



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

FORMA A-54

## INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 197/2018

ACTOR: MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA  
GARCÍA, ESTADO DE NUEVO LEÓN

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS  
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE  
INCONSTITUCIONALIDAD

Ciudad de México, a doce de noviembre de dos mil dieciocho, se da cuenta a la **Ministra Instructora Margarita Beatriz Luna Ramos**, con la copia certificada de diversas constancias que integran el expediente de la controversia constitucional al rubro mencionada. Conste

Ciudad de México, a doce de noviembre de dos mil dieciocho.

Como está ordenado en auto de este día, dictado en el expediente principal, con copia certificada de diversas constancias que integran el expediente de la controversia constitucional **197/2018**, fórmese y regístrese el presente incidente de suspensión; y a efecto de proveer sobre la medida cautelar, se tiene en cuenta lo siguiente:

**Primero.** El Presidente Municipal y la Síndico Segunda del Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, en su demanda impugnan lo siguiente:

***“1. La omisión de convocar periódicamente a sesionar a la Comisión de Conurbación de la Zona Conurbada de Monterrey, como Presidente de dicho órgano colegiado, para abordar los asuntos ordinarios de la competencia de dicho órgano, desde por lo menos los últimos doce años;***

***2. La omisión de convocar a los Municipios integrantes de la Comisión de Conurbación de la Zona Conurbada de Monterrey, como Presidente de dicho órgano colegiado, para decidir si se ratifica o no su conformación y funcionamiento, en términos de lo previsto en el artículo séptimo transitorio del Decreto Legislativo 312 (trescientos doce), publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 27 (veintisiete) de noviembre del 2017 (dos mil diecisiete), por el cual se expidió la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León;***

## INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL 197/2018

- 3. El procedimiento seguido por el Gobierno del Estado de Nuevo León para lograr la suscripción del instrumento denominado 'Convenio de Coordinación para el Desarrollo de la Zona Metropolitana de Monterrey', a que se refieren los oficios números SDS/269/18 y SDS/321/2018, de fechas 10 (diez) de agosto y 26 (veintiséis) de septiembre del 2018 (dos mil dieciocho), suscritos ambos por el Secretario de Desarrollo Sustentable del Gobierno del Estado de Nuevo León;**
- 4. El procedimiento seguido por el Gobierno del Estado de Nuevo León para lograr la formulación, aprobación y publicación del instrumento denominado 'Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de Monterrey 2040', a que se refieren los oficios números SDS/269/18 y SDS/321/2018, de fechas 10 (diez) de agosto y 26 (veintiséis) de septiembre del 2018 (dos mil dieciocho), suscritos ambos por el Secretario de Desarrollo Sustentable del Gobierno del Estado de Nuevo León;**
- 5. La omisión de convocar a los Municipios que a juicio del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Nuevo León, deberían integrar y delimitar la zona metropolitana de Monterrey, en términos de lo previsto en el artículo 35, fracción I, párrafo segundo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, para proponer y presentar el proyecto de convenio de coordinación respectivo;**
- 6. La respuesta dada por el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Nuevo León, a través del oficio número SDS/321/2018, de fecha 26 (veintiséis) de septiembre del 2018 (dos mil dieciocho), suscrito por el Secretario de Desarrollo Sustentable del Gobierno del Estado de Nuevo León;**
- 7. Las disposiciones contenidas en el artículo 35, fracciones II, párrafo segundo, y III, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, cuyo primer acto de aplicación se deriva del contenido del oficio número SDS/321/2018, de fecha 26 (veintiséis) de septiembre del 2018 (dos mil dieciocho), suscrito por el Secretario de Desarrollo Sustentable del Gobierno del Estado de Nuevo León;**
- 8. El convenio celebrado en fecha desconocida entre el Gobierno del Estado de Nuevo León y la Universidad Autónoma de Nuevo León, cuyo contenido también se desconoce, pero cuyo objeto se relaciona con la elaboración del denominado 'Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de Monterrey 2040', a espaldas de la Comisión de Conurbación de la Zona Conurbada de Monterrey y de los Municipios que eventualmente integrarían la Comisión de Ordenamiento Metropolitano de Desarrollo Urbano de la Zona**



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSI  
CONSTITUCIONAL 197/2018

FORMA A-54

**Metropolitana de Monterrey, no obstante que constituye una atribución constitucional dada a los Municipios el participar en la elaboración y aprobación de dicha clase de instrumentos normativos, en el seno de los órganos colegiados antes mencionados.**

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**Se reclaman, además, las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama, descritos con anterioridad.”**

