

**PODER JUDICIAL**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 120/2011, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, y Voto Concurrente formulado por el Ministro Luis María Aguilar Morales.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 120/2011.**  
**PROMOVENTE: MUNICIPIO DE SAN PEDRO**  
**GARZA GARCÍA, ESTADO DE NUEVO LEÓN.**

**MINISTRA PONENTE: OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS.**  
**SECRETARIO: ALEJANDRO CRUZ RAMÍREZ.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al ocho de abril de dos mil catorce.

**VISTOS; y,**

**RESULTANDO:**

**PRIMERO.- Presentación de la Demanda.** Por escrito presentado el dieciocho de noviembre de dos mil once en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Mauricio Fernández Garza e Hiram Luis de León Rodríguez en su carácter de Presidente Municipal, Síndico Segundo del Republicano Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, promovieron controversia constitucional en contra de los siguientes poderes y órganos:

- 1. Congreso del Estado de Nuevo León.**
- 2. Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León.**
- 3. Secretario General de Gobierno.**
- 4. Secretario de Seguridad Pública del Estado.**
- 5. Procurador General de Justicia del Estado.**

Respecto del Congreso del Estado de Nuevo León, demandó lo siguiente:

- a) *La omisión en el establecimiento de las disposiciones legales para la prevención, control y atención de riesgos y contingencias urbanas; y las necesarias para el mejor efecto del mejoramiento urbano, en los términos del artículo 33, fracciones VI y X de la Ley General de Asentamientos Humanos, conforme a la Iniciativa de Ley presentada el día 30-trinta de Agosto de 2011-dos mil once, en la Oficialía de Partes de la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Nuevo León, por el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, a través del Presidente Municipal. -----*
- b) *Las consecuencias de hecho como derecho, directas e indirectas, mediatas e inmediatas derivadas del incumplimiento en el deber de legislar, estableciendo las disposiciones legales para la prevención, control y atención de riesgos y contingencias urbanas; y las necesarias para el mejor efecto del mejoramiento urbano, en los términos del artículo 33 fracciones VI y X de la Ley General de Asentamientos Humanos, conforme a la iniciativa de Ley presentada. -----*

Del Gobernador Constitucional del Estado se demandó:

- a) *La firma del Acuerdo de Coordinación en Materia de Juegos y Sorteos para Combatir el Juego Prohibido, en cuanto a la emisión del programa permanente de prevención, detección y combate del juego prohibido.*
- b) *El incumplimiento al Acuerdo de Coordinación en Materia de Juegos y Sorteos para Combatir el Juego Prohibido, en cuanto a la emisión del programa permanente de prevención, detección y combate del juego prohibido.*
- c) *El incumplimiento al Acuerdo de Coordinación en Materia de Juegos y Sorteos para Combatir el Juego Prohibido, en cuanto a las acciones para la detención y combate del juego prohibido en el Estado, y en particular en el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León.*

- d) *Las consecuencias de hecho y de derecho, directas e indirectas, mediatas e inmediatas derivadas del incumplimiento al Acuerdo de Coordinación en Materia de Juegos y Sorteos para Combatir el Juego Prohibido, en cuanto a la omisión en el establecimiento del programa permanente de prevención, detección y combate del juego prohibido y la falta de acciones para la detección y combate del juego prohibido en el Estado, y en particular en el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León.*

**SEGUNDO.- Antecedentes.** En la demanda se señalaron como antecedentes del caso los siguientes:

*“I.- En fecha 18-dieciocho de Agosto de 2006-dos mil seis, el c. Secretario de Gobernación Lic. Carlos Abascal Carranza, con el Gobierno del Estado de Nuevo León, representado por el C. Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, Lic. José Natividad González Parás, asistido por el C. Secretario de Gobierno del Estado de Nuevo León, C. Rogelio Cerda Pérez; el Secretario de Seguridad Pública del Estado, C. Antonio Garza García; y el Procurador General de Justicia del Estado de Nuevo León, Lic. Luis Carlos Treviño Berchelman, firmó el Acuerdo de Coordinación en Materia de Juegos y Sorteos para Combatir el Juego Prohibido. --- En la Cláusula Cuarta, nominada “COMPROMISOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO”, aparecen como responsabilidades de las autoridades demandadas, pertenecientes al Gobierno Estatal: --- a) Coadyuvar, por conducto de la Procuraduría General de Justicia del Estado en el ámbito de su competencia, en el ejercicio de las atribuciones que le correspondan a la autoridad federal. --- b) Instrumentar, en el ámbito de su competencia, un programa permanente de prevención y detección del juego prohibido. --- c) Informar a “LA SECRETARÍA” de las acciones que sean llevadas a cabo en seguimiento a los compromisos adquiridos en el presente acuerdo. --- d) Coadyuvar, cuando así lo solicite “LA SECRETARÍA”, sobre los efectos y consecuencias legales de la práctica del juego prohibido. --- II.- Mediante escrito presentado el día 30-treinta de Agosto de 2011-dos mil once, en la Oficialía de Partes de la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Nuevo León, el Ingeniero Mauricio Fernández Garza, Presidente Municipal del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, en ejercicio de la facultad que establece el artículo 68 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, y en los términos del artículo 115, fracciones III, inciso h) y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación a lo dispuesto en el artículo 33, fracciones VI y X de la Ley General de Asentamientos Humanos, preceptos éstos que prevén la facultad de la legislatura estatal de establecer las disposiciones para la prevención, control y atención de riesgos y contingencias urbanas; y las necesarias para el mejor efecto del mejoramiento urbano, presentó iniciativa de Ley para la Reforma de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León. --- La Iniciativa pretende la Reforma por Adición de la fracción XX del artículo 2; de la fracción XVI del artículo 4; de la fracción XIII del artículo 36; y, de la fracción IX del artículo 51; por Modificación del primer párrafo y Adición de dos párrafos al artículo 138, y por Derogación de la fracción III del artículo 127, de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León. --- III.- A la fecha, el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, no se ha pronunciado respecto a la iniciativa presentada el día 30-treinta de Agosto de 2011-dos mil once, y resolver la aprobación de la Iniciativa de Reforma por Adición de la fracción XX del artículo 2; de la fracción XVI del artículo 4; de la fracción XIII del artículo 36; y, de la fracción IX del artículo 51; por Modificación del primer párrafo y Adición de dos párrafos al artículo 138; y por Derogación de la fracción III del artículo 127, de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, presentada en los términos del artículo 115 fracciones III, inciso h) y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación a lo dispuesto en el artículo 33, fracciones VI y X de la Ley General de Asentamientos Humanos. --- IV.- El Gobierno del Estado ha incumplido el deber de instrumentar el programa de prevención y detección del juego prohibido, ni ha llevado las acciones para combatir el juego prohibido. --- Constituyendo la operación de los establecimientos que operan Casas de Apuestas, un <<riesgo>> y <<contingencia urbana>>; en particular, opera en el territorio municipal, en el Local 2,500-dos mil quinientos del inmueble ubicado en la Calle Batallón de San Patricio número 1,000-mil de la Colonia Residencial San Agustín, en San Pedro Garza García, Nuevo León, ilícitamente, frente al “Instituto Irlandés de Monterrey”, Colegio y Jardín de Niños, en contravención a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y 38 del Reglamento del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.”- - - -*

**TERCERO.- Conceptos de Invalidez.** El Municipio de San Pedro Garza García, esgrimió tres conceptos de invalidez que en síntesis pueden resumirse en los siguientes:

Respecto del Primer Concepto de Invalidez.

- a. Soporta que se conculcan los artículos 14, 16, 27, párrafo tercero, 39, 40, 41, párrafo primero, 73, fracción XXIX-C, 115, fracciones III, inciso h) y V y 133 de la Constitución Federal, con la omisión del Congreso del Estado de Nuevo León en atender a la iniciativa de reformas a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, se incumple el artículo 33 fracciones VI y X que disponen el deber de establecer disposiciones para la prevención, control y atención de riesgos y contingencias urbanas y las necesarias para el mejor efecto del mejoramiento urbano y con ello se afecta al Municipio pues se le deja sin posibilidad de atender dichos riesgos y contingencias urbanas, a la seguridad pública y al mejoramiento urbano.
- b. Sostiene que el desarrollo urbano es una facultad concurrente en la que inciden los distintos poderes públicos, misma que se rige por la Ley General de Asentamientos Humanos, de conformidad con los artículos 27, párrafo tercero, 73, fracción XXIX-C y 115 fracción V de la Constitución Federal. Asimismo, considera que el artículo 33 fracciones VI y X de la Ley General de Asentamientos Humanos señala al Congreso del Estado como responsable de establecer medidas legislativas que atiendan los riesgos y contingencias urbanas, a la seguridad pública y al mejoramiento urbano.
- c. Menciona que el Presidente Municipal presentó Iniciativa de Reforma por Adición de la fracción XX del artículo 2; de la fracción XVI del artículo 4; de la fracción XIII del artículo 36; y, de la fracción IX del artículo 51; por Modificación del primer párrafo y Adición de dos párrafos al artículo 138; y por Derogación de la fracción III del artículo 127, de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, presentada en los términos del artículo 115, fracciones III, inciso h) y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación a lo dispuesto en el artículo 33, fracciones VI y X de la Ley General de Asentamientos Humanos.
- d. Considera que la omisión legislativa afecta la esfera municipal y trastoca la seguridad pública y el orden territorial.
- e. Manifiesta que es ineludible para la legislatura la iniciativa de ley presentada y la emisión de medidas legislativas para la generación de condiciones favorables para una mayor seguridad pública, la prevención de riesgos y contingencias urbanas y eliminar los peligros y riesgos para una tranquilidad social.
- f. Sostiene que es patente la situación de riesgo derivada de la operación de los giros de Casas de Juego, Centros de Apuestas, Casinos y similares, por lo que es ineludible el establecimiento de la prohibición de tales usos de suelo. Asimismo, considera que la instalación y operación de casinos, casas de apuestas remotas, libros foráneos y demás establecimientos de apuestas amparados en la Ley Federal de Juegos y Sorteos han resultado un factor multiplicador del delito. En este sentido considera que son del conocimiento público las balaceras, detonación de artefactos explosivos y demás acciones violentas que se vienen suscitando en el Área Metropolitana de Monterrey. Para sustentar su apreciación, menciona los terribles incidentes delictivos acaecidos en varios establecimientos tales como el "Casino Royale", el "Casino Jubilee", el "Casino Revolución", el "Casino Red", el "Miravalle Palace", el "Hollywood" entre otros.
- g. Considera que se ataca la autonomía municipal por afectación a la seguridad pública en relación a la potestad urbanística.
- h. Señala que la seguridad pública es un función esencial del Municipio que conlleva el ejercicio de su potestad, de tal suerte que también las autoridades Federales y del Estado se encuentran obligadas a proveer en su esfera, de conformidad con el artículo 33 fracciones VI y X de la Ley General de Asentamientos Humanos, se pueda lograr el bienestar social y hacer efectivo los Derechos Humanos de los pobladores del municipio.
- i. Sostiene que la Legislatura del Estado incurre en desacato respecto a los artículos 27, párrafo tercero, 73 fracción XXIX-C y 115 fracción V de la Constitución Federal y de los artículos 33 fracciones VI y X de la Ley General de Asentamientos Humanos que asignan al Congreso del Estado la responsabilidad de proveer en la legislación las medidas de seguridad que atiendan a los riesgos y contingencias urbanas y al mejoramiento urbano.
- j. Considera que hay violación constitucional provocada por la inactividad del órgano legislativo frente al mandato del artículo 115, fracción V, la falta de adecuación por parte del Congreso del Estado de Nuevo León.

- k. Menciona que se ataca a la Autonomía Municipal en la función de seguridad pública, puesto que la operación de los establecimientos de casinos, casas de apuesta, libros foráneos y similares alteran la vida de la sociedad y generan zozobra y riesgo dejando en peligro a la población.
- l. Manifiesta que el Municipio actor tiene legitimación para demandar la reforma de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, toda vez que presentó iniciativa y la materia de dicha iniciativa incide en la potestad urbanística y la función de seguridad pública municipal, de conformidad con los artículos 27, párrafo tercero, 39, 40, 41, párrafo primero, 73, fracción XXXI-C, 115, fracciones III, inciso h) y V, y 133 de la Constitución Federal, por lo que procede que en protección de la esfera municipal, se declare la infracción a la Constitución.
- m. Señala que el silencio legislativo constituye una infracción a la Constitución, y por tanto que este Tribunal Pleno ha de considerar la procedencia de la presente controversia constitucional y restituir al Municipio ordenando a la legislatura la atención a la iniciativa de reforma a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

Respecto del Segundo Concepto de Invalidez.

- n. Argumentó que el Congreso del Estado y el Gobernador de Nuevo León, al ser omisos en la discusión y aprobación de la iniciativa de reforma presentada el treinta de agosto de dos mil once, conculcan al Municipio actor de su Garantía de Fundamentación y afectan con ello a la autonomía municipal.
- o. Señala que la omisión respecto de las disposiciones legales para la prevención, control y atención de riesgos urbanos en los términos del artículo 33 fracciones VI y X de la Ley General de Asentamientos Humanos, conforme a la iniciativa presentada por el Municipio actor, incumple la garantía constitucional de fundamentación y motivación reforzada. Asimismo, considera que los actos legislativos alcanzan la exigencia de fundamentación y motivación, entendida como la obligación y el deber de expresar las razones y motivos que consideran la desestimación o negativa de las medidas de seguridad y protección planteadas por el Municipio en la iniciativa.
- p. Manifiesta que los artículos 14 y 16, 27 párrafo tercero, 115, fracciones III, inciso h) y V de la Constitución Federal, obligan al Congreso y Gobernador del Estado de Nuevo León a que expresen el motivo para la desestimación del riesgo, peligro y la contingencia urbana.
- q. Señala que la Legislatura del Estado tiene la obligación de cumplir con la obligación de cumplir con una fundamentación y motivación reforzada, y sostiene su argumentación con apoyo en la tesis P. /J. 136/2001 y P. /J. 153/2005, de rubros: *“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS DE DERECHO PÚBLICO PUEDEN ALEGAR INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS DE FUNDAMENTACIÓN, MOTIVACIÓN E IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY”* y *“MUNICIPIOS. SU CREACIÓN NO PUEDE EQUIPARARSE A UN ACTO QUE SE EVERIFIQUE EXCLUSIVAMENTE EN LOS ÁMBITO INTERNOS DE GOBIERNO, POR LO QUE ES EXIGIBLE QUE SE APOYE EN UNA MOTIVACIÓN REFORZADA”*.
- r. Argumenta que la conducta negativa del Poder Legislativo y del Ejecutivo del Estado de Nuevo León carece de razonabilidad, deja de expresar la justificación de la negativa y no expresa las razones objetivas que valoren la situación de seguridad que prevalece.
- s. Manifiesta que el artículo 16 de la Constitución Federal obliga a las autoridades a cumplir con los requisitos que señala la Norma Suprema y cumplir con las formalidades para la emisión de los actos, con la exigencia de la motivación. Por lo que el Congreso del Estado no respeta el contenido de los diversos principios constitucionales y debe justificar las razones de la desestimación, negativa o improcedencia de las medidas legislativas para la atención de las contingencias urbanas, y, al no suceder, se presenta el vicio de inconstitucionalidad y se afecta al Municipio que ha presentado la iniciativa.

Respecto del Tercer Concepto de Invalidez:

- t. Considera que se conculcan los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal en relación a los diversos cardinales 27, párrafo tercero y 115, fracciones III y V también de la Norma Suprema dada la omisión imputable al Gobernador, Secretario General de Gobierno, Secretario de Seguridad Pública y Procurador, todos del Estado de Nuevo León en el ejercicio de las facultades concedidas por el Acuerdo de Coordinación en Materia de Juegos y Sorteos para Combatir el Juego Prohibido.

