del fondo que será motivo de estudio de la sentencia que en su oportunidad se dicte, **procede negar la medida cautelar** porque se solicitó para que no se aplicara la ley en lo general y no respecto de algún acto concreto de aplicación, por lo que, en el caso, se actualiza la prohibición expresa establecida en el artículo 14, párrafo segundo, de la ley reglamentaria de la materia, que a la letra indica:

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 149/2022

“Artículo 14. Tratándose de las controversias constitucionales, el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable.

La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.”

(El énfasis es propio)

En términos de este precepto legal, no procede otorgar la suspensión cuando se plantea la invalidez de normas generales, cuyas características esenciales son la abstracción, generalidad e impersonalidad, por lo que tampoco es posible paralizar en general sus efectos, ya que la prohibición de que se trata tiene como finalidad evitar que tales normas pierdan su validez, eficacia, fuerza obligatoria o existencia específica, siendo aplicable la tesis aislada de la Segunda Sala de este alto tribunal, de rubro y contenido siguientes:

“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PROHIBICIÓN DE OTORGARLA RESPECTO DE NORMAS GENERALES INCLUYE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS Y SUS EFECTOS. La prohibición del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de la materia, en el sentido de no otorgar la suspensión respecto de normas generales, incluidas las de tránsito, tiene como finalidad que no se paralicen sus efectos, por eso, cuando en la controversia constitucional se impugna una norma a través de su primer acto de aplicación, de proceder la medida cautelar solicitada, se suspenden los efectos y consecuencias del acto concreto de aplicación, pero de ninguna forma el contenido de la disposición legal aplicada.”⁷.

Esto es, dada la petición de suspensión, su otorgamiento generaría necesariamente la paralización del contenido general, abstracto e impersonal de dichas previsiones normativas, determinación que no puede ser respaldada con fundamento en la ley reglamentaria.

Además, cabe advertir, que lo que puede ser materia de la suspensión en una controversia constitucional, son los **efectos o consecuencias de algún acto concreto de aplicación de las normas impugnadas** y, se insiste, la parte actora no solicita la suspensión respecto de algún acto concreto, individualizado o particular de la reforma de la norma general impugnada, respecto del cual pueda ser procedente la medida cautelar que solicita, sino que lo que efectivamente pretende es la suspensión de las disposiciones generales invocadas, por lo que no existe materia respecto de la cual pueda decretarse la medida cautelar.

No es óbice a lo anterior que, la alcaldía actora solicita la suspensión, esencialmente, en atención a la violación del derecho humano a la libertad de trabajo y comercio consagrado en el artículo 5 de la Constitución federal, con el objeto de prevenir la vulneración de derechos a la libertad de trabajo en relación a

⁷ Tesis 2ª.XXXII/2005, Aislada, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI marzo de dos mil cinco, página novecientos diez, número de registro 178861.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 149/2022

las personas que se dedican a la publicidad, así como para dotar de certeza jurídica a la ciudadanía a fin de conocer efectivamente cuál es la autoridad que supervisará, vigilará, autorizará y en su caso, sancionará los aspectos relacionados con los anuncios publicitarios.

Al respecto, en el presente caso, el eje toral de todos los argumentos de la promovente está fundado en las supuestas violaciones a su esfera competencial en materia publicitaria, derivada de una interpretación del artículo 122, apartado A, fracción VI, tercer párrafo, inciso c) y apartado D, de la Constitución Política del país, y no en una posible afectación a derechos humanos.

En ese sentido, se considera que la aplicación de la ley general controvertida, y consecuentemente, la intervención del Gobierno local de la que se duele la alcaldía actora en el escrito de demanda, no tienen el alcance de afectar de manera irreparable un derecho humano, pues el cumplimiento de los mandatos en cuestión, en todo caso, se podrían traducir en una posible invasión a las atribuciones que le corresponden al promovente, y en su caso, una probable consecuencia indirecta e incierta derivado de su aplicación, lo cual es precisamente la materia de este medio de control constitucional.

Asimismo, es inadmisiblemente jurídicamente lo pretendido por la actora en el sentido de que se respeten las facultades que actualmente tienen las alcaldías en materia de anuncios y se evite una invasión de competencias constitucionales, pues implicaría prejuzgar respecto a que, efectivamente, con la nueva reforma se viola la esfera competencial de la referida Alcaldía, su autonomía, así como sus facultades en materia de anuncios, lo que no puede ser materia de pronunciamiento cautelar, pues, de concederse la suspensión, tendría efectos constitutivos que, en su caso, serán materia de la controversia constitucional.

Por tanto, sin prejuzgar respecto del fondo del asunto que será materia de la sentencia que en su oportunidad se dicte, atendiendo a las circunstancias y características particulares de la presente controversia constitucional y a la naturaleza de la norma general impugnada, **no procede conceder la suspensión solicitada**, pues, como ya se dijo, por un lado, se actualiza la prohibición expresa establecida en el artículo 14, párrafo segundo de la ley reglamentaria, y por otro, ésta no puede tener por efecto reconocer y/o constituir, aún de manera provisional, el derecho que se pretende en el fondo del asunto.