**Segundo.** La parte actora solicita la suspensión de los actos impugnados en los términos siguientes:

**“...solicitamos a ese Alto Tribunal la suspensión de todos los efectos o consecuencias de carácter positivo que se derivan de los actos impugnados, para el efecto de que el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León se abstenga de continuar realizando acciones tendientes a la formulación, elaboración y aprobación de los instrumentos denominados ‘Convenio de Coordinación para el Desarrollo de la Zona Metropolitana de Monterrey’ y ‘Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de Monterrey 2040’, a que se refieren los oficios números SDS/269/18 y SDS/321/2018, de fechas 10 (diez) de agosto y 26 (veintiséis) de septiembre del 2018 (dos mil dieciocho) al margen de las disposiciones legales aplicables...”**

**Tercero.** Los artículos 14 y 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que el Ministro Instructor debe tomar en cuenta los elementos que sean proporcionados por las partes, así como las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional, a fin de proveer sobre la petición de suspensión de los actos impugnados.

De lo anterior se advierte que la medida cautelar fue solicitada, de manera destacada, para que el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León se abstenga de continuar realizando acciones tendientes a la

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSI  
CONSTITUCIONAL 197/2018

formulación, elaboración y aprobación de los instrumentos denominados ***“Convenio de Coordinación para el Desarrollo de la Zona Metropolitana de Monterrey”*** y ***“Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de Monterrey 2040”***.

Atendiendo a las características particulares del caso y a la naturaleza de los actos en él impugnados, sin prejuzgar respecto del fondo del asunto, **procede conceder la suspensión solicitada exclusivamente** para el efecto de que el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León, se abstenga de aprobar, ejecutar y publicar, el Convenio de Coordinación para el Desarrollo de la Zona Metropolitana de Monterrey, en términos del artículo 35, fracción VI, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, el cual señala lo siguiente: ***Artículo 35. La suscripción del convenio de coordinación a que se refiere el artículo anterior, se sujetará a lo siguiente: [...] IV (SIC). Deberá ser publicado en el Periódico Oficial del Estado, en la Gaceta Municipal de cada Municipio que lo suscribe, y podrá publicarse en uno de los Periódicos de mayor circulación en la Zona Metropolitana; y [...]”***; hasta en tanto esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie respecto del fondo del asunto.

Con el otorgamiento de la medida cautelar en los términos citados, no se afectan la seguridad y economía nacionales, ni las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, puesto que únicamente se pretende salvaguardar la autonomía municipal, respetando los principios básicos que rigen la vida política, social y económica del país, además, con el otorgamiento de la suspensión, no se causa un daño mayor a la sociedad en relación con los beneficios que pudiera obtener el solicitante de la medida.

**CUARTO.** En otro orden de ideas, la suspensión resulta **improcedente** con relación a las omisiones impugnadas pues, la medida cautelar constituye un instrumento provisional cuyo propósito es impedir que se ejecuten los actos impugnados o se produzcan o



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA  
CONSTITUCIONAL 197/2018

FORMA A-54

continúen realizando sus efectos mientras se dicta sentencia en el expediente principal, a fin de preservar la materia del juicio; **siempre que la naturaleza del acto lo permita.**

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

De esta forma, si el promovente reclama la omisión del Poder Ejecutivo estatal de no convocar periódicamente a sesionar a los Municipios integrantes de la Comisión de Conurbación de la Zona Conurbada de Monterrey, se está en presencia de actos de naturaleza omisiva los cuales carecen de efectos susceptibles de suspenderse.

Aunado a lo anterior, la suspensión en controversias constitucionales participa de la naturaleza de una medida cautelar, es decir, ésta no puede tener por efecto reconocer y/o constituir, aun de manera provisional, el derecho que se pretende en el fondo del asunto, por lo que tampoco es posible otorgarla respecto de los efectos y/o consecuencias de las omisiones impugnadas.

Por otra parte, procede **negar la suspensión** solicitada respecto de las disposiciones contenidas **en** el artículo 35 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León **y** su primer acto de aplicación, pues no es posible otorgar la medida cautelar respecto de normas generales, con la finalidad de que **se impida** o paralice el despliegue de sus efectos, los cuales se traducen en su fuerza obligatoria.

Lo anterior, conforme a lo establecido en el artículo 14 de la ley reglamentaria de la materia y con apoyo, en lo conducente, en las tesis cuyos rubros se citan a continuación:

**“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.  
ES IMPROCEDENTE TRATÁNDOSE DE REGLAMENTOS.”<sup>1</sup>**

**“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.  
LA PROHIBICIÓN DE OTORGARLA RESPECTO DE NORMAS**

<sup>1</sup> Tesis 2a. CXVII/2000, Aislada, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, septiembre de dos mil, página quinientas ochenta y ocho, número de registro 191248.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIAS  
CONSTITUCIONAL 197/2018**

**GENERALES INCLUYE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS Y  
SUS EFECTOS.”<sup>2</sup>**

También procede **negar la suspensión** de la celebración del Convenio suscrito por el Gobierno del Estado de Nuevo León y la Universidad Autónoma de dicha entidad, ya que se trata de un acto consumado.