- u. Expresa que las autoridades del Gobierno del Estado de Nuevo León, incumplen el Acuerdo respecto al deber de “Instrumentar un programa permanente de prevención y detección del juego prohibido” así como la diversa de cumplir con las acciones de prevención y detección del juego prohibido.
- v. Considera que sin justificación ha pasado el tiempo sin que se verifiquen actuaciones por parte de las dependencias de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, no obstante las facultades y deberes asumidos mediante el convenio con la Secretaría de Gobernación.
- w. Señala que el artículo 16 obliga a las autoridades a cumplir con los deberes de fundamentación y motivación de sus actos y por lo tanto expresar las razones y causas que tienen la justificación que desestiman las solicitudes presentadas en interés del Municipio.
- x. Menciona que en un Estado de Derecho no puede admitirse que la autoridad aplaze el cumplimiento de sus responsabilidades y la omisión de las autoridades del Gobierno del Estado de Nuevo León en el acatamiento de sus deberes conforme al Convenio de dieciocho de agosto de dos mil seis y por tanto se lesiona la esfera municipal. Sobre el caso, considera que opera de forma ilícita un centro de apuestas remotas y/o libros foráneos frente a un centro educativo.
- y. Manifiesta que la abstención de las autoridades en sus funciones públicas, conculca la esfera municipal, toda vez que su negativa habrá de ser expresada y apoyada en una motivación reforzada, con apoyo en la tesis: P. / J. 153/2005 de rubro: “MUNICIPIOS. SU CREACIÓN NO PUEDE EQUIPARARSE A UN ACTO QUE SE VERIFIQUE EXCLUSIVAMENTE EN LOS ÁMBITOS INTERNOS DE GOBIERNO, POR LO QUE ES EXIGIBLE QUE SE APOYE EN UNA MOTIVACIÓN REFORZADA.”
- z. Finalmente, considera que procede declarar fundado el concepto de invalidez y ordenar a las autoridades del Estado de Nuevo León, ejercer las facultades y deberes asumidos por el Acuerdo de Coordinación en Materia de Juegos y Sorteos para Combatir el Juego Prohibido. Asimismo solicitó la aplicación en favor del Municipio de la tesis P. / J. 68/96 de rubro: “*CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EN ELLA NO ES POSIBLE JURÍDICAMENTE CONSIDERAR DEFICIENTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS.*”

**CUARTO.- Artículos constitucionales que se aducen violados.** Los artículos 13, 14, 16, 21, 27 párrafo tercero, 39, 40, 41, párrafo primero, 73, fracción XXIX-C, 115, fracciones II, segundo párrafo, III, inciso h) y V, inciso a) así como el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**QUINTO.- Prevención de la demanda y presunto desahogo.** Por acuerdo de veintidós de noviembre de dos mil once, la Ministra instructora previno al Municipio actor para que manifestara de manera precisa y concreta los actos concretos que había impugnado así como señalar el medio oficial en que se hubiesen publicado y expresar los conceptos de invalidez relativos. Ante lo cual, por escrito presentado el dos de diciembre ante la Oficina de Certificación Judicial y Certificación de este Alto Tribunal el Municipio actor desahogó la prevención invocada y manifestó sus argumentos.

**SEXTO.- Admisión, ampliación de la demanda y desechamiento.** Por acuerdo cinco de diciembre de dos mil once, se tuvo al Municipio actor por conducto de su delegado autorizado dando cumplimiento al requerimiento ordenado en proveído de veintidós de noviembre de dos mil once, así como admitir a trámite la demanda de Controversia Constitucional y emplazar tanto a las autoridades demandadas para que presentaran su contestación, como a la Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su derecho conviniese.

Mediante escrito presentado el diecinueve de diciembre de dos mil once en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, el Municipio actor presentó una ampliación de la demanda de la controversia constitucional en la que combatió el Decreto 246 emitido y promulgado por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León. En este sentido, por acuerdo de tres de enero de dos mil doce, la Ministra instructora desechó de plano, por notoria y manifiesta improcedencia la ampliación de la demanda presentada por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, fundamentalmente por considerar que el Decreto 246 no se trataba de un hecho nuevo ni superveniente, apoyándose en los cardinales 25 y 27 de la Ley Reglamentaria de la materia.

**SÉPTIMO.- Resolución del Recurso de Reclamación 1/2012-CA.** Mediante proveído de cinco de enero de dos mil doce, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite el recurso de reclamación que hizo valer el Presidente de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Nuevo León, en contra del proveído de cinco de diciembre de dos mil once dictado en la Controversia Constitucional 120/2011, mismo que mantuvo como registro el **1/2012-CA**.

Así, mediante resolución de veintinueve de febrero de dos mil doce, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación falló el mencionado Recurso de Reclamación 1/2012-CA, en la que se determinó en síntesis lo siguiente:

***“Luego, es claro que si en el caso no se desahogó la prevención por el Presidente y Síndico municipales, funcionarios que legalmente tienen la representación del Municipio actor, no debió tenerse por desahogada dicha prevención, porque, como ya lo indicamos, el delegado no cuenta con la representación legal del Municipio actor, y únicamente puede actuar dentro del juicio presentando promociones; concurriendo a las audiencias y en ellas rindiendo pruebas; formulando alegatos y promoviendo incidentes y recursos previstos en la Ley Reglamentaria de la materia, pero todo ello, una vez admitida la demanda. --- En este orden de ideas, lo procedente es revocar el auto recurrido y devolver los autos a la Ministra instructora, quien deberá acordar lo que en derecho corresponda.”<sup>1</sup>***

**OCTAVO.- Reposición de Actuaciones y Admisión.** En cumplimiento a la resolución del Recurso de Reclamación 1/2012, por acuerdo de veintisiete de marzo de dos mil doce la Ministra Instructora determinó lo siguiente:

***“Ahora en atención a que en la sentencia de mérito se determinó revocar el proveído de cinco de diciembre de dos mil once, en el cual se tuvo al delegado del Municipio actor desahogando la prevención ordenada en proveído de veintidós de noviembre del propio año y por admitida la demanda, entre otras cuestiones, la Ministra instructora que suscribe, en cumplimiento a la determinación adoptada por la Primera Sala de este Alto Tribunal y de conformidad con el artículo 58 del Código Federal de Procedimientos civiles, de aplicación supletoria, en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede a regularizar el procedimiento de la presente controversia constitucional, a partir del mencionado proveído que fue revocado, por lo que se dejan sin efectos todas las actuaciones posteriores realizadas en este expediente y se procederá a realizar el pronunciamiento que corresponda sobre la demanda hecha valer por el Municipio actor, en los siguientes términos: --- Atendiendo a que en la sentencia de cuenta, se determinó que el delegado del Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, no cuenta con atribuciones para desahogar la prevención realizada a la demanda inicial en auto de veintidós de noviembre de dos mil once, mediante el oficio registrado con el número 66675, se hace efectivo el apercibimiento decretado en el mencionado proveído, por lo que se tiene por no desahogada la prevención ordenada. No obstante a lo anterior, con fundamento en los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 26 y 28 de la citada Ley Reglamentaria, se admite a trámite, en sus términos, la demanda inicial que hace valer el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León.”***

Finalmente, se tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León, y no así al Secretario de General de Gobierno, Secretario de Seguridad Pública y Procurador General de Justicia, toda vez que son subordinados del Poder Ejecutivo del Estado, a quienes se ordenó emplazar para que contestaran la demanda.

**NOVENO.- Contestación de la demanda y presentación de prueba.** Mediante proveído de treinta y uno de mayo de dos mil doce, se tuvo a las autoridades demandadas dando contestación a la demanda de controversia constitucional instaurada en su contra, asimismo, se ordenó el desahogo de la prueba de inspección judicial ofrecida por el Municipio actor<sup>2</sup>.

Por otra parte, en diverso auto de tres de julio de dos mil doce, se dio contestación a la solicitud del Municipio actor de proveer lo que en derecho proceda respecto a su escrito de ampliación de demanda con número de registro 69683 ante este Alto Tribunal y se determinó no proveer de conformidad con lo solicitado<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Fojas 406 reverso y 407 del cuaderno del Tomo I de la Controversia Constitucional 120/2011.

<sup>2</sup> Foja 569 del cuaderno de la Controversia Constitucional 120/2011.

<sup>3</sup> Foja 598 del cuaderno de la Controversia Constitucional 120/2011.

A través de proveído de doce de julio de dos mil doce, se acordó el oficio presentado por el Presidente y Síndico del Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, por virtud del cual pretendieron ratificar el escrito de ampliación de demanda de trece de diciembre de dos mil once y se determinó desechar por improcedente la ampliación de demanda que se hizo valer en virtud de que no se trataba de hechos nuevos y/o supervenientes<sup>4</sup>.

Por resolución de doce de septiembre de dos mil doce, la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional procedió a declarar sin materia el recurso de reclamación **29/2012-CA**, en contra del acuerdo dictado el tres de julio de dos mil doce en la controversia constitucional 120/2011, "...toda vez que a ningún efecto conduciría, en su caso, revocar el auto recurrido, ya que la ampliación de demanda, cuyo trámite le fue negado al delegado de la actora, ya fue desechada posteriormente cuando la gestión correspondiente la hizo el Municipio actor por conducto de su Presidente y Síndico Municipal, tal como se le había señalado en el propio acto recurrido."<sup>5</sup>

**DÉCIMO.- Resolución del Recurso de Reclamación 30/2012-CA.** Mediante acuerdo de primero de agosto de dos mil trece, se formó y registró el expediente relativo al recurso de reclamación interpuesto por el delegado del Municipio de San Pedro Garza García en contra del proveído de doce de julio de dos mil doce y registrado bajo el número **30/2012-CA**.

Por resolución de diecinueve de septiembre de dos mil doce, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación falló el mencionado Recurso de Reclamación 30/2012-CA, en la que se determinó lo siguiente:

***"De lo anterior, se advierte que la norma que se pretende impugnar vía ampliación de demanda, está íntimamente vinculada con los primeros actos impugnados en el escrito inicial de controversia constitucional. --- Así las cosas, el argumento hecho valer por el recurrente, en el sentido de que la Ministra instructora debió admitir la ampliación de demanda al haberse presentado dentro del plazo previsto por el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia, aun cuando los demandados no hubieren presentado la contestación, es fundado, toda vez que, siguiendo lo que hemos dicho, no existe impedimento para admitir la ampliación de la demanda promovida dentro de los plazos previstos legalmente para promover demanda de controversia constitucional, y sin que se hubiere cerrado instrucción ; por el contrario, ello permite la consecución de la finalidad de esta figura procesal, pues, existiendo la posibilidad de que la parte actora formule ésta dentro de dicho plazo legal, procesalmente resulta más benéfico incorporar al tema de la controversia constitucional la norma o acto impugnado, en la ampliación , que se vincula con dicho juicio, a fin de dar solución al conflicto planteado y evitando así, la promoción de demandas contradictorias."***<sup>6</sup>

**DÉCIMO PRIMERO.- Admisión de la Ampliación de Demanda.** Mediante proveído de cinco de noviembre de dos mil doce, y en acatamiento a la resolución pronunciada en el recurso de reclamación 30/2012-CA, se admitió a trámite la ampliación de la demanda, que hizo valer el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León y se emplazó a las autoridades demandadas a efecto de pronunciarse respecto a dicha ampliación<sup>7</sup>. En esencia el municipio de San Pedro Garza García combatió lo siguiente:

Respecto del Congreso del Estado de Nuevo León se demandó:

- a) *La aprobación del Decreto número 246, por el que se adiciona un artículo 127 Bis; y se deroga la fracción III del artículo 127, de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha 04-cuatro de Noviembre de 2011-dos mil once.*
- b) *Las consecuencias de hecho como de derecho, directas e indirectas, mediatas e inmediatas derivadas de la aprobación y futura aplicación de las disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, el 04-cuatro de Noviembre de 2011.*

Del Gobernador y Secretario General de Gobierno del Estado de Nuevo León

- c) *Se demandó la promulgación, orden de publicación, firma y refrendo del Decreto número 246, por el que se adiciona un artículo 127 Bis; y se deroga la fracción III del artículo 127, de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha 04-cuatro de Noviembre de 2011.*

<sup>4</sup> Foja 619 del cuaderno de la Controversia Constitucional 120/2011.

<sup>5</sup> Fojas 721 y 722 del cuaderno de la Controversia Constitucional 120/2011.

<sup>6</sup> Foja 746 y 747 del tomo I de la Controversia Constitucional 120/2011.

<sup>7</sup> Foja 749 y 750 del tomo I de la Controversia Constitucional 120/2011.

Respecto del Único Concepto de Invalidez de la ampliación de demanda, la parte actora adujo en síntesis lo siguiente:

- a. Se conculcan los artículos 13, 14, 16, 21, 27 párrafo tercero, 40, 41, 73 fracción XXIX-C, 115 fracción II y V, inciso a), 120, 128 y 133 de la Constitución Federal, toda vez que deja de observar los Principios de razonabilidad, la garantía de fundamentación y motivación, adolece de incongruencia, concede ventaja indebida e incumple con las medidas legislativas de seguridad al apoyarse en una iniciativa defectuosa apoyada por el Gobernador del Estado de Nuevo León.
- b. Señala que resulta viciado, defectuoso, incoherente e incongruente que en el mismo acto de motivación de la iniciativa se señale como motivación la seguridad patrimonial legítima y la vida de los ciudadanos que exige poner un alto a la proliferación de casinos o casas de apuesta. Asimismo, señala que la legislatura debe respetar el contenido del principio constitucional de razonabilidad.
- c. Sostiene que el congreso local debió establecer en términos del artículo 33, fracción VI y X, medidas legislativas de seguridad, para eliminar riesgos, atacar los establecimientos que existen, dado que son los actuales establecimientos los que han causado intranquilidad, a los que la iniciativa del Gobernador pretende su regulación estableciendo la contribución.
- d. Considera que resultan incongruentes y defectuosas las disposiciones del Decreto número 246, pues no se razonan como causas de intranquilidad e inseguridad los futuros establecimientos y nada hace en contra del peligro y el riesgo probados de los establecimientos que se encuentran en operación.
- e. Señala que el requisito de razonabilidad y proporcionalidad, las garantías de fundamentación y motivación, se alcanzan cuando se tiene calidad en los argumentos, sin que se expresen en el acto legislativo las razones que justifiquen la desatención al riesgo y peligro que han generado los actuales establecimientos en operación y el Decreto impugnado se soportó en una iniciativa del Gobernador del Estado, que pretende la regularización de estos establecimientos, proponiendo una contribución, y sin ninguna justificación, incumple la Legislatura en las medidas legislativas en términos del artículo 33, fracciones VI y X de la Ley General de los Asentamientos Humanos, y emitir las normas necesarias para atender a la urgencia en la seguridad pública y establecer el marco necesario para proceder a la eliminación del juego prohibido.
- f. Manifiesta que es irregular el Decreto 246, pues atenta a la autonomía municipal, no cumple con las formalidades para la emisión del acto y debió atender a la problemática de los establecimientos que se encuentran en operación y ello se trata de una exclusión discrecional sin justificación alguna.
- g. Considera que se viola el principio de razonabilidad dada la omisión en la expresión de las razones objetivas para proteger a los actuales establecimientos y no establecer medidas legislativas necesarias para eliminar el peligro y riesgo que representan.
- h. Señala que el congreso del Estado no debió conceder privilegios o ventajas indebidas a algún establecimiento, asimismo, la Legislatura no debió actuar de forma arbitraria y en exceso para la validez, y debió justificar las razones de la ley privativa y abarcar a todos los establecimientos, por lo que se violan los artículos 13, 16, 21, 39, 73, fracción XXIX-C y 115, fracción IV de la Constitución Federal.
- i. Sostiene que el Decreto 246 es contrario a los artículos 16, 73 fracción XXIX-C y 115 fracción V, dado que la zonificación y determinación se trata de una facultad exclusiva municipal.
- j. Reproduce el contenido de los artículos 2º 9º y 35 de la Ley General de Asentamientos Humanos para sostener que se trata de una facultad exclusiva municipal para formular, aprobar y administrar la zonificación en su territorio. Asimismo, sostiene que el Congreso del Estado de Nuevo León al establecer el artículo 127 BIS ejerce una atribución que pertenece al municipio y de allí su incompetencia.
- k. Sostiene que la aplicación del artículo 127 BIS de la Ley de Desarrollo Urbano, tendrá por efecto que los particulares acudirán a solicitar el amparo federal reclamando vicios del numeral citado, y, en su caso, recurrirán los Diputados al Congreso.
- l. Sostiene que en el Decreto 246 debió ejercerse la potestad del artículo 33, fracción VI de la Ley General de Asentamientos Humanos. Asimismo, el Decreto 246 fue presentado por el Gobernador y no por la autoridad municipal quien ostenta de manera exclusiva es competencia de los ayuntamientos.
- m. Finalmente, solicita que se aplique en su beneficio la tesis plenaria de este Tribunal Constitucional de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EN ELLA NO ES POSIBLE JURÍDICAMENTE CONSIDERAR DEFICIENTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS".

**DÉCIMO SEGUNDO.- Contestación del Poder Legislativo.** En su contestación a la demanda, el referido Poder manifestó en síntesis lo siguiente:

Respecto de la procedencia.

- a. Que la parte actora carece de legitimación procesal para plantear la controversia constitucional, dado que no se acredita que haya surgido de una decisión colegiada del ayuntamiento.
- b. Que si bien podría pensarse que el Presidente Municipal y el Síndico Segundo tienen la representación legal del Municipio, es necesario que el Ayuntamiento se pronuncie sobre el particular para que sus funcionarios que los representen estén en condiciones de actuar bajo la decisión de mérito, pues habrán de ser los síndicos, regidores y el propio Presidente Municipal, en su carácter de representantes de la sociedad quienes determinen en forma deliberante, colegiada y por mayoría, si es preciso acudir en representación del Ayuntamiento en la controversia constitucional, y ante la ausencia de un Acta de Cabildo que avale dicho cuestión, resulta que los firmantes de la controversia que se atiende carecen de legitimación procesal para acudir a la presente vía.
- c. Que no existe disposición alguna que señala que el Presidente Municipal y el Síndico estén facultados para presentar Controversias Constitucionales, de conformidad con el artículo 16 de la Constitución Federal y los artículos 27 y 30 de la Constitución del Estado de Nuevo León. Así, se considera que el Presidente Municipal y el Síndico Segundo no tienen facultades para presentar la presente Controversia, puesto que es requisito necesario que previamente el cabildo haya tomado dicha determinación. Asimismo, apoyo su parecer con los criterios de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FUNCIONARIOS LEGITIMADOS PARA PROMOVERLAS (CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS)" y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA INTERVENIR EN ELLA. NO LA TIENE CUALQUIER MIEMBRO AISLADO DEL AYUNTAMIENTO O CONCEJO MUNICIPAL."
- d. Sostiene que la legitimación de un municipio para interponer una controversia constitucional recae en su ayuntamiento, pues es éste su órgano de gobierno, lo cual no debe confundirse con la representación de este. Así, el municipio actor no justifica al acuerdo previo del ayuntamiento para interponer la controversia constitucional, ya que de sus actas del cabildo celebrados no se advierte tal determinación, y de su página de internet, no se advierte acta del cabildo, en virtud de la cual el ayuntamiento haya tomado la decisión de combatir las normas generales.
- e. Que del periodo comprendido del día treinta y uno de octubre de dos mil nueve al trece de diciembre de dos mil once, no se advierte de alguna de las sesiones celebradas por el ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León la presentación de la controversia constitucional, así quienes firman la demanda, carecen de legitimación procesal para representar al municipio.
- f. Sostiene que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria, en relación con el artículo 11 primer párrafo, al derivarse de la carencia de legitimación procesal.

