

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 220/2022
ACTOR: ALCALDÍA DE CUAUHTÉMOC, CIUDAD DE
MÉXICO
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

En la Ciudad de México, a dieciséis de noviembre de dos mil veintidós, se da cuenta al **Ministro Alberto Pérez Dayán, instructor en el presente asunto**, con la copia certificada de la demanda de controversia constitucional con sus anexos presentados por la Alcaldía de Cuauhtémoc, Ciudad de México, que integran el expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro. Conste.

Ciudad de México, a dieciséis de noviembre de dos mil veintidós.

Con la copia certificada de cuenta y como está ordenado en el proveído de admisión de esta fecha, **fórmese y regístrese el presente incidente de suspensión**, y a efecto de proveer sobre la medida cautelar, se tiene en cuenta lo siguiente.

En su escrito inicial, la Alcaldía de Cuauhtémoc, Ciudad de México, impugna la reforma al artículo 15 Bis del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en los términos siguientes.

“IV. LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE, ASÍ COMO, EN SU CASO, EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIERAN PUBLICADO.

Decreto por el que se Reforma el Artículo 15 Bis del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y su publicación (sic) en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 2 de septiembre de 2022.

Artículo 15 Bis. Las personas que ejerzan actividades en micro o pequeños comercios, servicios o industrias de bajo impacto, en inmuebles de hasta 200 m² de superficie construida podrán tramitar ante la Secretaría el Certificado de Uso del Suelo por Reconocimiento de Actividad en la plataforma digital dispuesta para dicho efecto, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

I. a VI. (...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

El Certificado de Uso del Suelo por Reconocimiento de Actividad será aplicable para los establecimientos que estén considerados como de impacto vecinal, en términos de la Ley de Establecimientos Mercantiles de la Ciudad de México (salones de fiestas, restaurantes, establecimientos de hospedaje, clubes privados, salas de cine con o sin venta de bebidas alcohólicas, teatros y auditorios), en la superficie total en la que se ejerzan, siempre y cuando la persona interesada acredite tener más de cinco años ejerciendo de forma continua el giro mercantil en el predio en donde se ubique y éste no se encuentre en alguno de los supuestos establecidos en el párrafo tercero de este artículo.

Las personas interesadas en obtener el Certificado para los usos del suelo señalados en el párrafo anterior ingresarán su solicitud a través de la Plataforma Digital y proporcionarán los datos que se requieran, además se presentarán en archivo digital los documentos de identificación personal, la descripción precisa de la actividad que ejerce y el área del inmueble destinada a ésta, de acuerdo con el formulario que se encuentra en la plataforma digital, así como los siguientes documentos:

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 220/2022

- a) Boletas del impuesto predial y de derechos por el suministro de agua de los últimos 5 años, así como sus respectivos comprobantes de pago;
- b) Documento con el que se acredite la propiedad o posesión legal del inmueble;
- c) Documentos con los que se acredite tener más de cinco años ejerciendo de forma continua el Uso del Suelo respectivo: licencia sanitaria, licencia ambiental única, licencia o manifestación de construcción, aviso de terminación de obra y autorización de uso y ocupación, licencias de funcionamiento, escrituras y/o cualquier otro documento válido por la Secretaría.
- d) Reporte fotográfico a color que contenga al menos cinco imágenes del interior y tres del exterior del establecimiento como se encuentra actualmente, así como cualquier otro medio de prueba; y
- e) Tratándose de inmuebles que funcionen bajo el régimen de propiedad en condominio, copia simple de la escritura pública del régimen y del acta de la sesión donde los condóminos otorgan su anuencia.

El Certificado de Uso del Suelo por Reconocimiento de Actividad, emitido para los usos de suelo de impacto vecinal, indicará que el uso del suelo autorizado no se considera inherente al inmueble, ni es transferible y su titularidad corresponde únicamente a la persona que lo tramitó para ser ejercido en el inmueble señalado en el propio certificado, por lo que no dará origen a la acreditación de derechos adquiridos. Su vigencia será de un año y será prorrogable hasta en tanto se actualice la zonificación en el programa correspondiente, siempre que no hubieren cambiado las condiciones en que fue expedido. Su costo será el mismo que el correspondiente al Certificado Único de Zonificación de Uso del Suelo.