Además, la afectación a la sociedad que se generaría con el otorgamiento de la medida cautelar sería mayor a los beneficios que obtendría la alcaldía accionante, toda vez que la ley dejaría de surtir sus efectos integralmente, sin que pudiera aplicarse alguna otra hasta que se dicte sentencia en este medio de control constitucional.

En consecuencia, atento a lo razonado con antelación, se

ACUERDA

ÚNICO. Se niega la suspensión solicitada por la Alcaldía Azcapotzalco, Ciudad de México, en el presente medio de control constitucional.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 149/2022

Dada la naturaleza e importancia de este procedimiento constitucional, con apoyo en el artículo 282⁸ del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del numeral 1⁹ de la citada ley, se habilitan los días y horas que se requieran para llevar a cabo las notificaciones de este acuerdo.

Finalmente, con apoyo en el considerando segundo¹⁰ y artículo noveno¹¹ del **Acuerdo General 8/2020**, de veintiuno de mayo de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intégrese al expediente, para que surta efectos legales, la impresión de la evidencia criptográfica de este acuerdo.

Notifíquese. Por lista, por oficio a la parte actora, a los Podres Legislativo y Ejecutivo, ambos de la Ciudad de México y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; así como a la Fiscalía General de la República, por conducto del MINTERSCJN, regulado en el **Acuerdo General Plenario 12/2014**.

Por lo que hace a la notificación de la Fiscalía General de la República, remítasele el presente acuerdo, por conducto del MINTERSCJN, regulado en el **Acuerdo General Plenario 12/2014**. Asimismo, para los efectos de los artículos 298¹² y 299¹³ del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, la copia digitalizada de este acuerdo, en la que conste la evidencia criptográfica de la firma electrónica del servidor público responsable de su remisión por el MINTERSCJN, hace las veces del **oficio número 6224/2022**, en términos del diverso 14, párrafo primero¹⁴, del citado **Acuerdo General Plenario 12/2014**.

⁸ **Artículo 282.** El tribunal puede habilitar los días y horas inhábiles, cuando hubiere causa urgente que lo exija, expresando cual sea ésta y las diligencias que hayan de practicarse.

⁹ **Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

¹⁰ **SEGUNDO.** La emergencia sanitaria generada por la epidemia del virus SARS-CoV2 (COVID-19), decretada por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del treinta de marzo de dos mil veinte, ha puesto en evidencia la necesidad de adoptar medidas que permitan, por un lado, dar continuidad al servicio esencial de impartición de justicia y control constitucional a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, por otro, acatar las medidas de prevención y sana distancia, tanto para hacer frente a la presente contingencia, como a otras que en el futuro pudieran suscitarse, a través del uso de las tecnologías de la información y de herramientas jurídicas ya existentes, como es la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL), y (...).

¹¹ **Artículo 9.** Los acuerdos y las diversas resoluciones se podrán generar electrónicamente con FIREL del Ministro Presidente o del Ministro instructor, según corresponda, así como del secretario respectivo; sin menoscabo de que puedan firmarse de manera autógrafa y, una vez digitalizados, se integren al expediente respectivo con el uso de la FIREL.

¹² **Artículo 298.** Las diligencias que no puedan practicarse en el lugar de la residencia del tribunal en que se siga el juicio, deberán encomendarse al Juez de Distrito o de Primera Instancia para asuntos de mayor cuantía del lugar en que deban practicarse.

Si el tribunal requerido no puede practicar, en el lugar de su residencia, todas las diligencias, encomendará, a su vez, al juez local correspondiente, dentro de su jurisdicción, la práctica de las que allí deban tener lugar. La Suprema Corte de Justicia puede encomendar la práctica de toda clase de diligencias a cualquier autoridad judicial de la República, autorizándola para dictar las resoluciones que sean necesarias para la cumplimentación.

¹³ **Artículo 299.** Los exhortos y despachos se expedirán el siguiente día al en que cause estado el acuerdo que los prevenga, a menos de determinación judicial en contrario, sin que, en ningún caso, el término fijado pueda exceder de diez días.

¹⁴ **Artículo 14.** Los envíos de información realizados por conducto de este submódulo del MINTERSCJN deberán firmarse electrónicamente, en la inteligencia de que en términos de lo previsto en el artículo 12,

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 149/2022**

Por tanto, dicha notificación se tendrá por realizada una vez que se haya generado el acuse de envío en el Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Lo proveyó y firma la **Ministra instructora Ana Margarita Ríos Farjat**, quien actúa con la **Maestra Carmina Cortés Rodríguez**, Secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este alto tribunal, que da fe.

Esta hoja corresponde al acuerdo de treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, dictado por la **Ministra Ana Margarita Ríos Farjat** en el incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional **149/2022**, promovida por la **Alcaldía Azcapotzalco, Ciudad de México**. Conste.

PPG/DVH

inciso g), del AGC 1/2013, si se trata de acuerdos, actas o razones emitidas o generadas con la participación de uno o más servidores públicos de la SCJN o del respectivo órgano jurisdiccional del PJF, si se ingresan en documento digitalizado cuyo original contenga las firmas de éstos, bastará que la FIREL que se utilice para su transmisión por el MINTERSCJN, sea la del servidor público responsable de remitir dicha información; en la inteligencia de que en la evidencia criptográfica respectiva, deberá precisarse que el documento digitalizado es copia fiel de su versión impresa, la cual corresponde a su original. (...).