Respecto a los Conceptos de Invalidez.

- g. Sostiene que el principal argumento del Municipio actor se basa en la falta de pronunciamiento respecto de una iniciativa de Ley, no obstante, la misma está siendo atendida en los términos de las disposiciones legales del proceso legislativo. Igualmente señala que el Congreso del Estado de Nuevo León ha expedido una serie de reformas para regular el marco competencial de la entidad y evitar así la proliferación de establecimientos de casinos, casas de apuestas y similares.
- h. Considera que el acto que se atribuye al Congreso del Estado de Nuevo León no es susceptible de ser reclamado por medio de una controversia constitucional.
- i. Menciona que la parte actora relaciona la norma cuya invalidez por omisión reclama con la falta de atención de su iniciativa, asimismo señala que ni de la Constitución Federal, ni la Constitución del Estado de Nuevo León se desprende que el Poder Legislativo deba resolver una iniciativa de ley en determinado tiempo.
- j. Considera que del contenido de los artículos 65, 66, fracción I inciso a) y 67 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, y de los numerales 37 y 39 fracción VIII del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León no obligan al Poder Legislativo a resolver una iniciativa en un plazo determinado, y ello no es motivo para ser reclamado en la presente vía.

- k. Se sostiene que el Poder Legislativo no se encuentra en omisión legislativa, dado que las normas susceptibles de invalidez son aquellas que son contrarias a la Constitución Federal y no aquellas que no les guste o acomode a determinados funcionarios públicos.
- l. Menciona que el Gobernador del Estado de Nuevo León envió una iniciativa el treinta y uno de agosto de dos mil once para frenar la problemática del establecimiento de casas de juego, centros de apuesta, casinos y similares, para ello, propuso una serie de reformas a la Constitución del Estado de Nuevo León y a otros cuerpos normativos<sup>8</sup>, para estos efectos se cita la exposición de motivos de dichas iniciativas de reformas.
- m. Finalmente, indica que a la fecha, ya se han emitido reformas a la Constitución del Estado de Nuevo León en sus artículos 23 y 132, diversas reformas a la Ley de Desarrollo Urbano en su artículo 127 fracción III y 127 BIS; la adición al artículo 72 Bis de la Ley Estatal de Salud, el artículo 127 de la Ley de Seguridad Pública, el artículo 67 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León. Asimismo considera que el Poder Legislativo no se encuentra en mora y dichas normas reformadas no se combatieron y por tanto devienen en consentidas, apoya su argumento con la tesis: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA "OMISIÓN" IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD".

Respecto a la Ampliación de la Demanda:

- n. Que deviene infundada la dolencia del municipio actor respecto del Decreto 246 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León en fecha 4 de Noviembre del 2011, en atención a que la facultad prevista en la fracción II del artículo 115 Constitucional se encuentra subordinada a la facultad legislativa. Asimismo, sostiene que las facultades concurrentes son aquellas en donde las entidades federativas pueden actuar respecto de una misma materia.
- o. Menciona que la facultad conferida al Congreso de la Unión en el artículo 73 fracción XXIX-C Constitucional, para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en materia de asentamientos humanos y cumplir los fines del párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución se encuentran en la Ley General de Asentamientos Humanos.
- p. Señala que el objeto de una ley general puede consistir en la regulación de un sistema nacional, como en el caso de los asentamientos humanos. Asimismo, las normas que expidan los Estados o los Municipios deberán sujetarse a las leyes generales que expida el Congreso de la Unión, en específico reproduce el contenido de los artículos 7, 8 y 9 de la Ley General de Recursos Humanos, que establecen facultades que le corresponde a cada orden de gobierno.
- q. Sostiene que la norma general impugnada por la parte actora fue expedida en perfecto apego al principio de legalidad contenido en el artículo 16 de la Carta Magna y 29 y 30 de la Constitución del Estado de Nuevo León.
- r. Menciona que la parte actora combate el Decreto No. 246 que adiciona un artículo 127 Bis y deroga la fracción III del artículo 127 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, pero omite señalar en qué consiste la violación que acusa, por lo anterior este Alto Tribunal deberá desestimar la controversia constitucional planteada al no precisar los términos de su concepto de invalidez.
- s. Considera que el Tribunal Constitucional debe limitar su estudio a los puntos planteados sin invocar otros, lo que, de conformidad con el artículo 40 de la Ley Reglamentaria lleva a sostener que no debe suplirse la ausencia de la queja. Asimismo, la parte actora interpreta en forma parcial la Ley General de Asentamientos Humanos y omite referirse al contenido de los artículos 7° y 8° de dicho cuerpo normativo.
- t. Considera que deben ser desestimados los argumentos de la parte actora en atención a que el artículo 8° dispuso que las entidades federativas pueden legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, en consecuencia es erróneo sostener que los artículos impugnados atenten contra la autonomía municipal y en consecuencia devienen en inoperantes.

---

<sup>8</sup> Entre otras: la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, a la Ley de Protección Civil para el Estado de Nuevo León y a la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León, la Ley de Salud, la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León y la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.

**DÉCIMO TERCERO.- Contestación del Poder Ejecutivo.** El Poder Ejecutivo al contestar la demanda, determinó en síntesis lo siguiente:

Respecto de la procedencia.

- a. Señala que se actualiza la causal de improcedencia del artículo 20 fracción II de la Ley Reglamentaria, puesto que los actos que la parte actora reclama en su demanda, no son actos atribuidos al Gobernador del Estado, puesto que le corresponden al Congreso del Estado de Nuevo León, de acuerdo con los artículos 30, 46, 63 fracciones I, XLI y LII, 70, 71, 81, 85 fracción X de la Constitución del Estado de Nuevo León.
- b. Considera que debe sobreseerse el presente juicio, ya que se actualiza la fracción II del artículo 20 de la Ley Reglamentaria, pues no es cierto que exista una omisión en la discusión y aprobación de las disposiciones legales que refiere la parte actora. Lo anterior, en virtud de que por medio de los anexos que acompaña se da cuenta que en fecha de treinta y uno de agosto de dos mil once, el Poder Ejecutivo del Estado presentó dos iniciativas de ley, asimismo, la Procuraduría General de Justicia del Estado se encuentra colaborando con diversas instituciones para tratar los temas de adicciones y realizar acciones para prevenirlas, informando de manera preventiva las consecuencias de la práctica de juegos ilegales promoviendo la responsabilidad social se tiene la problemática de la ludopatía para su oportuna detección y atención. Asimismo señala que las pláticas informativas y preventivas sobre la práctica de juegos ilegales en instituciones públicas y privadas en el Estado de Nuevo León.
- c. Considera que toda vez que los actos no inciden en el ámbito de su competencia y no existen las omisiones que refiere la parte actora, lo procedente es sobreseer la presente controversia constitucional con fundamento en el artículo 20, fracciones II y III de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal.

Respecto a los Conceptos de Invalidez.

- d. Señala que es cierto que en fecha de dieciocho de agosto de dos mil seis se firmó el Acuerdo de Coordinación en Materia de Juegos y Sorteos para Combatir el Juego Prohibido, y como responsabilidades las mencionadas en la cláusula cuarta denominada "Compromisos del Gobierno del Estado".
- e. Que respecto a los puntos II, III, de los antecedentes de la demanda del Municipio actor, no son hechos propios. Asimismo, señala que no es cierto que el Gobierno del Estado de Nuevo León haya incumplido el deber de instrumentar el programa de prevención y detección del juego prohibido, ni tampoco que haya dejado de llevar a cabo las acciones para combatirlo.
- f. Menciona que el treinta y uno de agosto de dos mil once, el Ejecutivo del Estado de Nuevo León, presentó dos iniciativas relacionadas con el tema de juegos y sorteos, entre las que destacan artículos de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, la Ley de Desarrollo Urbano, la Ley de Protección Civil, la Ley de Seguridad Pública, la Ley Estatal de Salud, la Ley de Justicia Administrativa y la Ley de Hacienda, todas del Estado de Nuevo León.
- g. Señala que no es cierto el acto cuya invalidez se demanda al Gobernador, consistente en "a).- *La omisión en el establecimiento de las disposiciones legales para la prevención, control y atención de riesgos y contingencias urbanas; y las necesarias para el mejor efecto del mejoramiento urbano, en los términos del artículo 33, fracciones VI y X de la Ley General de Asentamientos Humanos, conforme a la iniciativa de Ley presentada el día 30-treinta de Agosto de 2011-dos mil once, en la Oficialía de Partes de la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Nuevo León, por el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, a través del Presidente Municipal.* b).- *Las consecuencias de hecho como de derecho, directas o indirectas, mediatas e inmediatas derivadas del incumplimiento en el deber de legislar, estableciendo las disposiciones legales para la prevención control y atención de riesgos y contingencias urbanas; y las necesarias para el mejor efecto del mejoramiento urbano, en los términos del artículo 33, fracciones VI y X de la Ley General de Asentamientos Humanos, conforme a la iniciativa de Ley presentada.*"
- h. Finalmente, señala que los actos que reclama no son actos atribuidos al Gobernador del Estado, puesto que le corresponden al Congreso, de conformidad con los artículos 63 y 70 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

Respecto a la ampliación de la demanda:

- i. Considera que se deben de tener por inoperantes todos los argumentos y conceptos de invalidez de la parte actora, toda vez que señaló como acto reclamado el Decreto 246 expedido por el Congreso del Estado de Nuevo León y al desarrollar sus conceptos de invalidez tan solo evidencia falta de argumentos, apoya su criterio con la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESEERSE CUANDO SE IMPUGNAN LOS DICTÁMENES DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS, YA QUE CONSTITUYEN ACTOS QUE FORMAN PARTE DE UN PROCEDIMIENTO Y NO RESOLUCIONES DEFINITIVAS QUE PONGAN FIN A UN ASUNTO."

- j. Sostiene que es erróneo y falso que el Congreso del Estado haya dejado de observar la garantía de fundamentación y motivación, toda vez a que dicho órgano cuenta con sus atribuciones las de legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo de los centros de población de acuerdo con el artículo 27 tercer párrafo, 115 fracción V inciso a) de la Constitución Federal y los artículos 1º fracción I, 4,6,8 fracción I y demás de la Ley General de Asentamientos Humanos.
- k. Sostiene que el Gobernador del Estado de Nuevo León, el Secretario General de Gobierno y Secretario de Desarrollo Sustentable tienen entre sus atribuciones las de refrendar y publicar las leyes que emanen el Congreso del Estado, de conformidad con los artículos 75, 77 y 88 de la Constitución del Estado de Nuevo León.
- l. Señala que el Decreto 246 se encuentra debidamente fundado y motivado, apoya su argumento con el criterio: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA", "PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO" y "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS DECRETOS EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EN USO DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS OTORGADAS POR EL ARTÍCULO 131, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."
- m. Señala que el Municipio de San Pedro Garza García deja de observar los fines y objetivos de la controversia constitucional, en la medida que pretende defender derechos de los particulares y apoya su parecer con la tesis: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ ORIENTADOS A SALVAGUARDAR DERECHOS DE PARTICULARES."
- n. Menciona que la parte actora no desarrolló ningún silogismo lógico jurídico que demostrase que el Decreto 246 invade la esfera competencial del municipio, asimismo, tampoco le asiste la razón al señalar que dicho decreto sea contrario a los artículos 16, 73, fracción XXIX-C y 115 fracción V de la Constitución Federal, con relación a los artículos 40, 41, 120, 128, 133 y de la Ley General de Asentamientos Humanos.
- o. Sostiene que si bien es cierto que los municipios tienen atribución de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, dichas atribuciones se ejercen en los términos que establezcan las leyes federales y estatales, conforme con los artículos 27 párrafo tercero, 115 fracción V, inciso a) de la Constitución Federal, artículos 1º fracción I; 4; 6; 8 fracción I y demás de la Ley General de Asentamientos Humanos, las atribuciones deben efectuarse con la concurrencia entre la Federación, los Estados y Municipios, por lo que la formulación, aprobación y administración de la zonificación y planes de desarrollo urbano no es una facultad exclusiva del municipio. Cita en su punto los criterios: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTES POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL", "ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL ARTÍCULO 52 DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, ANALIZADO EN EL CONTEXTO DE LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES CONCURRENTES EN ESA MATERIA, ES CONSTITUCIONAL" y "ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS PARA AUTORIZAR, CONTROLAR Y VIGILAR LA UTILIZACIÓN DEL SUELO, ASÍ COMO PARA OTORGAR LICENCIAS Y PERMISOS PARA CONSTRUCCIONES DENTRO DE SU TERRITORIO NO ES IRRESTRICTO."

**DÉCIMO CUARTO.- Contestación del Secretario de Desarrollo Sustentable.** De conformidad con el acuerdo de cinco de noviembre de dos mil doce dictado en el presente asunto, se tuvo a la mencionada autoridad como demandada en la ampliación de la demanda y en síntesis determinó:

Respecto de la ampliación de la demanda.

- a. Que de conformidad con los artículos 18 fracción XII y 32 inciso A, fracción XIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León y 6º fracción III de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, la Secretaría tiene a su cargo el despacho de los asuntos en materia de desarrollo urbano.
- b. Menciona que el refrendo y firma del proceso de producción de leyes, posterior a su formulación y expedición se traduce en la vigencia y la obligatoriedad de la ley, se encuentra regulado en los artículos 77 y 88 de la Constitución del Estado de Nuevo León, y, en consecuencia es autoridad competente para firmar y refrendar el Decreto 246 y apoya su parecer con un criterio de un Tribunales Colegiado<sup>9</sup> y de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación con el rubro: "REFRENDO DE LOS DECRETOS DEL EJECUTIVO POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO RESPECTIVOS" y "REFRENDO DE LOS DECRETOS DEL EJECUTIVO POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO RESPECTIVO."

---

<sup>9</sup> "REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DEL ESTADO DE YUCATÁN. CORRESPONDE SU REALIZACIÓN AL SECRETARIO DE GOBIERNO Y AL SECRETARIO DEL RAMO"

- c. Sostiene que se deben de tener por inoperantes todos los argumentos y conceptos de invalidez de la parte actora, ya que señaló como acto reclamado el Decreto 246 expedido por el Congreso del Estado de Nuevo León. Sostuvo además que la parte actora no elaboró argumentos lógicos jurídicos tendientes a demostrar la inconstitucionalidad del decreto, y apoya su parecer con la tesis de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESEERSE CUANDO SE IMPUGNAN LOS DICTÁMENES DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS, YA QUE CONSTITUYEN ACTOS QUE FORMAN PARTE DE UN PROCEDIMIENTO Y NO RESOLUCIONES DEFINITIVAS QUE PONGAN FINA A UN ASUNTO.”
- d. Sostiene que de conformidad con el artículo 115 fracción V inciso a) de la Constitución Federal y 8 fracción I de la Ley General de Asentamientos Humanos, las autoridades demandadas tienen facultades constitucionales para legislar y emitir leyes en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, y en consecuencia el Decreto 246 expedido por el Congreso del Estado de Nuevo León resulta debidamente fundado y motivado, asimismo apoya su parecer con las tesis de rubro: “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD”, “PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO” y “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS DECRETOS EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EN USO DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS OTORGADAS POR EL ARTÍCULO 131, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.
- e. Sostiene que el Municipio de San Pedro Garza García deja de observar los fines establecidos en las controversias constitucionales, todo ello debido a que defiende a las personas físicas y morales en tanto la controversia constitucional no tiene por objeto salvaguardar los intereses particulares; apoya su parecer con el criterio: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ ORIENTADOS A SALVAGUARDAR DERECHOS DE PARTICULARES”.
- f. Señala que en el único concepto de invalidez la parte actora no desarrolló ningún silogismo jurídico tendiente a demostrar que el Decreto 246 invade la esfera competencial del municipio.
- g. Menciona que la regulación de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano debe desarrollarse a través de la concurrencia entre la Federación, los Estados y los Municipios, por lo que la formulación, aprobación y administración de la zonificación y planes de desarrollo urbano, no es una facultad exclusiva de la autoridad municipal. Acompaña su razonamiento con las tesis de rubro: “ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTES POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL”, “ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL ARTÍCULO 52 DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, ANALIZADO EN EL CONTEXTO DE LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES CONCURRENTES EN ESA MATERIA, ES CONSTITUCIONAL” y “ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS PARA AUTORIZAR, CONTROLAR Y VIGILAR LA UTILIZACIÓN DEL SUELO, ASÍ COMO PARA OTORGAR LICENCIAS Y PERMISOS PARA CONSTRUCCIONES DENTRO DE SU TERRITORIO NO ES IRRESTRICTO”.