Lo anterior es así, toda vez que el propio recurrente, señala que dicho convenio ya fue celebrado por las partes, y cuyo objeto es la elaboración del Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de Monterrey 2040, por tanto dicha actuación constituye un acto consumado cuyo efecto no es posible revertir a través de la medida cautelar, ya que ello equivaldría a darle efectos restitutorios que, en su caso, son propios de la sentencia definitiva.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis 2a. LXVII/2000 cuyo rubro es el siguiente:

**“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS”<sup>3</sup>.**

Finalmente, en atención a la solicitud de suspensión requerida por el Municipio actor, correspondiente a la formulación, elaboración y aprobación del Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de Monterrey 2040, **no procede otorgarla**, porque de concederse se afectarían instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano inherentes a la planeación y regulación del crecimiento de los centros de población, conforme a lo previsto por el artículo 15 de la ley reglamentaria de la materia, que establece:

**“ARTÍCULO 15. La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía**

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

<sup>3</sup> Tesis 2ª. LXVII/2000, Aislada, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, julio de dos mil, página quinientas setenta y tres, número de registro 191523.



## INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 197/2018

FORMA A-54

*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."*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En relación con este precepto legal, el Pleno de este Alto Tribunal sustentó la jurisprudencia P./J. 21/2002, de rubro y texto siguientes:

**"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. El artículo 15 de la ley mencionada establece que la suspensión no podrá concederse cuando se pongan en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano; sin embargo, no precisa qué debe entenderse por éstas, por lo que debe acudir a las reglas de la interpretación jurídica. De esta forma, si en su sentido gramatical la palabra "instituciones" significa fundación de una cosa, alude a un sistema u organización, así como al conjunto de formas o estructuras sociales establecidas por la ley o las costumbres; mientras que el término "fundamentales" constituye un adjetivo que denota una característica atribuida a algo que sirve de base, o que posee la máxima importancia, se concluye que por instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano debe entenderse las derivadas de los principios básicos que tienen como objetivo construir y definir la estructura política del Estado mexicano, así como proteger y hacer efectivas las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando estabilidad y permanencia a la nación en su conjunto, pues rigen su vida política, social y económica, principios entre los que se consideran los siguientes: a) régimen federal; b) división de poderes; c) sistema representativo y democrático de gobierno; d) separación Iglesia-Estado; e) garantías individuales; f) justicia constitucional; g) dominio directo y originario de la nación sobre sus recursos; y h) rectoría económica del Estado."**

En el caso que se analiza, de concederse la suspensión se afectarían instituciones jurídicas fundamentales del Estado Mexicano, en materia de asentamientos humanos, cuyas bases y principios derivan de los artículos 27, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que respectivamente señalan:

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA  
CONSTITUCIONAL 197/2018**

**“Artículo 27. [...]**

**La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad [...]**”

**“Artículo 6. En términos de lo dispuesto en el artículo 27, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son de interés público y de beneficio social los actos públicos tendentes a establecer Provisiones, Reservas, Usos del suelo y Destinos de áreas y predios de los Centros de Población, contenida en los planes o programas de Desarrollo Urbano.**

**Son causas de utilidad pública:**

- I. La Fundación, Conservación, Mejoramiento, consolidación y Crecimiento de los Centros de Población;**
- II. La ejecución y cumplimiento de planes o programas a que se refiere esta Ley;**
- III. La constitución de Reservas territoriales para el Desarrollo Urbano;**
- IV. IV. La regularización de la tenencia de la tierra en los Centros de Población;**
- V. La ejecución de obras de infraestructura, de equipamiento, de Servicios Urbanos y metropolitanos, así como el impulso de aquéllas destinadas para la Movilidad;**
- VI. La protección del Patrimonio Natural y Cultural de los Centros de Población;**
- VII. VII. La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección del ambiente en los Centros de Población;**
- VIII. La creación, recuperación, mantenimiento y defensa del Espacio Público para uso comunitario y para la Movilidad;**





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

## INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 197/2018

FORMA A-54

- IX. La atención de situaciones de emergencia debidas al cambio climático y fenómenos naturales, y**  
**X. La delimitación de zonas de riesgo y el establecimiento de polígonos de protección, amortiguamiento y salvaguarda para garantizar la seguridad de las personas y de las instalaciones estratégicas de seguridad nacional. En términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.”**

En consecuencia, con apoyo en los artículos 14 a 18 de la ley reglamentaria de la materia, se

### ACUERDA

I. Se **concede la suspensión** solicitada ~~por~~ el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, para que el Poder Ejecutivo de dicha entidad, se abstenga de ~~aprobar~~, ejecutar y publicar el Convenio de Coordinación para el Desarrollo de la Zona Metropolitana de Monterrey.

