



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL 181/2018

ACTOR: MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA
GARCÍA, NUEVO LEÓN

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ciudad de México, a doce de noviembre de dos mil dieciocho, se da cuenta al **Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo**, instructor en el presente asunto, con la copia certificada del escrito de ampliación de demanda depositada en la oficina de correos de la localidad el treinta de octubre del presente año y recibida en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el nueve de noviembre siguiente, por el Presidente y la Síndica Segunda, ambos del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León. Conste.

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

Conforme a lo ordenado en el acuerdo admisorio de esta fecha, **se agrega al presente incidente de suspensión** copia certificada del escrito de ampliación de demanda presentada por el Presidente y la Síndica Segunda, ambos del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León.

A efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada por el citado municipio, es menester tener presente lo siguiente:

En lo que interesa destacar, del contenido de 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, es posible advertir que:

¹ **Artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.** 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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 181/2018

1. La suspensión procede de oficio o a petición de parte, y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva;
2. Emanan respecto de actos que, atento a su naturaleza, puedan ser suspendidos en sus efectos o consecuencias;
3. 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.

En relación con lo anterior, deriva el criterio sustentado por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis cuyo contenido es el siguiente:

“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS. La suspensión en controversias constitucionales, aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, entendidas éstas como instrumentos provisionales que, permiten conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un juicio. Así, la suspensión en controversias constitucionales, en primer lugar, tiene como objeto primordial preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho del actor pueda ser ejecutada eficaz e íntegramente, y en segundo lugar, tiende a prevenir un daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes, en tanto se resuelve el juicio principal. Por lo que se refiere a sus características especiales, de los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal se desprenden las siguientes: a) procede de oficio o a petición de parte y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva; b) no podrá otorgarse en los casos en que la controversia se hubiera planteado respecto de normas generales; c) no podrá concederse 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; d) el auto de suspensión podrá ser modificado o revocado cuando ocurra un hecho superveniente que lo fundamente; y e) para su otorgamiento deberán tenerse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. Por tanto, salvo los casos expresamente prohibidos por el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de la materia para el



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA³⁴ CONSTITUCIONAL 181/2018

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

otorgamiento de la suspensión en una controversia constitucional, ésta deberá concederse cuando así proceda, pues de otra forma, dicha medida cautelar se haría nugatoria, lo que desnaturalizaría por completo la suspensión en este medio de control constitucional, privándola de eficacia.⁶

Así, la suspensión en controversias constitucionales participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que tiene como fin preservar la materia del juicio, a efecto de 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, a efecto de preservar la materia del juicio y asegurar provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de la parte actora, 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 de la materia.

El criterio anterior quedó plasmado en la jurisprudencia sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal 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 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

⁶ Tesis L/2005, Aislada, Primera Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, junio de dos mil cinco, número de registro 178123, página 649.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 181/2018

las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”⁷

Ahora bien, en su escrito de demanda, el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, impugnó lo siguiente:

“1. La acción y el resultado de desconocer e incumplir con los compromisos asumidos en el convenio de coordinación celebrado el 20 (veinte) de febrero del año 2003 (dos mil tres), entre el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por conducto de la Comisión Nacional del Agua, y el Municipio de San Pedro Garza García. --- 2. El oficio de fecha de 10 (diez) de agosto de 2018 (dos mil dieciocho), emitido por el Licenciado Cirilo Gerardo Marques Tejada, en su carácter de Director de Administración del Agua del Organismo Cuenca de Rio Bravo de la Comisión Nacional del Agua, órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Gobierno Federal; que se identifica con el número de oficio BOO 811.02.05.-379. --- 3. La diligencia administrativa de inspección y el acta administrativa identificada con el número PNI-2018-RBV-084, que fueron desahogadas y levantadas el 10 (diez) de agosto de 2018 (dos mil dieciocho), por el C. Marín Torres Torres, Inspector adscrito a la Dirección de Administración del Agua del Organismo Cuenca de Rio Bravo de la Comisión Nacional del Agua, órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Gobierno Federal; esto con motivo del cumplimiento de la orden contenida en el oficio número BOO.811.02.05.-379, antes impugnado. --- 4. La determinación de clausurar o suspender los trabajos de limpieza y retiro de escombros de la superficie de la plataforma de terreno natural ubicada al margen del cauce del río Santa Catarina, a la altura del vado de la calle Jiménez, en el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, así como los trabajos de acondicionamiento de dicha plataforma natural para su aprovechamiento como espacio deportivo para el beneficio público de la comunidad, en los términos de lo pactado en el convenio de coordinación celebrado el 20 (veinte) de febrero del año 2003 (dos mil tres), entre el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por conducto de la Comisión Nacional del Agua, y el Municipio de San Pedro Garza García. --- 5. La omisión del Director General del Organismo Cuenca de Rio Bravo de la Comisión Nacional del Agua, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Gobierno Federal; de dar respuesta al oficio número SA/DGAJ/508/2018, de fecha 17 (diecisiete) de agosto del 2018 (dos mil dieciocho), firmado por los suscritos Presidente Municipal y Sindica Segunda del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, y a través del cual comparecimos ante esa autoridad federal en términos de lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a efecto de manifestar las razones por las cuales los trabajos realizados por el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, en el lugar donde tuvo verificativo la visita de inspección impugnada, no constituyen ninguna modificación u ocupación del cauce del río Santa Catarina, ni tampoco implican riesgo alguno que justifique la colocación de los sellos y listones de clausura o suspensión de los trabajos iniciados por esta municipalidad en el sitio inspeccionado, a la luz de lo pactado en el convenio de coordinación antes mencionado y de las características topográficas del terreno y de los trabajos observados en el sitio de la inspección impugnada. --- 6. La determinación, acuerdo o resolución

⁷ Tesis 27/2008, Jurisprudencia, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, marzo de dos mil ocho, número de registro 170,007, página 1472.



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 181/2018

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

contenida en el oficio número BOO.811-51 (18), de fecha 12 (doce) de septiembre del 2018 (dos mil dieciocho), suscrito por el Ingeniero Luis Fernando Uc Nájera, en su carácter de Director General del Organismo de Cuenca Río Bravo de la Comisión Nacional del Agua; mediante el cual se da respuesta al oficio número OPM-376/2018, de fecha 03 (tres) de septiembre del 2018 (dos mil dieciocho), relativo a la solicitud de una opinión técnica formulada a esa autoridad federal por el suscrito Presidente Municipal; y en donde dicho Director General estableció lo siguiente: 'De acuerdo a lo anterior, los términos de lo establecido en el Convenio de coordinación [sic], de manera invariable y **absoluta no derivan en ningún tipo de autorización al momento de emitir cualquier opinión técnica**, por lo que de forma categórica reafirmo que en base a las atribuciones que en materia de aguas nacionales nos rigen, jurídica o administrativamente **resulta inviable permitir trabajos, asentamientos o acciones temporales y/o permanentes encaminados al aprovechamiento de bienes nacionales en el cauce, ribera y márgenes del río Santa Catarina**, a la altura del vado Jiménez en esa municipalidad; lo anterior **en ausencia de permisos de ocupación de zonas federales (concesión)** y/o permisos para realizar obras de infraestructura hidráulica.'

--- 7. La omisión del Director General del Organismo Cuenca de Río Bravo de la Comisión Nacional del Agua, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Gobierno Federal; de cumplir con el compromiso asumido en las cláusulas cuarta, incisos a) y b), y quinta, incisos a), b) y f), del convenio de coordinación celebrado el 20 (veinte) de febrero del año 2003 (dos mil tres) entre el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por conducto de la Comisión Nacional del Agua, y el Municipio de San Pedro Garza García. --- 8. La omisión del Director General del Organismo Cuenca de Río Bravo de la Comisión Nacional del Agua, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Gobierno Federal; de expedir la opinión técnica solicitada mediante oficio número OPM-376/2018, de fecha 03 (tres) de septiembre del 2018 (dos mil dieciocho), bajo la supuesta imposibilidad o inviabilidad de permitir trabajos o acciones temporales y/o permanentes encaminados al aprovechamiento de bienes nacionales en el cauce, ribera y márgenes del río Santa Catarina, a la altura del vado Jiménez en esa municipalidad; por la supuesta ausencia de permisos de ocupación de zonas federales (concesión); no obstante que dicha opinión técnica se solicitó con base en lo pactado en el convenio de coordinación celebrado el 20 (veinte) de febrero del año 2003 (dos mil tres), entre el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por conducto de la Comisión Nacional del Agua, y el Municipio de San Pedro Garza García. --- Se reclaman, además, todas las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, positivas o negativas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de todas y cada una (sic) de los actos y omisiones cuya invalidez se reclama, descritos con anterioridad."