**DÉCIMO QUINTO.- Contestación del Secretario de Gobierno del Estado de Nuevo León.** De conformidad con el acuerdo de cinco de noviembre de dos mil doce dictado en la presente controversia constitucional, se tuvo a la mencionada autoridad como demandada en la ampliación de la demanda y en síntesis determinó:

Respecto de la procedencia.

- a. Sostiene que se actualiza la causa de improcedencia de la fracción 19 fracción VIII de la Ley Reglamentaria, debido a que carece de interés legítimo, puesto que, a su parecer no le causa ningún perjuicio, apoya su dicho con la tesis de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA”.
- b. Considera que es improcedente la presente controversia constitucional en virtud de que no se advierte ningún acto de la autoridad estatal que invada la esfera jurídica del Municipio de San Pedro Garza García.
- c. Señala que los argumentos de la parte actora tienden a defender a las personas físicas o morales dedicadas a los establecimientos de centro de apuestas o “casineros” constituyéndose de facto en representante legal de esos negocios y abogando por sus intereses, en tanto que el objeto de la controversia no es salvaguardar los intereses de los particulares; apoya su parecer con la tesis de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ ORIENTADOS A SALVAGUARDAR DERECHOS DE PARTICULARES”.

- d. Sostiene que también se surte la causal de improcedencia del artículo 19 fracción VIII de la Ley Reglamentaria, en tanto que la parte actora carece de interés legítimo para pretender hacer valer cuestiones que solo afectarían a particulares y se funda en presunciones futuras cuya realización es incierta, apoya su parecer con los criterios de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS DE MORELOS CARECEN DE INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO” y “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. COMO PRINCIPIO FUNDAMENTAL REQUIERE LA EXISTENCIA DE INVASIÓN DE COMPETENCIAS DE UN NIVEL DE GOBIERNO A OTRO, POR LO QUE SI EN EL CASO NO SE ACTUALIZA ESTE REQUISITO DE PROCEDENCIA, DEBE DESECHARSE DE PLANO”.

Respecto a la ampliación de la demanda:

- e. Considera que para “...el no procedente supuesto de que esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación contra todo derecho desestime las causales de improcedencia antes propuestas y aborde la temática que a modo de “CONCEPTOS DE INVALIDEZ” planteó la parte actora en su escrito de ampliación de demanda...”<sup>10</sup> resultan inoperantes e infundados en tanto que no se dejan de observar los principios de razonabilidad y proporcionalidad.
- f. Sostiene que no es cierto el acto que se demanda, toda vez que únicamente se refrendó la promulgación y orden de publicación del Decreto número 246, por el que se adicionó un artículo 127 Bis y se derogó la fracción III 127, de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, en tanto que el titular del Ejecutivo y el Secretario de Gobierno tienen dichas obligaciones de conformidad con los artículos 75, 76 y 88 de la Constitución local.
- g. Sostiene que no afirma ni niega lo señalado que a la Comisión de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, le haya sido turnada el expediente 7058/LXXII por no ser hechos propios, al igual que la aprobación del Decreto 246.
- h. Señala que el Decreto 246 no deja de observar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, ni se restringe la garantía de fundamentación y motivación, tampoco adolece de incongruencia, ni concede una ventaja indebida, ni incumple medidas legislativas de seguridad, ni se encuentra basada en una iniciativa defectuosa.
- i. Señala que se deben tener por inoperantes todos los argumentos y conceptos de invalidez realizados por la parte actora, toda vez que se señaló como acto reclamado el Decreto 246 expedido por el Congreso del Estado de Nuevo León.
- j. Considera que la parte actora no evidenció argumentos lógico jurídicos tendientes a demostrar la supuesta inconstitucionalidad que le causa agravio, cita al respecto la tesis de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESEERSE CUANDO SE IMPUGNAN LOS DICTÁMENES DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS, YA QUE CONSTITUYEN ACTOS QUE FORMAN PARTE DE UN PROCEDIMIENTO Y NO RESOLUCIONES DEFINITIVAS QUE PONGAN FIN A UN ASUNTO”.
- k. Sostiene que es falso que se deje de observar la garantía de fundación y motivación, puesto que el Congreso del Estado de Nuevo León tiene atribuciones para legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, de acuerdo con los artículos 27 tercer párrafo, 115 fracción V inciso a) de la Constitución Federal; 1 fracción I, 4, 6, 8 fracción I y demás relativos de la Ley General de Asentamientos Humanos.
- l. Señala que las autoridades demandadas cuentan con facultades constitucionales para legislar y emitir leyes en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano por parte del Congreso, asimismo, apoya su parecer con las tesis de rubro: “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA”, “PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO” y “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS DECRETOS EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EN USO DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS OTORGADAS POR EL ARTÍCULO 131, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

<sup>10</sup> Foja 9 del Oficio BSG/015/2013 de contestación de ampliación de demanda a cargo del Secretario General de Gobierno del Estado de Nuevo León, visible a foja 86 del Tomo II de la Controversia Constitucional 120/2011.

- m. Finalmente sostuvo que la concurrencia en la materia se lleva a cabo con la Federación, los Estados y los Municipios, y no se trataría de una facultad exclusiva de la autoridad municipal, apoya su parecer con las tesis de rubro: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL ARTÍCULO 52 DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, ANALIZADO EN EL CONTEXTO DE LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES CONCURRENTES EN ESA MATERIA. ES CONSTITUCIONAL", "ASENTAMIENTOS HUMANOS. EN EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS PARA AUTORIZAR, CONTROLAR Y VIGILAR LA UTILIZACIÓN DEL SUELO, ASÍ COMO PARA OTORGAR LICENCIAS Y PERMISOS PARA CONSTRUCCIONES DENTRO DE SU TERRITORIO ES IRRESTRICTO".

**DÉCIMO SEXTO.- Opinión de la Procuradora General de la República.** Al formular su opinión, la Procuradora manifestó que este Tribunal Constitucional es competente, la parte actora cuenta con legitimación y fue presentada la demanda en oportunidad, asimismo sostuvo los argumentos siguientes:

Respecto de la procedencia.

- a. Señala que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria, en virtud de que el Municipio actor promovió la controversia constitucional en contra de un supuesto acto omisivo del Poder Legislativo en la discusión y aprobación de la iniciativa de reformas a la Ley de Desarrollo Urbano de la entidad, misma que aún no cobra definitividad. Apoya su argumento con la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE HAYA PROMOVIDO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGALMENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO O, SI HABIÉNDOLO HECHO, ESTÁ PENDIENTE DE DICTARSE LA RESOLUCIÓN EFECTIVA".
- b. Sostiene que al existir un procedimiento ya iniciado que se encuentra en trámite en el cual dado su estado procesal no existe determinación o resolución definitiva sobre el mismo, debe considerarse que la controversia resulta improcedente por no haberse agotado la vía legalmente prevista para tal efecto. En consecuencia se actualiza la causa de improcedencia del artículo 19 fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, apoya su parecer con la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL".

Respecto a los Conceptos de Invalidez.

- c. Son infundados los argumentos del municipio, en tanto que el proceso legislativo no ha culminado, ya que dicho asunto fue turnado a la Comisión de Desarrollo Urbano, el cinco de septiembre de dos mil once, para su análisis y estudio, sin que hasta el día en que fue presentada la demanda se haya emitido el dictamen correspondiente para ser sometido al Pleno del Congreso para su discusión y aprobación, en caso de que así proceda.
- d. No existe violación a los numerales 27, párrafo tercero, 73 fracción XXIX-C, y 115, fracción V, de la Constitución Federal, en virtud de que el Congreso de Nuevo León, no vulneró la facultad concurrente del municipio actor en materia de asentamientos humanos.
- e. El hecho que no se haya aprobado la iniciativa a la Ley de Desarrollo Urbano, no significa que se restrinja al municipio actor en su facultad relacionada con la materia de asentamientos humanos que le otorga el artículo 115 fracción V de la Constitución Federal.
- f. Sostiene que también son infundados los argumentos del municipio actor, respecto de la supuesta violación al numeral 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Federal, en virtud de que la omisión impugnada no hace nugatoria la facultad que tiene el municipio actor respecto de su función de seguridad pública, pues el hecho que no se haya aprobado dicha iniciativa, no significa que no pueda cumplir con su función de seguridad pública consistente en la prevención de los delitos; así como la sanción de las infracciones administrativas.
- g. Señala que en relación al Acuerdo de Coordinación en Materia de Juegos y Sorteos para combatir el Juego Prohibido de dieciocho de agosto de dos mil seis, resultan infundados los argumentos del municipio actor, pues si bien es cierto que el Ejecutivo Local no ha instrumentado un programa permanente de prevención y detección del juego prohibido, sí ha realizado acciones para combatir el mismo, tal como se desprende de los anexos que exhibió el Poder Ejecutivo al dar contestación a la demanda.

- h. Menciona que el Ejecutivo local envió el treinta y uno de agosto de dos mil once, al Congreso de Nuevo León, una iniciativa integral para frenar la problemática originada por el establecimiento de casas de juego, centros de apuesta, casino y similares; asimismo, por Decreto 246, se adicionó un artículo 127 Bis y se derogó la fracción III, del artículo 127 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicado el cuatro de noviembre de dos mil once. Según su parecer el Poder Ejecutivo sí ha realizado acciones de prevención y detección del juego prohibido, y, en consecuencia, no existe violación a los numerales 27, párrafo tercero, 73, fracción XXIX-C y 115 fracción V de la Constitución Federal.
- i. Finalmente, considera que el actor señaló como vulnerados los artículos 39, 40, 41 y 133 de la Constitución Federal sin esgrimir manifestación en la cual sostuviera dicha violación, y, en el caso no se advierte ninguna vulneración a dichos postulados ya que los actos impugnados en nada impiden que el pueblo ejerza su soberanía, por lo anterior, dicha violación deviene en infundada.
- Respecto de la Ampliación de la Demanda:
- j. Resultan infundados los argumentos del Municipio de San Pedro Garza García, toda vez que parte de una errónea afirmación al señalar que es facultad exclusiva de los municipios la zonificación y la determinación de los usos de suelo.
- k. Conforme a la fracción XXIX-C del artículo 73 de la Constitución Federal establece un sistema de concurrencias en materia de asentamientos humanos, por lo que se faculta al Congreso de la Unión a regular dicha materia en una Ley General, en la que se establezcan los niveles de competencia federal, estatal y municipal.
- l. Sostiene que la materia federal se encuentra regulada por la Ley General de Asentamientos Humanos, la que establecerá y delegará la competencia a cada uno de los niveles de gobierno, el estatal y municipal, por lo que todo lo relacionado con dicha materia en las Entidades Federativas, será regulada por las normas expedidas por los Congresos de los Estados y por los bandos y reglamentos municipales.
- m. Reproduce el contenido de los artículos 1°, 2°, 7, 8, 9, de la Ley General de Asentamientos Humanos, para sostener que el Congreso del Estado de Nuevo León no excedió sus facultades, puesto que al emitir el Decreto 246, actuó bajo el amparo de normas legales que atribuyen a su favor la facultad de legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, en atención a las facultades concurrentes de la Constitución Federal.
- n. Sostiene que el artículo 127 Bis de la Ley de Desarrollo Urbano de la entidad estableció que quedan prohibidos los usos de suelo y uso de edificación para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares y que los planes o programas de desarrollo urbano de los municipios deben establecer la prohibición de usos de suelo y uso de edificación para dichos establecimientos, el cual se emitió como consecuencia de la iniciativa del Gobernador del Estado, quedando demostrada la motivación del mismo.
- o. Menciona que, si bien es cierto que de acuerdo con los artículo 155, fracción V, incisos a); d) y f), de la Constitución Federal, y su correlativo 132 de la Constitución local; los diversos 9°, fracciones I y X, de la Ley General de Asentamientos Humanos, y 19, fracción I y XIII, de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, establecen facultades para los ayuntamientos, también lo es que dichas facultades deberán desarrollarse en los términos de las leyes federales y estatales relativas.
- p. Señala que las facultades referidas se encuentran sujetas a cumplir y guardar congruencia con los preceptos de las leyes secundarias, tanto federales como estatales; así, el legislador puede imponer formas para ejercer dichas atribuciones, sin invadir la esfera de la autonomía municipal. Apoya su argumentación con el criterio de rubro: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS PARA AUTORIZAR, CONTROLAR Y VIGILAR LA UTILIZACIÓN DEL SUELO, ASÍ COMO PARA OTORGAR LICENCIAS Y PERMISOS PARA CONSTRUCCIONES DENTRO DE SU TERRITORIO NO ES IRRESTRICTO".
- q. Señala que la autoridad demandada al emitir el Decreto impugnado no vulneró los numerales 13, 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 21, 27, párrafo tercero, 40, 41, párrafo primero, 73, fracción XXIX-C, 115, fracciones II, párrafo segundo, y V, inciso a), 120, 128 y 133 de la Constitución Federal.
- r. Menciona que es infundado que el Decreto 246 no observó los principios de razonabilidad, proporcionalidad, fundamentación y motivación, puesto que, del análisis del conjunto de la iniciativa de dicho Decreto y, contrario a lo que argumentó el municipio actor, sí se prevén medidas de seguridad tendentes a eliminar el peligro y riesgos de los establecimientos que se encuentran en operación. Asimismo, señala que es el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación a quien corresponde la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los establecimientos que operan en la actualidad.

- s. Considera que la Secretaría de Gobernación es la única que puede revocar las autorizaciones que haya otorgado, de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de Juegos y Sorteos, luego, la legislatura local no podía a través del decreto impugnado establecer lo relativo a los establecimientos que operan en la actualidad.
- t. Finalmente, se menciona que en relación a los artículos 40, 41, no se advierte vulneración a dichos postulados ya que los actos impugnados no impiden que el pueblo ejerza su soberanía por medio de los poderes de la Unión; de igual manera, en relación a los artículos 120 y 128 de la Constitución Federal no se esgrimió manifestación alguna mediante la cual se sostuviera su violación.

**DÉCIMO SÉPTIMO.- Cierre de la instrucción.** Agotado el trámite respectivo, se celebró la audiencia<sup>11</sup> prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas ofrecidas por las partes, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

#### CONSIDERANDO:

**PRIMERO.- Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1° de la Ley Reglamentaria al Artículo 105 constitucional;<sup>12</sup> 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;<sup>13</sup> y el punto segundo, fracción I, Acuerdo 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece en virtud que se plantea una conflictiva constitucional entre el Municipio de San Pedro Garza García y los Poderes Ejecutivo y Legislativo, todos del Estado de Nuevo León.

**SEGUNDO.- Precisión de la Litis.-** Este Tribunal Constitucional considera que antes de acudir a determinar lo que corresponda conforme a derecho, es necesario fijar con claridad las pretensiones constitucionales de la parte actora en la presente Controversia Constitucional, de conformidad con los artículos 39 y 41 fracción I de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional<sup>14</sup>.

Dada la complejidad que ha resultado la configuración de la Litis en la presente causa, puede advertirse de autos que el Municipio de San Pedro Garza García se duele en esencia de omisiones y actos legislativos que imputa a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León en los siguientes términos:

- 1) La Omisión respecto a la inactividad del órgano legislativo para atender la iniciativa de reformas a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, presentada por el Presidente Municipal de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León y que se traduce, según su parecer, en una supuesta afectación a la Seguridad Pública y en la Potestad Urbanística del Municipio, dicha omisión obliga a las autoridades demandadas a expresar la desestimación del riesgo, peligro y la contingencia urbana, así como a fundar y a motivar de manera reforzada su conducta negativa y apegada al principio de razonabilidad<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Audiencia celebrada el siete de marzo de dos mil trece, consultable a fojas 231 a 233 del Tomo II de la controversia constitucional 120/2011.

<sup>12</sup> ARTICULO 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y 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.

<sup>13</sup> ARTICULO 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

<sup>14</sup> "ARTICULO 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

(...)"

Asimismo, es aplicable por analogía la tesis plenaria del Tribunal Constitucional: P./J. 79/98 de rubro y texto siguiente: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA AUTORIZA A EXAMINAR EN SU CONJUNTO LA DEMANDA A FIN DE RESOLVER LA CUESTIÓN EFECTIVAMENTE PLANTEADA, CORRIGIENDO LOS ERRORES QUE SE ADVIERTAN. La amplia suplencia de la queja deficiente que se contempla en el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, autoriza a la Suprema Corte a examinar en su conjunto la demanda de controversia constitucional y corregir los errores que advierta, no sólo de los preceptos legales invocados, sino también de algunos datos que puedan desprenderse de la misma demanda o de las pruebas ofrecidas por las partes, en virtud de que, por la propia naturaleza de esta acción constitucional, se pretende que la Suprema Corte de Justicia pueda examinar la constitucionalidad de los actos impugnados superando, en lo posible, las cuestiones procesales que lo impidan."