TRANSITORIOS

PRIMERO. Publíquese en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

SEGUNDO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

TERCERO. Las personas interesadas en obtener el Certificado de Uso del Suelo por Reconocimiento de Actividad para los usos de suelo de impacto vecinal contarán con el término de 1 año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para ingresar su solicitud.”

Por otra parte, en el capítulo correspondiente de la demanda solicita la suspensión de la aplicación, vigencia y consecuencias de la norma impugnada, en los siguientes términos.

“IX. SUSPENSIÓN

Este órgano político administrativo en Cuauhtémoc solicita la suspensión en la aplicación, vigencia y consecuencias jurídicas que acarrea la reforma al artículo 15 Bis del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, impugnado por medio de la presente demanda de Controversia Constitucional, con el fin de que la misma no se aplique y con ello se evite una invasión de competencias constitucionales, por parte de entes de gobierno quienes de mantenerse la vigencia de la reforma del artículo 15 Bis del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal generarían trámites, en la expedición de certificados, haciendo nugatorias las facultades de supervisión, verificación y sanción, que en caso de concederse lo ahora solicitado, implicarían una doble actuación para la ciudadanía específica que con motivo de la libertad de trabajo se dedican a un negocios (sic) de impacto vecinal bajo, y sin haber considerado la zona en la que se encuentre dicho establecimiento, impactando de forma negativa en los esquemas de transparencia, rendición de cuentas, libertad de gestión y sobre todo un conflicto con la ciudadanía que no sabría ante qué autoridad de un determinado nivel de gobierno es la que lo supervisará, vigilará, autorizará y en su caso sancionará los temas del ordenamiento territorial de la alcaldía.

Se solicita esta suspensión de la aplicación del artículo 15 Bis del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, para el efecto de que se respeten las facultades que actualmente tienen las Alcaldías en materia de uso de suelo, desarrollo urbano, y ésta

no sea aplicada cuando menos en la demarcación territorial que abarca la Alcaldía Cuauhtémoc, pues de no concederse la misma se podrían ocasionar, entre otras afectaciones al orden público e interés social, pues la aplicación de la ley implica la intervención de autoridades sin atribuciones constitucionales para la atención de los temas referidos.

Es preciso señalar que el acuerdo que implica la porción normativa combatida, no tiene la naturaleza material de una norma general, puesto que su contenido se direcciona a establecer cuestiones específicas que deben acatar entes públicos locales pertenecientes a la Ciudad de México y de las Alcaldías, en cuanto a que se determina la creación de un Certificado de Uso del Sueldo por Reconocimiento de Actividad, de la cual lejos de establecer un esquema generalizado, implica una opción específica que modifica un trámite existente.

Esto es en el caso concreto un acto administrativo concreto de ampliación de supuestos existentes en el propio artículo 15 bis (sic) del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que no alcanza las características de una norma general, consistentes en abstracción, generalidad e impersonalidad, en tanto que no se encuentra dirigido a un grupo indeterminado de personas, sino a ciertos entes públicos de la Ciudad de México, a los cuales se les instruye, a partir de atribuciones de acuerdo a las funciones que desempeñan.

Considerando que tiene el decreto que aquí se impugna, tiene una naturaleza material de carácter administrativo, de acuerdo a la definición que el Tribunal Pleno de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación como la formalización de la expresión jurídica de la voluntad del Ejecutivo en ejercicio de sus funciones sobre casos concretos de los negocios públicos.

Por tanto, al considerarse el decreto impugnado un acto administrativo es que no se configura el impedimento de procedencia de la Controversia Constitucional establecido en el artículo 14 de la Ley de la Materia reglamentaria del artículo 115 Constitucional para que pueda concederse la medida precautoria que se solicita; para lo cual resulta ilustrativa la tesis P.XV/2002 cuyo rubro se lee:

REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS EXPEDIDAS POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO EN USO DE UNA FACULTAD AUTORIZADA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN, DIFERENCIAS CON LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES DICTADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. (...).

Con el fin de sustentar la procedencia de la suspensión, se estima pertinente puntualizar la naturaleza, fines y los presupuestos indispensables que señala la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que sea posible la concesión de la medida suspensiva por parte del Ministro Instructor del procedimiento. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la suspensión en materia de controversias constitucionales, sin dejar de advertir sus características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, pues tiene por objeto:

- 1) Preservar la materia del juicio, de forma que se asegure provisionalmente el bien jurídico en cuestión. Esta situación permite que la sentencia que, en su caso, declare el derecho del actor pueda ejecutarse eficaz e íntegramente.
- 2) 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 cuya protección se pretende, de forma que sujeta a los órganos estatales a un régimen especial de responsabilidades cuando no la acaten.