II. Se **niega la suspensión**, respecto de los actos desarrollados en el punto cuarto del presente acuerdo.

III. La medida suspensiva surtirá efectos de inmediato y sin necesidad de otorgar ~~garantía~~ alguna, sin perjuicio de que pueda modificarse o revocarse por algún hecho superveniente conforme a lo previsto por el artículo 17 de la Ley Reglamentaria de la materia.

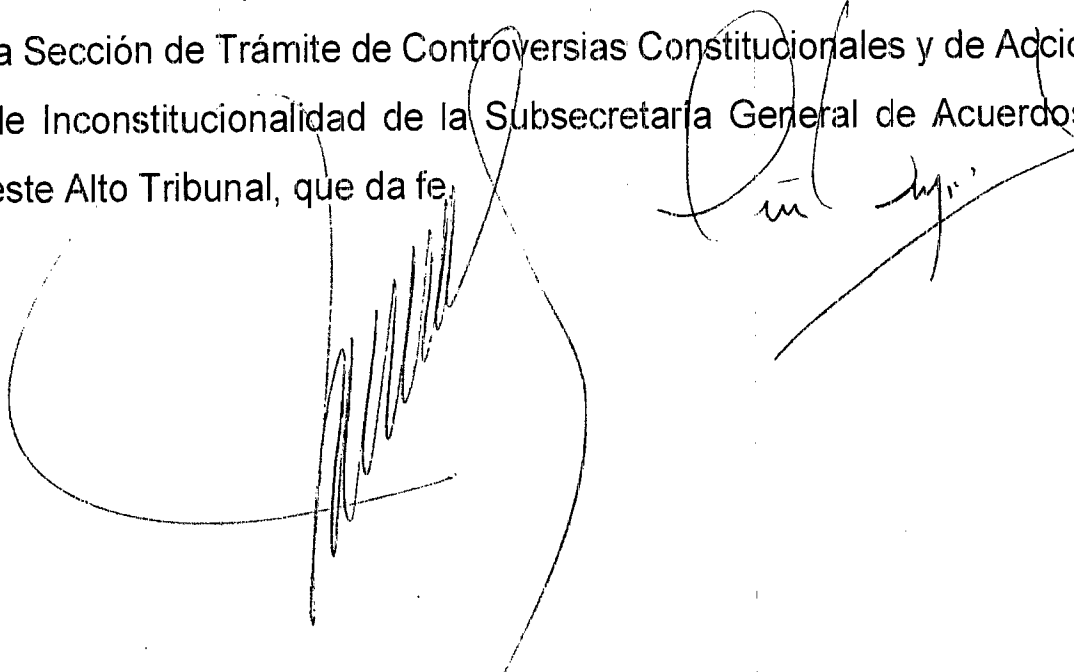
Notifíquese por lista y mediante oficio a las partes; al Municipio de San Pedro Garza García y a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Nuevo León, en sus residencias oficiales.

En ese orden de ideas, remítase la versión digitalizada del presente acuerdo, a la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León, con residencia en la ciudad de Monterrey, por conducto del MINTERSCJN, regulado en el Acuerdo General Plenario 12/2014, a fin

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA  
CONSTITUCIONAL 197/2018**

de que genere la boleta de turno que le corresponda y la envíe al órgano jurisdiccional en turno, a efecto de que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 157 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 4, párrafo primero, y 5, de la ley reglamentaria de la materia, lleve a cabo la diligencia de notificación por oficio al Municipio de San Pedro Garza García y a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Nuevo León, en sus residencias oficiales, de lo ya indicado; lo anterior, en la inteligencia de que para los efectos de lo previsto en los artículos 298 y 299 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del numeral 1 de la citada ley, la copia digitalizada de este proveído, 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 despacho número 796/2018**, en términos del artículo 14, párrafo primero, del citado Acuerdo General Plenario 12/2014, por lo que se requiere al órgano jurisdiccional respectivo, a fin de que en auxilio de las labores de este Alto Tribunal, a la brevedad posible, lo devuelva debidamente diligenciado por esa misma vía.

Lo proveyó y firma la **Ministra Instructora Margarita Beatriz Luna Ramos**, quien actúa con Leticia Guzmán Miranda, 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 doce de noviembre de dos mil dieciocho, dictado por la **Ministra Instructora Margarita Beatriz Luna Ramos**, en el incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 197/2018, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León. Conste  
LAAR