<sup>15</sup> Lo anterior, de conformidad con los argumentos planteados en el primer y segundo concepto de invalidez de la parte actora en su escrito inicial de demanda.

- 2) La Omisión imputable al Gobierno del Estado de Nuevo León de ejercer sus facultades y deberes en concordancia con el "Acuerdo de Coordinación en Materia de Juegos y Sorteos para Combatir el Juego Prohibido" signado el dieciocho de agosto de dos mil seis<sup>16</sup>.
- 3) Las consecuencias de hecho y de derecho, directas e indirectas, mediatas e inmediatas derivadas del incumplimiento al Acuerdo de Coordinación en Materia de Juegos y Sorteos para Combatir el Juego Prohibido, en cuanto a la omisión en el establecimiento del programa permanente de prevención, detección y combate del juego prohibido y la falta de acciones para la detección y combate del juego prohibido en el Estado, y en particular en el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León.
- 4) La aprobación del Decreto número 246, por el cual se adiciona el artículo 127 Bis y se deroga la fracción III del artículo 127 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial el cuatro de noviembre de dos mil once, pues a su parecer se viola la autonomía municipal, el principio de razonabilidad y las facultades de zonificación exclusivas del municipio de acuerdo con la Ley General de Asentamientos Humanos, asimismo considera que dicho Decreto no comprende los establecimientos que continúan en operación y que dicha Decreto ha introducido privilegios y ventajas indebidas en una ley privativa<sup>17</sup>.
- 5) Las consecuencias de hecho como de derecho, directas e indirectas, mediatas e inmediatas, derivadas de la aprobación y futura aplicación de las disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicadas en el Periódico Oficial del Estado el cuatro de noviembre de dos mil once.

El anterior discernimiento cuenta con soporte en el criterio jurisprudencial **P. /J. 98/2009**, de rubro y texto siguiente:

**"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.<sup>18</sup>"**

Así, y tal como lo ha hecho en otras ocasiones, este Tribunal Constitucional advierte que, cuando en la demanda se realizan manifestaciones imprecisas o genéricas en el sentido de reclamar "*las consecuencias de hecho como de derecho, directas e indirectas, mediatas e inmediatas*" que derivan de actos impugnados, no es posible analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos u omisiones que no se combaten de manera específica dada su vaguedad, por lo cual, tienen verificativo y actualización las tesis: **P./J.64/2009** y **P. /J. 135/2005** de rubros siguientes:

**"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS.<sup>19</sup>"**

**"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.<sup>20</sup>"**

<sup>16</sup> Lo anterior, de conformidad con los argumentos planteados en el tercer concepto de invalidez de la parte actora en su escrito inicial de demanda.

<sup>17</sup> Lo anterior de conformidad en el único concepto de invalidez planteado en el la ampliación de la demanda.

<sup>18</sup> Texto: "El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."

<sup>19</sup> Texto: "Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan "todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia", la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.", en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir."

<sup>20</sup> Texto: "Si bien es cierto que los conceptos de invalidez deben constituir, idealmente, un planteamiento lógico jurídico relativo al fondo del asunto, también lo es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede admitir como tal todo razonamiento que, cuando menos, para demostrar la inconstitucionalidad contenga la expresión clara de la causa de pedir. Por tanto, en el concepto de invalidez deberá expresarse, cuando menos, el agravio que el actor estima le causa el acto o ley impugnada y los motivos que lo originaron, para que este Alto Tribunal pueda estudiarlos, sin que sea necesario que tales conceptos de invalidez guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo."

En consecuencia, respecto de los actos combativos que se resumen en los incisos **3)** y **5)** del presente considerando, debe decretarse el sobreseimiento de la controversia constitucional con apoyo en el artículo 20, fracción III<sup>21</sup> de la Ley Reglamentaria de la materia.

**TERCERO.- Oportunidad.-** De acuerdo con las fracciones I y II del artículo 21 de la de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>22</sup>, el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional será de treinta días, tratándose de actos y disposiciones generales. Cuando la demanda se promueva con motivo de disposiciones generales, el plazo para su presentación se computará a partir de su publicación, o bien, a partir de su primer acto de aplicación.

**a) Actos combatidos en el escrito inicial de Demanda:**

En el caso concreto, respecto de los actos planteados en el escrito inicial de demanda cuya invalidez se reclama, estos contienen un enfoque omisivo, supuesto respecto del cual la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional no establece plazo alguno para la promoción de la demanda de controversia constitucional.

Esta situación lleva a considerar que este tipo de actos implican un no hacer por parte de la autoridad ante un deber o una conducta que deba ser cumplida y crea una situación permanente que no se subsana mientras no se actúe, de ahí que la oportunidad para su impugnación se actualiza día a día mientras esa actitud subsista. Ilustra esa consideración la tesis de jurisprudencia **P. /J. 43/2003**, de rubro y texto siguiente:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.”<sup>23</sup>**

Desde esta perspectiva y sólo para el efecto de determinar la oportunidad de la demanda, sin prejuzgar sobre el fondo, si a la fecha de la presentación de la demanda de la parte actora manifestó que las referidas actuaciones de los poderes legislativo y ejecutivo no se habían realizado, prevaleciendo un estado de omisión, ésta debe estimarse presentada en tiempo, en tanto, se insiste, el plazo para ello se computa de día a día mientras subsista esa situación.

**b) Normas combatidas en la Ampliación de la Demanda.**

En segundo orden de ideas, conviene señalar que la presente causa se interpuso dentro del plazo de treinta días previsto en el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal; al respecto debe tomarse en cuenta que el Decreto 246 mediante el cual se adicionó un artículo 127 Bis y se derogó la fracción III del artículo 127, de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el cuatro de noviembre de dos mil once.

Así, el plazo de treinta días transcurrió del lunes siete de noviembre de dos mil once al cuatro de enero de dos mil doce, excluyéndose del cómputo los días cinco y seis, doce y trece, diecinueve y veinte, veintiséis y veintisiete de noviembre, tres y cuatro, diez y once de diciembre de dos mil once, por ser días inhábiles, en términos de lo dispuesto en el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el día veintiuno, de conformidad con el Punto Primero inciso c) del Acuerdo 2/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días inhábiles y los descanso, en relación con el artículo 74 fracción VI de la Ley Federal del Trabajo<sup>24</sup>, así como los días quince de diciembre de dos mil

<sup>21</sup> Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

(...)

III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y

<sup>22</sup> ARTÍCULO 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

I.- Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

II.- Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

III.- Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.”

<sup>23</sup> Texto: “El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista.”

<sup>24</sup> “PRIMERO. Para los efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se considerarán como días inhábiles:

(...)

c) Los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse;”

“Artículo 74. Son días de descanso obligatorio:

(..)

VI. El tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre;”

once al tres de enero de dos mil once, en virtud de haber concluido el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre relativa al segundo periodo de sesiones del Tribunal Constitucional, de conformidad con el artículo 3° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>25</sup>.

En consecuencia, si la ampliación de la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el lunes diecinueve de diciembre de dos mil once según se advierte del sello de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, visible al reverso de la foja ciento cuatro del escrito del tomo I de la controversia en la cual se actúa, es evidente que se ha promovido en el plazo legal.

**CUARTO. Legitimación de la parte actora.** La demanda fue presentada por quien cuenta con legitimación activa para hacerlo.

De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>26</sup> la parte actora deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarlo en términos de las normas que lo rigen. En este sentido, de acuerdo al artículo 27, párrafo primero, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León la representación del Ayuntamiento recae en el Presidente Municipal.<sup>27</sup> De igual forma, el artículo 31, fracción II, del mismo ordenamiento faculta al Síndico Segundo para intervenir en los actos jurídicos que realice el Ayuntamiento en materia de pleitos y Cobranzas.<sup>28</sup>

En el caso, suscribieron la demanda y su ampliación Mauricio Fernández Garza e Hiram Luis de León Rodríguez, quienes se ostentaron como Presidente Municipal y Síndico Segundo del Republicano Ayuntamiento de San Pedro Garza García del Estado de Nuevo León, su personalidad quedó acreditada con la copia certificada del periódico oficial del Estado de Nuevo León, de diecisiete de julio de dos mil nueve, que contiene el acta circunstanciada de la sesión permanente de cómputo para la renovación del Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, celebrada el ocho de julio de dos mil nueve, por la Comisión Municipal Electoral.

En consecuencia, se aprecia que el Municipio actor se encuentra comprendido dentro de los sujetos que enuncia el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, para intervenir en una controversia constitucional, de lo que se sigue que está legitimado para plantearla.

En segundo lugar debe advertirse que no es obstáculo a lo anterior los argumentos de improcedencia invocados por el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, en el sentido de que el Municipio actor carece de legitimación procesal para acudir a esta vía, dado que no acredita que la decisión de promover la controversia constitucional haya surgido de forma colegiada por parte del Ayuntamiento, y que no existe una disposición legal que expresamente permita a los citados funcionarios a promover una controversia constitucional, pues como ya dijimos, de los artículos 27, primer párrafo y 31, fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, se concluye que corresponde a los Síndicos o Síndicos Segundos junto con el Presidente Municipal representar al Municipio, sin que en ningún otro precepto de la aludida ley, se exija que para la promoción de una controversia constitucional se requiera un acuerdo de cabildo.

Además, no debe perderse de vista que las reglas sobre representación establecidas en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia son flexibles, al prever que las partes actora, demandada y, en su caso, tercera interesada, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlas y que, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. Se trata, pues, de una norma que exige simplemente la existencia de una base normativa que apoye la legitimidad de la representación que se pretende, y que por lo demás es explícita en sentar una presunción general que obliga a resolver cualquier duda al respecto en un sentido favorable al reconocimiento de la capacidad representativa de las autoridades o personas que comparecen ante este Alto Tribunal, por ello, si en el caso, las normas aplicables establecen que la representación jurídica del Municipio recae conjuntamente en el Síndico o Síndico Segundo y el Presidente Municipal representante de aquél, sin restricciones expresas, y en este asunto vienen dichos funcionarios en conjunto como lo establecen dichas normas, debe reconocérseles legítimos representantes del Municipio actor.

<sup>25</sup> "ARTÍCULO 3o. La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos periodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre."

<sup>26</sup> "ARTÍCULO 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)"

<sup>27</sup> "ARTÍCULO 27.- El Presidente Municipal tiene a su cargo la representación del Ayuntamiento y la ejecución de las resoluciones del mismo, teniendo además, las siguientes facultades y obligaciones."

<sup>28</sup> "ARTÍCULO 31.- Son facultades y obligaciones del Síndico Municipal o en su caso del Síndico Segundo: II.- Intervenir en los actos jurídicos que realice el Ayuntamiento en materia de pleitos y Cobranzas y en aquellos en que sea necesario ejercer la personalidad jurídica que corresponde al Municipio conjuntamente con el Presidente Municipal."

Pretender como lo señala el Poder Legislativo local, que no existe disposición alguna que establezca puntualmente que el Presidente Municipal y el Síndico Segundo están expresamente facultados para presentar controversias constitucionales, lejos de abrir la posibilidad de promoción de este tipo de juicios, la cerraría, ya que exigir que la Ley ordinaria establezca expresamente a los miembros que representan a los Municipios puntualmente para promover controversias constitucionales, sería tanto como coartar el derecho de defensa municipal, pues bastaría con que no se previera ésta última posibilidad en las normas ordinarias para coartarles a los Municipios el acceso o la vía para acudir a este Alto Tribunal a defender sus intereses municipales.

Consecuentemente, tanto el Presidente Municipal como el Síndico Segundo cuentan con legitimación para promover la presente controversia constitucional en defensa de los intereses del Municipio que representan<sup>29</sup> y no se puede considerarse actualizada la causal de improcedencia relativa a la fracción VIII del artículo 19 de la Ley de la materia, dado que la improcedencia de la causa debe apreciarse de la propia legislación o bien de la Norma Fundamental, esto último, lejos de actualizarla la mantiene procedente y cuenta con apoyo en el criterio: **P.J.J. 32/2008**, de rubro:

***“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, ÚNICAMENTE DEBE RESULTAR DE ALGUNA DISPOSICIÓN DE LA PROPIA LEY Y, EN TODO CASO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”<sup>30</sup>***

**QUINTO. Legitimación de la parte demandada.** De acuerdo con el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, tienen el carácter de parte en las controversias constitucionales como demandado la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia constitucional<sup>31</sup>.

En esta controversia se reconoció el carácter de autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Nuevo León, así como a los Secretarios General de Gobierno y de Desarrollo Sustentable de la referida entidad federativa, quienes comparecieron por conducto de Hugo Alejandro Campos Cantú y el Diputado Jorge Santiago Alanís Almaguer respectivamente, quienes se ostentaron como Consejero Jurídico del Gobernador de la Entidad y como Presidente de la Diputación Permanente de la LXXII legislatura del H. Congreso del Estado.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>32</sup>, las partes demandadas deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarlo en términos de las normas que lo rigen. En el caso del Consejero Jurídico, se acreditó con copia certificada del nombramiento de cuatro de octubre de dos mil nueve, en la que consta que fue designado por el Ejecutivo Estatal en el cargo con que se ostenta<sup>33</sup>. Así, el referido funcionario se encuentra facultado para acudir en representación del Poder Ejecutivo Local, de conformidad con el artículo 34, fracción IX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Para el Estado de Nuevo León<sup>34</sup>, por lo tanto, cuenta con la debida legitimación pasiva.

<sup>29</sup> En idénticos términos se resolvieron las controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009, falladas el 31 de marzo de 2011, por unanimidad de 11 votos.

<sup>30</sup> Texto: “Conforme a la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, la improcedencia de la controversia constitucional únicamente debe resultar de alguna disposición de la propia ley y, en todo caso, de la Norma Fundamental, por ser éstas las que delimitan su objeto y fines; de ahí que la improcedencia no puede derivar de lo previsto en otras leyes, pues ello haría nugatoria la naturaleza de ese sistema de control constitucional.”

<sup>31</sup> “ARTÍCULO 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:...

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiera emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;...”

<sup>32</sup> “ARTÍCULO 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)”

<sup>33</sup> Visible a foja 66 del Tomo I del cuaderno de la Controversia Constitucional 120/2011.

<sup>34</sup> “ARTÍCULO 34.- A la Consejería Jurídica del Gobernador, que estará a cargo de un Consejero Jurídico del Gobernador, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:(...)

IX. Representar jurídicamente al Gobernador del Estado en asuntos extrajudiciales y en los juicios o procedimientos en que este sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico, así como en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los medios de control de la constitucionalidad local. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas. (...)”

En segundo orden de ideas, en representación del Poder Legislativo acudió el Diputado Jorge Santiago Alanís Almaguer, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, lo que acreditó con el original del Periódico Oficial del Estado de Nuevo León de fecha cinco de septiembre de dos mil once, en donde consta el Decreto número 236, en el cual se eligió a la directiva que deberá fungir durante el tercer año de ejercicio constitucional<sup>35</sup>.

Al respecto, el artículo 60, numeral 1, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León,<sup>36</sup> la representación jurídica del Poder Legislativo debe recaer en el Presidente por lo que el Diputado Jorge Santiago Alanís Almaguer, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Nuevo León, cuenta con la legitimación pasiva en la presente controversia constitucional.

En tercer lugar, en representación de las Secretarías General de Gobierno y de Desarrollo Sustentable del Estado de Nuevo León, comparecieron Álvaro Ibarra Hinojosa y Fernando Gutiérrez Moreno, quienes acreditaron su titularidad mediante diversas copias certificadas de los oficios 12-A/2009 y 25-A/2012<sup>37</sup>, relativas a su nombramiento.

En el caso de ambos funcionarios, la parte actora reclamo como actuaciones que los vinculan, los respectivos refrendos a cargo de las Secretarías General de Gobierno y de Desarrollo Sustentable del Decreto 246 que contiene las normas combatidas. En el caso, el artículo 8° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León<sup>38</sup> les confiere participación.

Así, se advierte que el refrendo del decreto a cargo de los Secretarios de Estado reviste autonomía y, en consecuencia, puede sostenerse que cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional. Apoya lo anterior de manera análoga, los criterios: P. /J. 104/2004 y P. /J. 109/2001 de rubros:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN AQUÉLLA, TANTO RESPECTO DEL REFRENDO, COMO DE LA PUBLICACIÓN DE LOS DECRETOS DEL GOBERNADOR.<sup>39</sup>”**

**“SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO.<sup>40</sup>”**

**SEXTO.- Causas de improcedencia.** A continuación se procede al análisis de los motivos de improcedencia hechos valer por las autoridades demandadas, así como de aquellos que, en su caso, advierta este Tribunal Constitucional.

<sup>35</sup> Visible al reverso de la foja 474 del Tomo I de la Controversia Constitucional 120/2011.

<sup>36</sup> Artículo 60.- Son atribuciones de los integrantes de la Directiva las siguientes: I.- Del Presidente: c) Representar al Poder Legislativo en los asuntos de carácter legal y protocolario, pudiendo delegar dicha representación de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado;

<sup>37</sup> Fojas 20 y 95 del Tomo II de la Controversia Constitucional 120/2011.