Es conveniente recordar que ese Máximo Tribunal ha sustentado que, toda vez que la controversia constitucional constituye un medio de defensa disponible para poderes y órganos de poder, la suspensión tiene entre otros fines el bienestar de la persona que se encuentra bajo su imperio y, por tanto, protege el interés de la sociedad.

Dicho criterio se estima aplicable de forma analógica en el presente caso, ya que lo cierto es que protege el interés social al cumplir con su objeto constitucional y legal especializado, consistente en la autorización, verificación, vigilancia y sanción de temas

relacionados con materia (sic) uso de suelo, desarrollo urbano que se coloca para difundir información para la ciudadanía, de los cuales muchos se encuentran instalados, y de los cuales las alcaldías y en específico la Alcaldía Cuauhtémoc **vigila** en la demarcación territorial de la competencia.

Por lo que se considera que, en la especie se satisfacen los presupuestos indispensables para la procedencia de la medida cautelar, debido a que, al solicitarse en la presente demanda inicial, no ha sido dictada la sentencia definitiva y si bien es un planteamiento sobre normas generales, lo cierto es que es específica sobre la aplicación de los segmentos normativos concretos en que se observa la invasión de competencias.

Sirve de apoyo a lo expuesto la tesis jurisprudencial P./J. 27/2008 del Pleno de ese Alto Tribunal, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, marzo de 2008, pág. 1472, del rubro: 'SUSPENSIÓN EN CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y FINES.' Así como la tesis aislada 1a. L/2005 de la Primera Sala de ese Tribunal Constitucional, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, junio de 2005, pág. 649, del rubro: **'SUSPENSIÓN EN CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS.'**

Además, su concesión no afecta ni pone en peligro la seguridad o economía de la Nación, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, ni se afecta gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener esta Alcaldía en Cuauhtémoc, sino todo lo contrario, ya que los efectos para los cuales se pide no impactan en la operación de los órganos encargados de velar por la seguridad nacional.

Asimismo, tales efectos tampoco trascienden de manera tal que desequilibren la economía del país, pues no inciden en el normal desarrollo de la actividad económica pública o privada, ni los ramos presupuestales que se encuentran asignados de manera específica en beneficio de la sociedad.

En el caso de que conceda la medida cautelar solicitada no se afectaría gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que pudiera obtener el ente público, pues la paralización de los efectos del acto reclamado no impacta en el orden social de manera perjudicial, porque implican impacto urbano y vecinal y violaciones a las políticas de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial.

Finalmente, por cuanto hace el requisito consistente en que no se alteren las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, el Pleno de ese Alto Tribunal ha señalado que deben entenderse aquéllas derivadas de los principios básicos cuyo objetivo es construir y definir la estructura política del Estado mexicano, así como proteger y hacer efectivas las disposiciones de la Norma Fundamental, lo cual otorga estabilidad y permanencia a la nación en su conjunto, toda vez que rigen su vida política, social y económica.

En atención a lo anterior, en la doctrina jurisprudencial se han concebido, de forma enunciativa, los siguientes principios que constituyen máximas fundamentales que sostienen el orden establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a) Régimen Federal; b) División de Poderes; c) Sistema Representativo y Democrático de Gobierno; d) Separación Iglesia-Estado; e) Garantías individuales -ahora derechos humanos-; f) Justicia constitucional; g) Dominio directo y originario de la nación sobre sus recursos; y h) Rectoría económica del Estado. Apoya lo expuesto la tesis jurisprudencial P./J. 21/2002 del Pleno de ese Máximo Tribunal, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, abril de 2002, pág. 950, del rubro: 'SUSPENSIÓN EN LOS JUICIOS REGIDOS POR LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 'INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO' PARA EFECTOS DE SU OTORGAMIENTO.'

En la especie, se considera que los efectos de la suspensión solicitada no afectan en ninguna medida alguno de los principios referidos, y sí por el contrario fortalecen las secciones competenciales acordes con la división de poderes, hoy ampliado al respeto de las autonomías, toda vez que la medida suspensiva, como se dijo anteriormente, sólo tendría consecuencias relativas o particulares. Así, en caso de que se permita que el acto

cuya invalidez se impele siga surtiendo sus efectos, afectaría instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano tales como la competencia constitucional, así como los derechos humanos y el principio de división de poderes.