[El subrayado es propio].

Luego, en su escrito de ampliación de demanda, el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, impugnó lo siguiente:

"10. El acuerdo contenido en el oficio número BOO.811.02.06.-464, de fecha 24 (veinticuatro) de septiembre del año 2018 (dos mil dieciocho), firmado por el Director de Administración del Agua del Organismo de Cuenca del Río Bravo de la Comisión Nacional del Agua, órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 181/2018

del Poder Ejecutivo Federal, a través del cual se dio inicio a un procedimiento administrativo en contra del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, con motivo de lo asentado en el Acta de Visita de Inspección PNI-2018-RBV-084, por la supuesta comisión de la infracción prevista en el artículo 119, fracción XX, de la Ley de Aguas Nacionales.”

[El subrayado es propio].

Por su parte, la medida cautelar cuya procedencia se analiza fue requerida para el efecto siguiente:

“(…) solicitamos a ese Alto Tribunal la suspensión de todos los efectos o consecuencias de carácter positivo que se derivan de los actos y omisiones impugnados; para el efecto de que, sin suspender el trámite del procedimiento administrativo iniciado a través del oficio impugnado número BOO.811.02.06.-464, de fecha 24 (veinticuatro) de septiembre del año 2018 (dos mil dieciocho), el Organismo de Cuenca del Río Bravo de la Comisión Nacional del Agua se abstenga de dictar la resolución administrativa correspondiente, hasta en tanto se resuelva esta controversia constitucional por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde se dilucide por parte de ese Alto Tribunal los alcances del convenio de coordinación materia de esta controversia, así como cuál es la correcta apreciación y calificación de los hechos observados por la autoridad federal.”

[El subrayado es propio].

De lo anterior, se desprende que la medida cautelar se solicita, esencialmente, para que no se ejecuten los efectos y/o consecuencias del oficio número BOO.811.02.06.-464, de veinticuatro de septiembre de dos mil dieciocho, signado por el Director de Administración del Agua del Organismo de Cuenca Río Bravo de la Comisión Nacional del Agua.

Atento a lo solicitado, a las características particulares del caso y a la naturaleza del acto impugnado en la ampliación de demanda, sin prejuzgar respecto del fondo del asunto que será motivo de estudio en la sentencia que en su oportunidad se dicte, procede **conceder la suspensión solicitada para que, en su caso, no se ejecute la sanción correspondiente** que pueda derivar del procedimiento administrativo iniciado con motivo del acta de visita PNI-2018-RBV-084, de conformidad con los numerales 119 y 120 de la Ley de Aguas Nacionales, **hasta en tanto se dicte sentencia definitiva en este asunto**, con lo cual se asegura provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de la parte actora y se evita que se le cause un daño irreparable, toda vez que de ejecutarse el acto señalado, quedaría sin materia la presente controversia constitucional.

Cabe señalar que con la medida cautelar concedida no se afectan la seguridad y economía nacionales, ni las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, puesto que únicamente se salvaguardan temporalmente los



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSI^{FORMA A-34}
CONSTITUCIONAL 181/2018

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

intereses de ambas partes en la controversia, respetando los principios básicos que rigen la vida política, social o económica del país.

En consecuencia, atento a lo razonado con antelación, se:

ACUERDA

PRIMERO. Se concede la suspensión solicitada por el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, respecto a la **ejecución de la sanción** que pueda derivar del procedimiento administrativo iniciado con motivo del acta de visita PNI-2018-RBV-084, **hasta en tanto se dicte sentencia definitiva en este asunto**, en los términos y para los efectos que se indican en este acuerdo.

SEGUNDO. 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 en el artículo 17 de la ley reglamentaria de la materia.

Notifíquese.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Jorge Mario Pardo Rebolledo**, 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.

ACUERDO
R
Leticia Guzmán Miranda

Esta hoja corresponde al proveído de doce de noviembre de dos mil dieciocho, dictado por el **Ministro instructor Jorge Mario Pardo Rebolledo**, en el incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional **181/2018**, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León. Conste.