<sup>38</sup> Artículo 8.- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones que expida el Gobernador del Estado deberán ser firmados por el Secretario General de Gobierno y por el Secretario del despacho a que el asunto corresponda, o por quienes deban sustituirlos legalmente, y sin este requisito no surtirán efecto legal alguno.”

<sup>39</sup> Texto: “Conforme a los artículos 3o., fracción I, inciso a), 8o., 12, 16, 18, 31, fracción I y 32, fracción XXXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí, para el despacho de los asuntos que competen al Poder Ejecutivo, el Gobernador del Estado se auxiliará de las dependencias y entidades de la administración pública centralizada, de la cual forma parte la Secretaría General de Gobierno, cuyo titular, entre otras atribuciones, tiene la de refrendar las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones que el Gobernador expida o promulgue, para que sean obligatorios, así como la de administrar y publicar el Periódico Oficial del Estado. En esa virtud, el Secretario General de Gobierno del Estado de San Luis Potosí tiene legitimación pasiva para comparecer en controversia constitucional conforme a los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues está obligado legalmente a satisfacer, autónomamente, las exigencias que se le demandan respecto del refrendo de los decretos del Gobernador del Estado y su publicación.”

<sup>40</sup> Texto: “Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los “órganos de gobierno derivados”, es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.”

**A) Respecto a los actos u omisiones contenidos en el escrito de Demanda.**

De conformidad con la contestación de la demanda a cargo del Poder Ejecutivo, éste hizo valer las siguientes causales de improcedencia:

- a) Se actualiza la causal de improcedencia del artículo 20 fracción II de la Ley Reglamentaria, dado que se trata de actos no atribuidos al Gobernador.
- b) Se debe sobreseer el juicio puesto que no existen las omisiones que refiere la parte actora.

Ahora bien, las causales de improcedencia invocadas deben ser desestimadas en este momento, dado que el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León las mantiene interrelacionadas con el tema de fondo, esto es, la existencia o no de los actos que se le imputan y su participación en conjunto de las supuestas omisiones. Es decir, para resolver la presente *litis* este Tribunal Constitucional debe analizar si la inactividad normativa que se denuncia incide sobre la esfera de competencias del municipio actor que en su favor reconoce el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que, pronunciarse acerca de dicha afectación es materia del fondo del asunto. Acerca del particular esta Corte ha emitido jurisprudencia en la que se ha establecido que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo de la conflictiva constitucional, debe desestimarse y declararse la procedencia, lo anterior, de conformidad con el criterio: **P./J. 92/99**, de rubro siguiente:

***“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.”<sup>41</sup>***

En segundo lugar, la Procuraduría General de la República argumentó las siguientes causales de improcedencia.

- a) Se actualiza la fracción VI de la Ley Reglamentaria toda vez que la parte actora promovió la controversia en contra de un acto omisivo.
- b) Se actualiza de la misma forma la fracción VI del artículo 19 debido a que los supuestos vicios del procedimiento legislativo solo pueden impugnarse a partir de la publicación de que la norma es publicada.

Ahora bien, este Tribunal Constitucional debe advertir que la primera causal de improcedencia del artículo 19 fracción VI no se actualiza, en virtud de que el Municipio actor argumentó violaciones por omisión directas a la Constitución Federal, en este sentido, resulta aplicable de manera análoga la tesis: **P. /J. 116/2005**, de rubro siguiente:

***“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI EN LA DEMANDA SE PLANTEAN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES NECESARIO AGOTAR LA VÍA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE).”<sup>42</sup>***

En segundo lugar, la causal de improcedencia invocada tampoco se actualiza, debido a que la Procuraduría General de la República la involucra con el fondo del asunto, esto es, si los presuntos actos omisivos y la supuesta no actuación a cargo de las autoridades demandadas inciden o no en el ámbito de atribuciones que tiene el Municipio actor, en este entendido, debe aplicarse el mismo razonamiento invocado respecto a las causales de improcedencia sostenidas por el Poder Legislativo, y, en consecuencia reservar su estudio integral en la parte considerativa del fondo de conformidad con la tesis jurisprudencial **P./J. 92/99** supra citada.

<sup>41</sup> Texto: “En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.”

<sup>42</sup> Texto: “El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto; sin embargo, esta causal de improcedencia no opera, aunque existan otros medios de defensa previstos en las legislaciones locales, cuando en la demanda se invocan violaciones directas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque estas cuestiones sólo toca resolverlas a la Suprema Corte de Justicia. Ahora bien, el artículo 56, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave establece que corresponde al Poder Judicial de esa entidad “garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella”; y los artículos 64, fracción III, y 65, fracción I, del mismo ordenamiento dan competencia a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado para tramitar esas controversias así como para formular los proyectos que el Pleno de dicho Tribunal local resolverá en definitiva. Por lo tanto, los promoventes de la diversa controversia constitucional prevista en la fracción I del artículo 105 constitucional no tienen la carga de agotar previamente aquel medio de defensa local si en la demanda respectiva plantean violaciones inmediatas y directas a la Ley Fundamental.”

**B) Respeto de los actos u omisiones contenidos en la Ampliación de la Demanda.**

Por cuanto hace a la causal de improcedencia invocada en el diverso escrito de ampliación de la demanda, el Secretario General de Gobierno del Estado de Nuevo León argumentó lo siguiente:

- a) Se actualiza la causa de improcedencia del artículo 19 fracción VIII de la Ley Reglamentaria de la materia, pues el municipio actor carece de interés legítimo para promover la controversia, debido a que no le causan ningún perjuicio los actos que combate.

En este sentido, la causal de improcedencia invocada por el Secretario General de Gobierno debe desestimarse, lo anterior puesto que, para desentrañar si la emisión del Decreto genera un perjuicio al Municipio Actor, dicho estudio debe ser reservado para el estudio de fondo. En consecuencia, dicha alegación de improcedencia debe quedar reservada en la parte considerativa infra indicada en el considerando séptimo de la presente sentencia.

Finalmente, esta Corporación Constitucional estima que al haber estudiado de manera previa los argumentos de improcedencia vertidos y al no existir alguna otra causa que alegaran las partes o que este Tribunal advierta de oficio, procede examinar los conceptos de invalidez que se hacen valer.

**SÉPTIMO.- Análisis de fondo.** Por cuestiones de método se procederá, en primer término, al estudio de los conceptos de invalidez planteados respecto a los actos combatidos en el escrito inicial de demanda y con posterioridad a los diversos argumentos contenidos en la ampliación de ésta.

**A) Omisión de Atender la Iniciativa reclamada.**

El Municipio de San Pedro Garza García considera que el Poder Legislativo al no haber dado atención a la iniciativa de reformas a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, presentada por el Presidente Municipal de dicho municipio, afecta tanto las atribuciones en materia de seguridad pública y la potestad urbanística, asimismo consideró que el órgano legislativo demandado debía de expresar la desestimación del riesgo y peligro de la contingencia urbana para, fundar y motivar su conducta negativa.

En el caso, los artículos de la Constitución Federal que la parte actora considera violados son los siguientes:

*“Art. 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*

*Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.*

*En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.*

*En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”*

*“Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.*

*(...)”*

*“Art. 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.”*

*“Art. 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”*

*“Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”*

*“Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*

*(...)”*

*“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:*

*(...)*

*XXIX-C.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.”*

*“Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:*

*(...)*

*III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:*

*(...)*

*h).- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e*

*(...)*

*V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:*

*a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;*

*b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;*

*c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;*

*d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;*

*e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;*

*f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;*

*g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;*

*h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e*

*i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.*

*En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.”*

Ahora bien, en lo particular, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que los artículos 14 y 16 consagran en su sentido básico los Principios Generales de Legalidad y Seguridad Jurídica.

Por otro lado, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de mil novecientos setenta y seis, en vigor al día siguiente de su publicación, se reformó el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adicionaron la fracción XXIX-C al artículo 73 y las fracciones IV y V al artículo 115 constitucional, para incorporar, en el primero de dichos preceptos, los principios de beneficio social, de desarrollo equilibrado del país, de mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana y disponerse el ordenamiento de los asentamientos humanos y el establecimiento de provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; en el segundo, establecer la concurrencia de los ámbitos federal, local y municipal en materia de asentamientos humanos y la facultad del Congreso de la Unión para expedir la ley que distribuya las competencias entre los tres niveles de gobierno con el objeto de cumplir los fines previstos en el artículo 27, párrafo tercero, anteriormente señalados; y, en las fracciones adicionadas al artículo 115 constitucional, disponer que los Estados y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedirían las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas a fin de cumplir los fines referidos respecto de los centros urbanos conforme a la Ley que emitiera el Congreso de la Unión, así como la planeación y regulación de manera conjunta y coordinada de la Federación, Estados y Municipios del desarrollo de los centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas que formaran o tendieran a formar una continuidad geográfica, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Así, desde la incorporación a nivel constitucional de la materia de asentamientos humanos, se previó la intervención y regulación de manera concurrente por la Federación, Estados y Municipios, conforme a la distribución de competencias que realizara el Congreso de la Unión en la ley que para tal efecto expidiera. En este sentido, el Pleno de este Tribunal Constitucional sostuvo en la Controversia Constitucional **94/2009** que la materia de asentamientos humanos fue absorbida por la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la Ley General, la concurrencia de la facultad entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional; lo anterior dio lugar a la tesis jurisprudencial **P.J. 15/2011**, de rubro y texto siguiente:

**“ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL.** Con la adición al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976, la materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en ella. En dicha materia las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que, además de los principios de división competencial, cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno. La ley relativa es la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones originales tenían por objeto establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. El indicado ordenamiento fue modificado en 1981 y 1984, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarlo a las reformas del artículo 115 de la Constitución General de la República. De este modo, la materia de asentamientos humanos fue absorbida por la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la Ley General, la concurrencia de la facultad entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional.”

Finalmente, los artículos 39, 40 y 41 de la Norma Suprema consagran los principios conforme a los cuales, se considera que la soberanía nacional reside en el pueblo, el numeral 40 establece expresamente que México es una República Representativa, Democrática, Laica y Federal, y el artículo 41 garantiza los principios conforme a los cuales se deben renovar los poderes del Estado y realizar las elecciones públicas y, en general, la forma en que se estructura el Estado mexicano de conformidad con nuestro Texto Fundamental; de igual forma el numeral 133 menciona la composición de la Ley Suprema de la Unión así como el mandato de los Jueces de cada Entidad Federativa para arreglarse a ella, y el diverso Principio de Supremacía Constitucional.

Presentado el anterior, en el presente caso, para desentrañar si la **ratio decidendi** favorece o no al actor, es preciso considerar el contenido normativo de las normas del procedimiento legislativo dentro del Estado de Nuevo León en este contexto de supuesta violación al artículo 115 de la Constitución Federal y para determinar si la inactividad que se imputa al Poder Legislativo de atender la iniciativa presentada por el Presidente Municipal de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, violenta las facultades en materia de Seguridad Pública y la Potestad Urbanística de dicho municipio. Así, la Constitución Política del Estado de Nuevo León dispone lo siguiente:

**“Art. 68.- Tiene la iniciativa de ley todo Diputado, Autoridad Pública en el Estado y cualquier Ciudadano Nuevoleonés.”**

**“Art. 69.- No podrán dejarse de tomar en consideración las Iniciativas de los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, las que presente cualquier Diputado de la Legislatura del Estado y las que dirigiere algún Ayuntamiento sobre asuntos privados de su Municipalidad.”**

**“Art. 70.- Para la aprobación de toda ley o decreto se necesita, previa su discusión, el voto de la mayoría de los Diputados, salvo los casos expresamente exceptuados por esta Constitución.”**

**“Art. 71.- Aprobada una ley o decreto se enviará al Gobernador para su publicación. Si éste lo devolviera con observaciones dentro de diez días volverá a ser examinado, y si fuere aprobado de nuevo por dos tercios de los Diputados presentes pasará al Gobernador, quien lo publicará sin demora. Transcurrido aquél término sin que el Ejecutivo haga observaciones se tendrá por sancionada la ley o decreto.”**

**“Art. 72.- Ningún proyecto de ley o decreto, desechado o reprobado, podrá volverse a presentar sino pasado un periodo de sesiones; pero esto no impedirá que alguno de sus artículos forme parte de otros proyectos no desechados.”**

**“Art. 73.- En la interpretación, modificación o reforma de las leyes o decretos se guardarán los mismos requisitos que deben observarse en su formación.”**

**“Art. 74.- Cuando el Gobernador disponga reglamentar alguna ley o decreto, fuera del caso señalado en la fracción X del art. 85, pasará el proyecto al Congreso para su discusión y aprobación.”**

**“Art. 75.- Sancionada la ley, el Gobernador la hará publicar en la Capital y la circulará a todas las Autoridades del Estado con igual objeto.”**

**“Art. 76.- Los decretos que sólo interesen a persona determinada se tendrán por publicados con su inserción en el “Periódico Oficial”.**

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, menciona respecto a las iniciativas lo siguiente:

**“Artículo 51.- La organización y funcionamiento del Congreso por lo que corresponde a Debates, Sesiones, Iniciativas, Votaciones, Ceremonial, Procedimientos para expedición de Leyes, Decretos y Acuerdos y demás atribuciones del proceso legislativo previstas en las leyes correspondientes, se regulará por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.”**

En este orden de ideas, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León establece la siguiente reglamentación en torno a las iniciativas de ley:

## **“CAPITULO II**

### **DE LA INICIATIVA”**

**“Artículo 102.- La iniciativa de Ley, en los términos de los Artículos 68 y 69 de la Constitución Política Local, corresponde a todo Diputado, Autoridad Pública en el Estado o cualquier ciudadano nuevo leonés.”**

**“Artículo 103.- Las iniciativas a que se refiere el artículo anterior, deberán presentarse por escrito y firmadas, incluyendo una parte con la exposición de los motivos que la fundamenten y concluirán sugiriendo la forma en que se solicite sean aprobadas por el Congreso.**

Las iniciativas que presenten los Diputados o cualquier autoridad pública en el Estado, **deberán acompañarse además en archivo electrónico**, incluyendo los anexos que contenga. Será potestativo para el ciudadano acompañar a su iniciativa la versión en archivo electrónico de la misma.”

“Artículo 104.- **Las iniciativas formuladas** por los Poderes Ejecutivo y Judicial o por cualquier Diputado de la Legislatura del Estado **y las que dirigiere algún Ayuntamiento sobre asuntos privados de su Municipalidad, pasarán desde luego a la comisión respectiva.** Todas las demás se considerarán en forma debida por la Asamblea y podrán ser desechadas desde que se dé cuenta de ellas, si fuese evidente su improcedencia.”

“Artículo 105.- El Congreso recibirá para su resolución las propuestas o denuncias de la Ciudadanía, suscritas por él o los promoventes, acompañarse (sic) de las pruebas de que se disponga e invocando el fundamento legal que demuestre la procedencia y competencia del Congreso del Estado, debiendo ser ratificada dentro de los siguientes tres días hábiles.

De no cumplir con los requisitos antes señalados será desechada de plano y será archivada por la Oficialía Mayor.

Es aplicable a lo previsto en este artículo, lo dispuesto en el segundo párrafo del 103 de este Reglamento.”

“Artículo 106.- **Ninguna Ley ni Reglamento podrá reformarse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y ésta haya dictaminado.** Sólo podrá dispensarse este requisito en algún asunto que por acuerdo expreso de la Legislatura se califique de urgente o de obvia resolución.”

“Artículo 107.- **Ninguna Ley ni Reglamento podrá tener reformas sin previa iniciativa turnada a las Comisiones de acuerdo a lo preceptuado en el Artículo 73 de la Constitución Política del Estado.**”

“Artículo 108.- **Una vez que se haya dado cuenta con alguna iniciativa, si es procedente se turnará a la Comisión que corresponda, para que con arreglo a los Artículos 47 y 48 de este Reglamento, la estudie y formule el dictamen respectivo.**

El expediente iniciado se pondrá a disposición del Presidente de la Comisión correspondiente en archivo electrónico a través del sistema interno de transmisión y comunicación de información del Congreso denominado intranet, sin perjuicio de proporcionarlo documentalmente si lo solicita.”

“Artículo 109.- Si la Comisión estimare necesario incluir modificaciones a la iniciativa que le fue turnada para estudio, las dará a conocer a la Asamblea en su dictamen, exponiendo los argumentos en que se apoye.”

“Artículo 110.- Conocido el dictamen por la Asamblea, ésta determinará si se somete o no a su consideración, la iniciativa de que se trate, sea cual fuere el sentido del dictamen.”

“Artículo 111.- El dictamen será leído por uno o varios miembros de la comisión que lo presente, terminada su lectura lo entregará al Presidente quien lo pondrá a consideración de la Asamblea para su discusión y aprobación.

La Asamblea podrá acordar aplazar su discusión y aprobación fijando una fecha posterior para ello.”

“Artículo 112.- Todo dictamen relativo a una iniciativa de Ley, se conocerá y discutirá en lo general, en la inteligencia de que si no fuere aprobada en tal sentido, se tendrá por desechada. De aprobarse en lo general, en esa misma sesión, se discutirá la iniciativa de Ley en lo particular, separando los artículos que lo ameriten y solamente éstos se someterán a votación de la Asamblea.”