En este punto, debe precisarse que este Órgano Político Administrativo no solicita la medida suspensiva para el efecto de que se paralice una actividad fundamental en el desarrollo económico de la sociedad, pues únicamente se pide para que se respete la división de poderes y competencia.

Por tanto, los efectos suspensivos que en su caso se concedan, se estima que deberán permitir a la Alcaldía Cuauhtémoc participar de manera activa en el cumplimiento de la normatividad y sobre todo la autorización, vigilancia, verificación y sanción de establecimientos, desarrollo urbano, impacto vecinal. Es decir, se solicita la medida cautelar para efecto de que se pueda llevar a cabo el cumplimiento de sus obligaciones, por lo que se solicita al Ministro Instructor que dicte las providencias necesarias para que se pueda cumplir con sus obligaciones con pleno apego a todo el marco jurídico aplicable. En tal virtud, se solicita el Ministro Instructor que, para efectos de la decisión que tome en el acuerdo respectivo, ya que la suspensión en materia de controversias constitucionales es una medida cautelar con particularidades, tome en consideración la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora como criterios fundamentales que rigen en la materia. (...).

Por otra parte, es posible advertir con claridad que existe PELIGRO EN LA DEMORA de la concesión de la medida cautelar solicitada, toda vez que los efectos jurídicos trasgrede el Principio de División de Poderes, excediendo en sus atribuciones al invadir la esfera de competencia de la Alcaldía Cuauhtémoc, pues con la emisión del acto impugnado pretende facultar a diversas autoridades, para ejercer atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política de la Ciudad de México y la Ley Orgánica de Alcaldías, confieren de forma exclusiva al órgano político administrativo denominado Alcaldía.

Por lo anterior expuesto, lo procedente es conceder la medida cautelar solicitada de conformidad con lo manifestado en el presente capítulo, ya que, de no hacerlo, se producirían afectaciones irreparables a la esfera de competencias con las que cuenta esta Alcaldía en Cuauhtémoc. Sin perjuicio de los términos en que fue solicitada la suspensión, 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. Sirven de sustento las consideraciones contenidas en la siguiente tesis aislada emitida por la Segunda Sala de ese tribunal Constitucional:

'SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL MINISTRO INSTRUCTOR TIENE FACULTADES PARA DECRETARLA NO SÓLO RESPECTO DEL ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE, SINO TAMBIÉN RESPECTO DE SUS EFECTOS O CONSECUENCIAS.' (...). (EL SUBRAYADO ES AÑADIDO)

Sobre el particular, debe considerarse que tratándose de controversias constitucionales la suspensión se encuentra regulada en los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, de cuyo contenido se advierte que:

¹**Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal**

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 220/2022

1. Procede de oficio o a petición de parte, y podrá ser decretada en todo momento, hasta antes de que se dicte sentencia definitiva;
2. Procede respecto de actos que, atendiendo a su naturaleza, puedan ser suspendidos sus efectos o consecuencias;
3. No podrá otorgarse en los casos en que la controversia constitucional se hubiera planteado 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. El auto de suspensión podrá ser modificado o revocado 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.

En relación con lo anotado, el Tribunal Pleno emitió la jurisprudencia cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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*

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.

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.

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.

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.

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.

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”².

Ahora bien, este Tribunal Constitucional ha sustentado que la suspensión en medios de control constitucional participa de la naturaleza de las medidas cautelares, de ahí que 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 fundados los conceptos de la parte actora, pueda ejecutarse eficaz e íntegramente; además, 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 función de proteger el bien jurídico que se defiende, sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando no la acaten.

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 hasta en tanto se dicta sentencia en el expediente principal, a efecto de preservar la materia del juicio y evitar se causen daños y perjuicios irreparables a las partes o a la sociedad, siempre que la naturaleza del acto lo permita y, en su caso, no se actualice alguna de las prohibiciones que establece el numeral 15 de la Ley Reglamentaria.

Precisado lo anterior, debe decirse que si bien la Alcaldía actora cuestiona la constitucionalidad de la reforma al artículo 15 Bis del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, al considerar que se violenta su autonomía, al invadir el Poder Ejecutivo de la Ciudad de México, sus atribuciones exclusivas en materia de uso de suelo,

²Tesis **27/2008**, Jurisprudencia, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, correspondiente al mes de marzo de dos mil ocho, página mil cuatrocientas setenta y dos, registro digital 170007.

de desarrollo urbano, y de vigilancia o supervisión, verificación administrativa y sanción de establecimientos mercantiles de impacto vecinal, transgrediendo los artículos 1, 16, párrafo primero, 122, apartado A, base VI, inciso c), y 124 de la Constitución Federal, también lo es que al tratarse de la impugnación de una norma general emitida por el Poder Ejecutivo de la Ciudad de México, en ejercicio de sus facultades reglamentarias, rige lo dispuesto en el artículo 14³ de la Ley Reglamentaria, esto es, que la suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.

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.

Sobre el particular, resulta aplicable la tesis aislada que es del tenor siguiente:

“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 paraliquen 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.”⁴

De igual forma es importante precisar que de la lectura integral a la demanda, no se advierte que se actualice la excepción que se ha establecido en la doctrina de este Alto Tribunal, consistente en que se puede otorgar la suspensión en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales que impliquen o puedan

³**Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal**

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.”

⁴Tesis 2ª. XXXII/2005, Aislada, Segunda Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI correspondiente al mes de marzo de dos mil cinco, página novecientos diez, registro digital 178861.

implicar la **transgresión irreversible de algún derecho humano**, supuesto en el cual sí es factible conceder la medida, más en casos en que de obligarse a cumplir el mandato de Ley, el daño se vuelve irreparable o el propio juicio quede sin materia por ser, exactamente, ese el tema a decidir en el fondo; de manera tal que, de continuarse con su aplicación, ningún sentido tendría ya obtener un fallo favorable, pues la violación alegada se habría consumado⁵; excepción que se subraya, no se actualiza porque no hay elemento o argumento alguno en la demanda en ese sentido.

Una razón adicional para negar la suspensión solicitada consiste en que la parte actora no obstante de señalar que *“la porción normativa combatida, no tiene la naturaleza material de una norma general, puesto que su contenido se direcciona a establecer cuestiones específicas que deben acatar entes públicos locales pertenecientes a la Ciudad de México y de las Alcaldías, en cuanto a que se determina la creación de un Certificado de Uso del Sueldo por Reconocimiento de Actividad, de la cual lejos de establecer un esquema generalizado, implica una opción específica que modifica un trámite existente. (...) que no alcanza las características de una norma general, consistentes en abstracción, generalidad e impersonalidad, en tanto que no se encuentra dirigido a un grupo indeterminado de personas, sino a ciertos entes públicos de la Ciudad de México, a los cuales se les instruye, a partir de atribuciones de acuerdo a las funciones que desempeñan.”*; en realidad no hace referencia a algún acto concreto, individualizado o particular del precepto cuestionado, respecto del cual pueda ser procedente la medida cautelar, sino que lo que efectivamente pretende es la suspensión de la disposición general combatida y que no se ejecute ésta, o bien, la suspensión de los actos que eventualmente pudieran emitirse, lo cual es inadmisibles jurídicamente, dado que no existe materia sobre la cual pueda decretarse la medida cautelar.

Cabe destacar que el concepto de normas generales que el legislador empleó en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria, en cuanto prohíbe

⁵El criterio sobre la excepción mencionada deriva de la resolución dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el recurso de reclamación **32/2016-CA**, en sesión de veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, identificado con el rubro: **“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. SU CONCESIÓN EN FORMA EXCEPCIONAL EN AQUELLOS CASOS EN QUE LA CONTROVERSI A SE HUBIERE PLANTEADO RESPECTO DE NORMAS GENERALES QUE IMPLIQUEN O PUEDAN IMPLICAR LA TRANSGRESIÓN DE ALGÚN DERECHO HUMANO. (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 14, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)”**.

conceder la suspensión en aquellos casos en que la controversia se plantee respecto de normas generales, está referido a las **leyes en sentido material**, esto es, normas jurídicas que tengan las características esenciales de generalidad, abstracción, impersonalidad y obligatoriedad, por lo que **tratándose de actos formalmente administrativos que revistan las características de una norma de observancia general en sentido material, procede negar la suspensión**, conforme a la jurisprudencia **P./J. 41/2002**, cuyo rubro y texto establecen:

“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE DECRETARLA CUANDO SE IMPUGNE UN ACUERDO EXPEDIDO POR EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE REÚNA LAS CARACTERÍSTICAS DE GENERALIDAD, ABSTRACCIÓN Y OBLIGATORIEDAD PROPIAS DE UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL. De lo dispuesto en los artículos 122, apartado C, base segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67, fracción II y 90 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se desprende que el jefe de Gobierno del Distrito Federal está facultado para promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que emita la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos, que deberán ser refrendados por el secretario que corresponda según la materia de que se trate. Ahora bien, aun cuando formalmente los acuerdos que emita el Ejecutivo Local tienen la naturaleza de actos administrativos y no de leyes, en razón del órgano del que emanan, lo cierto es que materialmente pueden gozar de las características de una norma general, como son: generalidad, abstracción y obligatoriedad. En congruencia con lo anterior, se concluye que si en una controversia constitucional se impugna un acuerdo expedido por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, en ejercicio de la facultad reglamentaria que le confiere el citado artículo 122 constitucional, en el cual se advierten los atributos característicos de una norma general, es improcedente decretar la suspensión que respecto de él se solicite, en virtud de la prohibición expresa contenida en el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en el sentido de no concederla cuando la controversia indicada se hubiera planteado respecto de normas generales.”⁶

Asimismo, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia sustentó la tesis **2a. CXVI/2000**, cuyo rubro y texto determinan:

“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE TRATÁNDOSE DE REGLAMENTOS. De acuerdo con el principio de que una norma es de carácter general cuando reúne las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, si en una controversia constitucional se hubiere impugnado un reglamento que tiene esos atributos, es improcedente decretar la suspensión que respecto del mismo se solicite, dada la prohibición expresa contenida en el segundo

⁶Tesis **P./J. 41/2002**, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI correspondiente al mes de octubre de dos mil dos, página novecientas noventa y siete, registro digital 185635.

párrafo del numeral 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en el sentido de no conceder la suspensión cuando la controversia indicada se hubiere planteado respecto de normas generales.”⁷

Atento a lo solicitado, a las características particulares del caso, sin prejuzgar respecto del fondo del asunto que será motivo de estudio de la sentencia que en su oportunidad se dicte, **no es dable conceder la medida cautelar en los términos pretendidos por la accionante**, esto es, para que se suspendan la aplicación, vigencia y consecuencias de la norma impugnada, por tratarse de la pretensión principal o derecho litigioso cuya constitucionalidad cuestiona la promovente, la cual es materia del fondo del asunto; inclusive, tendría efectos constitutivos de derecho, lo que debe ser motivo de estudio, en su caso, en la sentencia que en su oportunidad se dicte.

En ese sentido, es inadmisibles jurídicamente lo pretendido por la Alcaldía de Cuauhtémoc, Ciudad de México, al solicitar la suspensión de la norma impugnada, lo que implicaría prejuzgar respecto a que, efectivamente, la reforma al artículo 15 Bis del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, es inconstitucional, que viola la esfera competencial de esa Alcaldía y su autonomía, lo cual, como se dijo, no puede ser materia de pronunciamiento cautelar, sino, en todo caso, de la sentencia que en su oportunidad se dicte.

Cabe agregar que si bien la petición de la parte actora la sustenta en la jurisprudencia P./J. 109/2004, de rubro: **“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE HACER UNA APRECIACIÓN ANTICIPADA DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO (APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y PELIGRO EN LA DEMORA).”**, que permite otorgar la suspensión anticipando los posibles resultados que pudieran conseguirse con la resolución de fondo, también lo es que ese criterio tampoco permite otorgar efectos constitutivos de derecho a la medida cautelar. Decisión que no deja sin materia este juicio constitucional, en virtud de que la pretensión principal de la accionante consiste en el análisis de la constitucionalidad de la

⁷Tesis 2a. CXVI/2000, Aislada, Segunda Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII correspondiente al mes de septiembre del año dos mil, página quinientas ochenta y ocho, registro digital 191248.

reforma del artículo impugnado del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

En consecuencia, atendiendo a las circunstancias particulares del caso y con fundamento en los artículos 14 a 18 de la Ley Reglamentaria, se:

ACUERDA

Único. Se niega la suspensión solicitada por Sandra Xantall Cuevas Nieves, Titular de la Alcaldía de la Demarcación Territorial de Cuauhtémoc, Ciudad de México.