“Artículo 112 Bis.- El Pleno del Congreso, a petición del orador o de algún otro Diputado, podrá acordar que los dictámenes que hayan sido programados por la Oficialía Mayor, para su presentación en el pleno y que hayan sido circulados a los integrantes de la Legislatura con al menos veinticuatro horas de anticipación, podrán recibir la dispensa de su lectura o determinarse que únicamente se lean los resolutivos, procediéndose de inmediato a su discusión y aprobación.

*Para efecto de lo dispuesto por el presente artículo los Grupos Legislativos, y en su caso los Diputados que no formen parte de un grupo Legislativo, deberán contar con un reloj fechador en sus respectivas oficinas, a través del cual se llevará el registro oficial de la fecha y hora de circulación de los dictámenes.*

*Para que proceda la dispensa el Secretario deberá dar fe de que del registro oficial de la fecha y hora en que se circularon los dictámenes, se desprende que han transcurrido las veinticuatro horas a que hace referencia el párrafo primero del presente artículo.”*

*“Artículo 113.- La Asamblea puede votar los dictámenes para su resolución, tanto como éstos fueron presentados originalmente en la Iniciativa como en la propuesta mayoritaria por la Comisión, o bien por el voto particular de alguno de los Diputados, considerando en cualquiera de los casos los argumentos en que se apoya.*

*Primeramente el Voto Particular se votará siguiendo el procedimiento del Artículo 126 en su párrafo tercero de este Reglamento, y de acuerdo al resultado de la votación, se atenderá a lo dispuesto por el Artículo 49 Bis del presente ordenamiento legal.”*

*“Artículo 114.- Puede votar también la Asamblea en forma distinta de la propuesta, modificando total o parcialmente el dictamen de que se trate.”*

*“Artículo 115.- La iniciativa del dictamen que sea desechado por la Asamblea, no podrá presentarse en el mismo período de sesiones, pero esto no impedirá que alguno de sus artículos forme parte de otros proyectos, todo con arreglo al Artículo 72 de la Constitución Política Local.”*

*“Artículo 116.- Cuando el dictamen presentado por la comisión no sea discutido en forma alguna, el Presidente de la Directiva pedirá al de la comisión que corresponda, que haga una explicación breve de los fundamentos en que se apoyó el sentido del dictamen.*

*Después de la exposición, no habiendo oposición, la Asamblea podrá resolver desde luego sobre el fondo de la iniciativa, sin necesidad de los trámites establecidos en el Artículo 111 de este Reglamento.”*

*“Artículo 117.- (DEROGADO, P.O. 16 DE AGOSTO DE 2000)”*

*“Artículo 118.- Cuando el Ejecutivo del Estado haga uso de la facultad que le concede el Artículo 85 fracción XI de la Constitución Política Local y haga observaciones a las resoluciones del Congreso, el documento que las contenga será turnado a la comisión que conoció de la iniciativa; y, en caso de que se tratase de un acuerdo que no hubiere sido conocido previamente por comisión alguna, el Presidente turnará el conocimiento de esas observaciones a la que estime competente.”*

*“Artículo 119.- Formulado el dictamen en el caso del artículo anterior y conocido y resuelto por la Asamblea de conformidad con las disposiciones de este Capítulo, se comunicará al Ejecutivo la resolución que se dicte, para que se proceda en el sentido de la misma.”*

*“Artículo 120.- Cuando un dictamen contenga un proyecto de decreto o ley que conste de más de treinta artículos, se seguirá el procedimiento establecido en el artículo 112 de este Reglamento, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 112 Bis del propio ordenamiento.”*

*“Artículo 121.- (DEROGADO, P.O. 16 DE AGOSTO DE 2000)”*

*“Artículo 122.- Bajo la forma de Decreto, el Congreso expedirá las resoluciones que tengan carácter de Ley y aquéllas que sin reunir esa calidad contengan disposiciones de observancia general. Igual carácter tendrán las resoluciones para el cambio de Directiva del Pleno y para la designación de la Diputación Permanente.”*

*“Artículo 123.- Bajo la denominación de Acuerdo, el Congreso dictará resolución sobre cualquier asunto concreto y específico que sea sometido a su consideración y que no sea Decreto o Ley.*

*Los Acuerdos Administrativos son las resoluciones del Pleno o de la Comisión de Coordinación y Régimen Interno sobre asuntos concretos específicos que solo se comunicarán a los interesados.”*

*“Artículo 124.- Los Decretos, Leyes y Acuerdos invariablemente se publicarán en el Periódico Oficial del Estado para que surtan sus efectos. Los Acuerdos Administrativos se comunicarán solamente por oficio a los interesados, con copia del dictamen respectivo, pero si la Asamblea lo juzga pertinente, el Presidente ordenará que también se publiquen en dicho órgano.”*

*“Artículo 125.- Las resoluciones del Congreso que tengan carácter de Decreto, Ley o Acuerdo, serán expedidas bajo la siguiente fórmula "EL CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEON (Número) LEGISLATURA, EN USO DE LAS FACULTADES QUE LE CONCEDE EL ARTICULO 63 DE LA CONSTITUCION POLITICA LOCAL, EXPIDE EL SIGUIENTE DECRETO (ACUERDO O LEY) NUM. \_\_\_.*

*Por lo tanto envíese al Ejecutivo para su promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Estado.”*

Por otro lado, la iniciativa presentada por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, corresponde, por su contenido material, a la Comisión de Desarrollo Urbano, en los términos del artículo 39 fracción VIII del propio Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso Estatal, en los siguientes términos:

***“Artículo 39.- Para la elaboración de los Proyectos de Dictámenes, las Comisiones de Dictamen Legislativo, establecidas en los términos del Artículo 70 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, conocerán de los siguientes asuntos:***

*(...)*

***VIII.- Comisión de Desarrollo Urbano:***

- a) La legislación relativa a asentamientos humanos, ordenamiento territorial y vivienda en el Estado;***
- b) Lo relativo al examen y aprobación de obras de pública utilidad del Estado;***
- c) Las desafectaciones y autorizaciones para enajenar o gravar los bienes inmuebles del Estado;***
- d) Lo concerniente al desarrollo y planificación de centros de población alternos al área metropolitana de Monterrey para reordenar el desarrollo regional;***
- e) Los demás asuntos e iniciativas que el Pleno del Congreso le encomiende.”***

Por otro lado, el acto que se reclama como destacado en la presente Controversia Constitucional, se refiere a la iniciativa presentada a cargo del Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, en la que proponía las siguientes adiciones y reformas a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

- a) Una nueva **fracción XX al artículo 2** de contenido siguiente:

*“XX La prevención del delito y la generalización de condiciones favorables para una mayor seguridad pública, incluyendo la recuperación y regeneración de espacios utilizados en la comisión de conductas ilícitas.”*

- b) Una **fracción XVI adicionada al artículo 4°** de contenido siguiente:

*“XVI La prevención del delito y la generación de condiciones favorables para una mayor seguridad pública, incluyendo la recuperación y regeneración de espacios utilizados en la comisión de conductas ilícitas.”*

- c) Una **fracción XIII adicionada al artículo 36.**

*“XIII La prevención del delito, de riesgos y contingencias urbanas y la generación de condiciones favorables para una mayor seguridad pública y tranquilidad social, incluyendo la recuperación y regeneración de espacios utilizados en la comisión de conductas ilícitas, y las necesarias para el efecto del mejoramiento urbano.”*

- d) Una **fracción IX adicionada al artículo 51.**

*“IX Realizar acciones tendientes a prevenir la comisión de delitos, proveer a la seguridad y tranquilidad social, la prevención de riesgos y contingencias urbanas y a la generar condiciones favorables para una mayor seguridad pública, incluyendo la recuperación y regeneración de espacios utilizados en la comisión de conductas ilícitas, y las necesarias para el mejor efecto del mejoramiento urbano.”*

e) Derogación de la fracción III del artículo 127.

III (Se deroga).

**f) Reforma al primer párrafo y adición de dos párrafos del artículo 138.**

*“Artículo 138. Los usos y destinos prohibidos son los que por sus características se consideren incompatibles o contrarios al adecuado ordenamiento territorial de la zona de que se trate, que contravengan lo dispuesto en esta Ley, programas de desarrollo urbano u otros ordenamientos jurídicos y que por ello no se permiten en las zonas secundarias correspondientes.*

*Los usos y destinos del suelo prohibido en el programa de desarrollo urbano de centro de población, solamente podrán ser cambiados a permitidos o condicionados, mediante una modificación a dicho programa de desarrollo urbano de conformidad con el procedimiento que expresamente dispone esta Ley.*

*Además de los usos, destinos de suelo y funciones que expresamente se indican en otros artículos de esta Ley, también se considerarán prohibidos los de casas de apuestas, casinos, loterías, videojuegos o actividades que requieran autorización conforme a la Ley Federal de Juegos y Sorteos.”*

Como puede observarse, el procedimiento legislativo en el Estado de Nuevo León no prevé un criterio temporal para procesar una iniciativa presentada a cargo de las autoridades con facultades para llevarla a cabo, en el caso el Municipio de San Pedro Garza García; de igual forma, el Poder Legislativo demandado precisó respecto a este último punto, que la iniciativa presentada a cargo del Municipio actor:

***“...está siendo atendida en los términos de las diversas disposiciones legales aplicables al proceso legislativo (...) sin embargo, y sin prejuzgar de forma alguna la referida Iniciativa, cabe señalar desde este momento, que el H. Congreso del Estado de Nuevo León ha expedido una serie de reformas para regular en el marco competencial de la entidad y evitar así la proliferación de dichos establecimientos...”***

***Ahora bien, dicha iniciativa fue turnada para su estudio a la respectiva Comisión Dictaminadora del H. Congreso del Estado, siguiéndose así, lo dispuesto en los artículos 65, 66 fracción I inciso a) y 67 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, así como también en los artículos 37 y 39 fracción VIII del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León (...) Como es de observarse, la normativa que regula el quehacer del Poder Legislativo, no lo somete a resolver en un plazo determinado, pues lo que se privilegia en todo momento, es el análisis de las Iniciativas que son sometidas a su consideración, por lo tanto, el hecho total de la demanda que se contesta, no es motivo para ser reclamado en una Controversia Constitucional.<sup>43</sup>”***

Así las cosas, el presente concepto de invalidez marcado en el inciso **1)** de la Precisión de la Litis, relativo a la inactividad del órgano legislativo para atender la iniciativa de reformas a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, presentada por el Presidente Municipal de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, deviene en **infundado**.

En efecto, si bien a la fecha de emisión de la presente sentencia no obra constancia en autos de la que se advierta que se ha emitido algún pronunciamiento por parte del Legislativo local, respecto de la iniciativa formulada por el Municipio Actor, ello no lleva a declarar existente la omisión combatida, ya que la normatividad que regula el quehacer legislativo para la creación de leyes estatales, no establecen plazo alguno para que tanto la Comisión Dictaminadora correspondiente, como el Pleno del órgano legislativo, se pronuncien sobre la procedencia o no de una iniciativa, de ahí que, si como lo manifiesta el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, dicha iniciativa se encuentra en el trámite legislativo correspondiente, es inconcuso que no existe la omisión. Así, tomando en cuenta que el acto omisivo que se trata de impugnar, es en sí mismo, un acto que se encuentra aún bajo estudio por parte del órgano demandado; lo anterior, en razón de que una iniciativa de ley o decreto representa una causa eficiente que pone en marcha el mecanismo de creación de normas generales, para satisfacer y atender las necesidades que requieren cierta forma de regulación, pero también, su presentación no vincula jurídicamente de ninguna forma el dictamen que al efecto llegue a presentar la comisión encargada de analizarla, en el caso a la Comisión de Desarrollo Urbano del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, ni mucho menos condiciona el sentido de la discusión y votación que realicen los miembros dicho órgano emisor de normas; por lo anterior, conviene aplicar de **manera análoga**, el criterio sostenido por este Tribunal Constitucional en la tesis jurisprudencial **P./J. 79/2005**, de rubro siguiente:

<sup>43</sup> Véanse las fojas 17, 20 y 21 de la contestación de la demanda, a cargo del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, visible a fojas 121 a 163 en el cuaderno de la Controversia Constitucional 120/2011.

**“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VI, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CUANDO SE IMPUGNA UN ACTO QUE NO ES DEFINITIVO EN EL PROCESO LEGISLATIVO FEDERAL DEL CUAL FORMA PARTE.”<sup>44</sup>**

A mayor abundamiento, la jurisprudencia de este Alto Tribunal ya ha sostenido que respecto a los procesos legislativos, el órgano emisor de normas puede, en su caso, aprobar, rechazar, modificar o adicionar el proyecto de ley o decreto con independencia de las consideraciones de la iniciativa que se hubiese presentado; en el caso, aquella presentada por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León; lo anterior, de conformidad con el planteamiento análogo derivado del criterio: **1a.J. 32/2011**, de rubro y texto siguiente:

**“PROCESO LEGISLATIVO. LAS CÁMARAS QUE INTEGRAN EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENEN LA FACULTAD PLENA DE APROBAR, RECHAZAR, MODIFICAR O ADICIONAR EL PROYECTO DE LEY O DECRETO, INDEPENDIENTEMENTE DEL SENTIDO EN EL QUE SE HUBIERE PRESENTADO ORIGINALMENTE LA INICIATIVA CORRESPONDIENTE.”<sup>45</sup>**

En efecto, este Tribunal Constitucional también toma nota de que el Poder Legislativo del Estado tuvo a bien aprobar reformas y adiciones legales para enfrentar la problemática del establecimiento de casas de juego, centros de apuestas, casinos y similares en el Estado de Nuevo León a iniciativas del Poder Ejecutivo Local el treinta y uno de agosto de dos mil once:

**i. Constitución Política del Estado de Nuevo León:**

“Artículos 23

(...)

(REFORMADO, P.O. 8 DE FEBRERO DE 2012)

El Congreso del Estado podrá legislar en materia de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano, contemplando el interés de la Sociedad en su conjunto, previendo el mejor uso del suelo, la atmósfera y las aguas, cuidando su conservación y estableciendo adecuadas provisiones, usos, reservas territoriales y orientando el destino de tierras, aguas y bosques de jurisdicción estatal a fin de garantizar a la población un mejor desarrollo urbano, imponiendo a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. No estarán permitidos en el Estado los usos de suelo y edificaciones para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares.

(REFORMADO, P.O. 8 DE FEBRERO DE 2012)

El Ejecutivo del Estado deberá formular, aprobar y administrar el Programa Estatal de Desarrollo Urbano, así como participar conjunta y coordinadamente con los Municipios, en la planeación y regulación de las zonas de conurbación y de las zonas metropolitanas, en los términos que señale la legislación correspondiente. El Programa deberá establecer la prohibición de usos de suelo y uso de edificación para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares.

<sup>44</sup> Texto: De los artículos 71, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que para que las reformas y adiciones propuestas en una iniciativa de ley formen parte del orden jurídico nacional es necesario que se agoten todas las etapas contempladas en el proceso legislativo. Ahora bien, si la Cámara Revisora desecha un dictamen sometido a su consideración por la Cámara de Origen para que ésta lo reexamine con base en las observaciones formuladas, es indudable que tal proceso legislativo -incluido el dictamen impugnado- no puede reputarse como definitivo para efectos de la procedencia de la controversia constitucional, pues todavía está pendiente la resolución de la Cámara de Origen, o bien, el resultado del procedimiento previsto en el citado artículo 72, inciso d), de la Constitución Federal y, por ende, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia

<sup>45</sup> Texto: La iniciativa de ley o decreto, como causa que pone en marcha el mecanismo de creación de la norma general para satisfacer las necesidades que requieran regulación, fija el debate parlamentario en la propuesta contenida en la misma, sin que ello impida abordar otros temas que, en razón de su íntima vinculación con el proyecto, deban regularse para ajustarlos a la nueva normatividad. Así, por virtud de la potestad legislativa de los asambleístas para modificar y adicionar el proyecto de ley o decreto contenido en la iniciativa, pueden modificar la propuesta dándole un enfoque diverso al tema parlamentario de que se trate, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prohíbe al Congreso de la Unión cambiar las razones o motivos que lo originaron, sino antes bien, lo permite. En ese sentido, las facultades previstas en los artículos 71 y 72 de la Constitución General de la República, específicamente la de presentar iniciativas de ley, no implica que por cada modificación legislativa que se busque establecer deba existir un proyecto de ley, lo cual permite a los órganos participantes en el proceso legislativo modificar una propuesta determinada. Por tanto, las Cámaras que integran el Congreso de la Unión tienen la facultad plena para realizar los actos que caracterizan su función principal, esto es, aprobar, rechazar, modificar o adicionar el proyecto de ley, independientemente del sentido en el que hubiese sido propuesta la iniciativa correspondiente, ya que basta que ésta se presente en términos de dicho artículo 71 para que se abra la discusión sobre la posibilidad de modificar, reformar o adicionar determinados textos legales, lo cual no vincula al Congreso de la Unión para limitar su debate a la materia como originalmente fue propuesta, o específica y únicamente para determinadas disposiciones que incluía, y poder realizar nuevas modificaciones al proyecto.”