Dada la naturaleza e importancia de esta medida cautelar, con apoyo en el artículo 282⁸ del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del 1⁹ de la Ley Reglamentaria, se habilitan los días y horas que se requieran para llevar a cabo las notificaciones del presente acuerdo.

Finalmente, añádase al expediente para que surta efectos legales la impresión de la evidencia criptográfica de este proveído, de conformidad con el artículo 9¹⁰ del Acuerdo General 8/2020, de veintiuno de mayo de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Notifíquese. Por lista, por oficio a las partes, en su residencia oficial al Poder Ejecutivo de la Ciudad de México, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal; y vía electrónica a la Fiscalía General de la República.

En ese orden de ideas, **notifíquese el presente acuerdo y remítase la versión digitalizada del mismo, a la Fiscalía General de la República,** por conducto del **MINTERSCJN**; cabe precisar que el acuse de envío que se genere por el módulo de intercomunicación con motivo de la remisión de la versión digital de este acuerdo, hace las veces del oficio de notificación

⁸**Código Federal de Procedimientos Civiles**

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**Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal**

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**Acuerdo General Plenario 8/2020**

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.

8804/2022 a la indicada Fiscalía, por lo que atendiendo a lo previsto en el artículo 16, fracciones I, II, III y IV¹¹, del Acuerdo General Plenario **12/2014**, dicha notificación se tendrá por realizada una vez que la documentación remitida se reciba en el repositorio correspondiente y se genere el acuse de envío respectivo en el Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cúmplase.

Lo proveyó y firma el **Ministro Instructor Alberto Pérez Dayán**, 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 proveído de dieciséis de noviembre de dos mil veintidós, dictado por el **Ministro Instructor Alberto Pérez Dayán**, en el incidente de suspensión formado en la controversia constitucional **220/2022**, promovida por la Alcaldía de Cuauhtémoc, Ciudad de México. Conste. SRB/JHGV. 1

11 Acuerdo General Plenario 12/2014

Artículo 16. En los órganos jurisdiccionales del PJF para la consulta y trámite de la documentación que les sea remitida por la SCJN a través del MINTERSCJN, se estará a lo siguiente:

I. Mediante el uso de la clave de acceso asignada y con su FIREL, el servidor público autorizado de un órgano jurisdiccional del PJF deberá acceder diariamente a este submódulo del MINTERSCJN, específicamente a su sección denominada *"Información y requerimientos recibidos de la SCJN"*, en la cual tendrá acceso a un listado de los requerimientos y/o desahogos remitidos desde la SCJN al órgano jurisdiccional del PJF de su adscripción;

II. Para acceder a la información relativa a un requerimiento específico, se deberá ingresar al vínculo denominado *"Ver requerimiento o Ver desahogo"*. En dicho vínculo será consultable una pantalla en la cual se indiquen los principales datos tanto del expediente de origen como del correspondiente al asunto radicado en el índice de ese órgano jurisdiccional del PJF, así como copia digitalizada del proveído dictado en la SCJN y, en su caso, de las constancias anexas a éste, documentos que tendrán visible en su parte inferior la evidencia criptográfica de la FIREL del servidor público de la SCJN responsable de su ingreso al MINTERSCJN. El acuse de envío que hará las veces del oficio de notificación, estará firmado electrónicamente por el servidor público de la Oficina de Actuaría de la SCJN responsable de la remisión electrónica;

III. Una vez que el servidor público del órgano jurisdiccional respectivo descargue los archivos recibidos y verifique que la documentación remitida coincida con la indicada en el acuse de envío, levantará la razón electrónica correspondiente, la que se reflejará en el documento denominado *"acuse de recibo"*. Si el MINTERSCJN permite la descarga completa de los archivos anexos y éstos coinciden con lo precisado en el acuse de envío, así lo hará constar aquél en el acuse de recibo que corresponda mediante la razón electrónica conducente, oprimirá el botón denominado *"recepción conforme"*, lo que generará mediante el uso de su FIREL, el acuse de recibo en el que consten las razones levantadas, y

IV. Si los referidos archivos no son descargables en su totalidad, no son legibles o no corresponden a los documentos indicados en el acuse de envío, así lo hará constar el personal del órgano jurisdiccional en el acuse de recibo, el cual hará las veces de la razón correspondiente, en la inteligencia de que deberá oprimir el botón denominado *"recepción con observaciones"*, lo que automáticamente remitirá el acuse de recibo a la SCJN.