(REFORMADO, P.O. 8 DE FEBRERO DE 2012)

Los Municipios del Estado deberán formular, aprobar y administrar los Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y los demás derivados de los mismos en los términos de la Ley; así como, participar en la planeación y regulación de las zonas de conurbación y de las zonas metropolitanas, conjunta y coordinadamente con el Ejecutivo y demás Municipios comprendidos dentro de las mismas, conforme a la legislación correspondiente. Los Planes y Programas deberán establecer la prohibición de usos de suelo y uso de edificación para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares."

Art. 132.- Los Municipios tendrán las siguientes atribuciones:

(...)

II. Asimismo, los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

(...)

d) Autorizar, controlar y vigilar, por conducto del Ayuntamiento o por la autoridad que señalen las normas de carácter general, la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia y dentro de sus respectivos territorios. No estarán permitidos en el Estado los permisos o licencias de construcción para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares.

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

(REFORMADO, P.O. 8 DE FEBRERO DE 2012)

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones por conducto del Ayuntamiento o por la autoridad que señalen las normas de carácter general. No estarán permitidos en el Estado los permisos o licencias de construcción para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares.<sup>46</sup>"

## ii. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

"ARTÍCULO 127 BIS. Quedan prohibidos los usos de suelo y uso de edificación para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares. Los planes o programas de desarrollo urbano de los Municipios deberán establecer la prohibición de usos de suelo y uso de edificación para dichos establecimientos."

## iii. Ley de Protección Civil para el Estado de Nuevo León.

"Artículo 27 BIS.- En el caso de establecimientos como casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares, deberán contar con sus propias unidades internas de respuesta. Asimismo, en dichos establecimientos se deberán realizar, con la asistencia de personal de la Dirección de Protección Civil y de la autoridad municipal, simulacros de evacuación para hacer frente a altos riesgos, emergencias o desastres."

"Artículo 86.- Son conductas constitutivas de infracción las que se lleven a cabo para:

(...)

V. No dar cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 27 BIS de esta Ley, que establece como obligación de los casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares, contar con sus propias unidades internas de respuesta, así como realizar los simulacros de evacuación; y"

## iv. Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León.

"Artículo 127.- La Agencia Estatal de Policía tendrá las atribuciones siguientes:

(...)

(REFORMADA, P.O. 30 DE NOVIEMBRE DE 2011)

XXI. Promover una cultura de la legalidad, de la denuncia ciudadana y de la prevención o autoprotección del delito:

<sup>46</sup> Reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 8 de Febrero de 2012.

(ADICIONADA, P.O. 30 DE NOVIEMBRE DE 2011)

*XXII. Brindar el apoyo de la fuerza pública cuando sea formalmente requerida por las autoridades federales, estatales o municipales en materia de protección civil para que estas lleven a cabo sus funciones vigilancia (sic), verificación e inspección, particularmente cuando se trate de establecimientos como casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares; y"*

**v. Ley Estatal de Salud.**

(ADICIONADO, P.O. 30 DE NOVIEMBRE DE 2011)

*Artículo 72 bis.- El gobierno del estado, instituirá un programa para prevenir y atender los problemas de salud relacionados con la ludopatía. En la ejecución de dicho programa la autoridad estatal correspondiente podrá coordinarse con las autoridades federales y municipales competentes en la materia.*

*Corresponderá a la secretaría de salud estatal, llevar a cabo todas las acciones necesarias, a fin de implementar el programa estatal para prevenir y atender los problemas de salud relacionados con la ludopatía, así como para realizar campañas permanentes de información en donde se destaquen las consecuencias graves de este problema y las formas en que los afectados pueden ser apoyados a través de este programa.*

**vi. Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León.**

*"Artículo 67.*

*(...)*

(REFORMADO, P.O. 2 DE ABRIL DE 2012)

*No se otorgará la suspensión cuando de concederla se siga perjuicio al interés social, se contravengan disposiciones de orden público o se dejare sin materia el juicio.*

(REFORMADO, P.O. 2 DE ABRIL DE 2012)

*Se considera entre otros casos, que se sigue perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público, cuando de concederla, se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos; se permita el alza de precios relativos a artículos de primera necesidad o de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el Estado o campañas u operativos contra el alcoholismo, la ludopatía, el tabaquismo o la venta ilícita de sustancias; se produzca daño al medio ambiente, al equilibrio ecológico o por ese motivo se afecte la salud de las personas; igualmente cuando de otorgarse la suspensión se proceda a la instalación, se continúe el funcionamiento o se evite de alguna manera el control, la verificación o vigilancia del cumplimiento de los ordenamientos administrativos estatales o municipales de los casinos, centros de apuesta, salas de sorteos, casas de juego y establecimientos similares; o cuando se trate de centros de vicio, de lenocinio o se dediquen al comercio de drogas y de enervantes.*

(REFORMADO, P.O. 2 DE ABRIL DE 2012)

*La suspensión podrá ser revocada o modificada por el Magistrado instructor en cualquier etapa del juicio, ya sea oficiosamente o a petición de parte, si varían las condiciones por las cuales se otorgó, o si se argumentan o demuestran hechos o circunstancias que no se hubieren tomado en consideración al concederla.*

(ADICIONADO, P.O. 2 DE ABRIL DE 2012)

*La suspensión se limitará a los actos, procedimientos o resoluciones que se impugnen y sus efectos. Al concederla, el Magistrado instructor procurará precisar la situación en que habrá (sic) de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del juicio hasta su terminación."*

Así, puede advertirse que la iniciativa presentada por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, contempló previsiones que guardan similitud a las disposiciones legales que fueron aprobadas por el Poder Legislativo, particularmente en los artículos 23 y 132 fracción II, incisos d), e) y f) de la Constitución Local; el artículo 127 Bis de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León; el artículo 127 fracciones XXI y XXII de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León; estas últimas adiciones y reformas, lejos de apoyar el argumento respecto a la inactividad del órgano legislativo, han establecido la regulación normativa respecto de la prohibición de otorgar permisos o licencias de construcción para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares; los planes y programas de desarrollo urbano para dichos establecimientos, así como de las atribuciones en materia de seguridad pública a cargo de la Agencia Estatal de Policía para verificar e inspeccionar establecimientos de casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares.

En este orden de ideas, si la pretensión del Municipio de San Pedro Garza García consistió en que la supuesta inactividad legislativa debía traducirse en la regulación de un vacío legal o la materialización de una obligación constitucional, resulta claro que, con las respectivas reformas y adiciones en comento, no se encuentra acreditada la omisión de que se duele en la presente vía, ni se afectan sus competencias en materia urbanística y de seguridad pública; en este tenor se constata que la omisión de que se duele en realidad forma parte de un conjunto de etapas de un procedimiento legislativo que aún no ha concluido y por lo tanto resultan aplicables la tesis jurisprudenciales: **P./J. 66/2009** y **P./J. 129/2001**, de rubro y texto siguiente:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA “OMISIÓN” IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD.** El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P. /J. 43/2003, de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.”, sostuvo que cuando en una controversia constitucional se reclamen omisiones, el plazo para promover la demanda es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada. Sin embargo, para que dicha norma de excepción creada por la jurisprudencia cobre aplicación, es menester que precisamente esa inactividad sea el motivo de la impugnación, de tal forma que la pretensión del actor sea que se llene un vacío legal o se materialice una obligación derivada de la ley, de manera que la sentencia que en su momento se dicte declare que la omisión de la demandada es contraria a las normas jurídicas aplicables, ante la evidencia de que no actuó como debía hacerlo; en la inteligencia de que no basta el incumplimiento de una norma general para que se actualice una omisión impugnada en esos términos, pues para ello es necesario que con ese proceder se produzca un vacío legal o bien la falta absoluta de actuación de la autoridad, ya que de otra forma cualquier infracción a la ley implicaría la omisión y, por tanto, dejar de hacer debidamente lo ordenado bastaría para que el actor pudiera reclamarla sin sujetarse a un plazo, lo cual no puede ser aceptable, por lo que en este supuesto deben regir las reglas previstas en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional.”

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL.** Si se toma en consideración, por un lado, que los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento, de tal forma que no es posible jurídicamente impugnar cada acto legislativo individualmente, ya que no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la emisión de la norma general, y por otro, que tratándose de controversias constitucionales, el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que la impugnación de actos en esa vía puede llevarse a cabo dentro de los treinta días contados a partir del día siguiente: a) al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación del acto que se reclame; b) al en que se haya tenido conocimiento de éste; o, c) al en que el actor se ostente sabedor de él, resulta inconcuso que la impugnación de los actos que integran el procedimiento legislativo únicamente puede realizarse a partir de que es publicada la norma general emanada de dicho procedimiento, porque es en ese momento cuando los mencionados actos adquieren definitividad.”

Adicionalmente, conviene señalar que aún y cuando no obra en el expediente constancia alguna exhibida durante la secuela procesal por el Congreso del Estado de Nuevo León, con la que demostrara cuál fue el trámite legislativo que dio a la iniciativa que registró con el número de expediente legislativo **7017/LXXII**, presentada por el Municipio actor, a efecto de reforzar las consideraciones que sustentan lo infundado del concepto de invalidez que se estudia, este Tribunal Pleno advierte de manera oficiosa y como hecho notorio que de la información pública que el Congreso del Estado de Nuevo León pone a disposición de la sociedad en su página web <http://www.hcni.gob.mx/trabajolegislativo/diariodebates.php> se advierte la existencia de diversas actuaciones que la propia Legislatura estatal llevó a cabo a efecto de atender la iniciativa que fue presentada por el Municipio actor para reformar diversos preceptos de la Ley de Desarrollo Urbano de la entidad, el veintiuno de mayo de dos mil doce, donde se determinó que:

**" (...) ESTA COMISIÓN DE DESARROLLO URBANO SE ENCUENTRA FACULTADA PARA CONOCER DEL ASUNTO QUE LE FUE TURNADO, DE CONFORMIDAD CON ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 70, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, Y 39, FRACCIÓN VIII, INCISO A), DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, DERIVADO DE LO CUAL SOMETEMOS AL PLENO LAS SIGUIENTES CONSIDERACIONES: EL TERRITORIO URBANO ES UN ESCENARIO PERMANENTE DE CONFLICTOS Y TENSIONES, EN ÉL COEXISTEN EL DELITO COMÚN, EL CRIMEN ORGANIZADO Y LOS DISTINTOS TIPOS DE VIOLENCIA. EN GENERAL, LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD URBANA HAN QUEDADO CIRCUNSCRIPTAS AL DOMINIO DE LAS FUERZAS POLICIALES, PERO LA IDEA DE SEGURIDAD URBANA ES MUCHO MÁS AMPLIA. POR UN LADO, ES SEGURIDAD URBANA EL PROBLEMA OBJETIVO DEL RIESGO DE SER VÍCTIMA DE UN DELITO Y, POR OTRO, TAMBIÉN LO ES EL PROBLEMA SUBJETIVO DE LA SENSACIÓN PERSONAL Y COLECTIVA DEL TEMOR A SER VÍCTIMA DE UN DELITO. LA PRODUCCIÓN DE SEGURIDAD EN CONTEXTOS URBANOS OPERA MAYORMENTE EN EL PLANO DE LA PREVENCIÓN, Y ES AQUÍ EN DONDE EL DISEÑO Y LA PLANIFICACIÓN URBANA PUEDEN EFECTUAR IMPORTANTES APORTES PARA ALCANZAR EL OBJETIVO DE REDUCIR LOS DELITOS Y LA SENSACIÓN DE INSEGURIDAD. BAJO ESTA ÓPTICA, COINCIDIMOS CON EL PROMOVENTE EN QUE ES INDISPENSABLE QUE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO URBANO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA MATERIA INCORPOREN LA EXIGENCIA CIUDADANA DE PROTECCIÓN Y SALVAGUARDA ANTE ACTIVIDADES RIESGOSAS Y CONTINGENCIAS, COMO UNA FORMA EFECTIVA DE PREVENCIÓN DEL DELITO. CIERTAMENTE EL DISEÑO URBANO PODRÍA CONVERTIRSE EN UNA FORMA EFECTIVA DE PREVENCIÓN DEL DELITO, MÁS NO DEL TODO DETERMINANTE, PUES LOS ÍNDICES DELICTIVOS TAMBIÉN HABRÁN DE RELACIONARSE CON EL PAPEL QUE JUEGAN VARIABLES SOCIALES Y DE COMPORTAMIENTO INDIVIDUAL Y COLECTIVO COMO MEDIACIÓN CON RESPECTO A LOS ESPACIOS ARQUITECTÓNICOS. A PESAR DE ELLO, LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA DEBE INCORPORAR LAS MÚLTIPLES MANERAS EN LAS QUE EL DISEÑO Y LA PLANIFICACIÓN URBANA PUEDEN SERVIR DE BASE PARA UNA CONVIVENCIA MÁS PACÍFICA EN LAS CIUDADES, GESTIONADO DE FORMA ADECUADA EL PROCESO DE URBANIZACIÓN, INCLUYENDO LOS PROBLEMAS DE SEGURIDAD DE LAS POLÍTICAS DE GESTIÓN URBANA Y UNA EFICIENTE ADMINISTRACIÓN DE LOS ESPACIOS ABIERTOS. LO ANTERIOR CONLLEVARÍA A LA PREVENCIÓN DEL DELITO DESDE UN ENFOQUE INCLUSIVO, ES DECIR, TENIENDO EN CUENTA EL PESO DE LAS VARIABLES SOCIALES Y COMUNITARIAS. ESTO IMPLICA HACER FOCO EN LA EQUIDAD Y LA CALIDAD DE VIDA DE LAS PERSONAS, Y AQUÍ EL ESPACIO PÚBLICO COBRA UN ROL FUNDAMENTAL. ESTE INCLUYE PARQUES, PLAZAS, CALLES, PASEOS, CENTROS COMUNITARIOS, MERCADOS, BIBLIOTECAS, CONSTRUCCIONES RELIGIOSAS, GALERÍAS, ENTRE OTROS. TAMBIÉN ES IMPORTANTE LA OCUPACIÓN DE LOS ESPACIOS OCIOSOS PARA LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DEPORTIVAS, ARTÍSTICAS Y RECREATIVAS. LA RECUPERACIÓN DEL SENTIDO DE PERTENENCIA A ESTOS LUGARES, COMO ASÍ TAMBIÉN SU APERTURA PARA TODOS LOS SECTORES POBLACIONALES, CONSTITUYE UN CAMINO NECESARIO HACIA UNA CONVIVENCIA PACÍFICA. EN ESTE CONTEXTO, LA INICIATIVA QUE SE ANALIZA CONSTITUYE UN VALIOSO APORTE PARA ARTICULAR LA PLANIFICACIÓN EN TORNTO AL DISEÑO URBANO Y SEGURIDAD, COMO MEDIDAS ESTRATÉGICAS EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO, POR LO QUE ES DE SECUNDARSE DICHA PROPUESTA CON ALGUNAS PRECISIONES EN LA REDACCIÓN Y TERMINOLOGÍA PROPUESTA PARA LA FRACCIÓN XX DEL ARTÍCULO 2º, LA FRACCIÓN XVI DEL ARTÍCULO 4º, LA FRACCIÓN**

XIII DEL ARTÍCULO 36 Y LA FRACCIÓN IX DEL ARTÍCULO 51, LO QUE PERMITIRÁ UNA EFICIENTE ARTICULACIÓN DE LAS DISPOSICIONES EN REFORMA, Y LAS CUALES SE REALIZAN CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 109 DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO. **FINALMENTE, EN LO REFERENTE A LA PROPUESTA PARA LOS ARTÍCULOS 127 Y 138 DE LA LEY QUE NOS OCUPA, ES DE MENCIONARSE QUE A TRAVÉS DEL DECRETO NÚMERO 246, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EN FECHA 04 DE NOVIEMBRE DE 2011, ESTA SOBERANÍA APROBÓ ADICIONAR UN ARTÍCULO 127 BIS ASÍ COMO DEROGAR LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 127, DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, CON LO CUAL SE ESTABLECIÓ LA PROHIBICIÓN DE LOS USOS DE SUELO Y USO DE EDIFICACIÓN PARA CASINOS, CENTROS DE APUESTAS, SALAS DE SORTEOS, CASAS DE JUEGO Y SIMILARES, POR LO QUE SE TIENE A BIEN DAR POR INTEGRALMENTE ATENDIDA LA PARTE CORRELATIVA DE LA INICIATIVA PLANTEADA.** EN VIRTUD DE LAS CONSIDERACIONES VERTIDAS EN EL CUERPO DEL PRESENTE DICTAMEN, LOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO URBANO, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 63 FRACCIÓN I DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN, SOMETEMOS A LA CONSIDERACIÓN DE ESTA SOBERANÍA EL SIGUIENTE PROYECTO DE: DECRETO. ARTÍCULO ÚNICO.- SE REFORMAN LAS FRACCIONES XVIII Y XIX DEL ARTÍCULO 2, LAS FRACCIONES XI Y XII DEL ARTÍCULO 36, LAS FRACCIONES VII Y VIII DEL ARTÍCULO 51; SE ADICIONA LA FRACCIÓN XX AL ARTÍCULO 2, LA FRACCIÓN XIII AL ARTÍCULO 36, Y LA FRACCIÓN IX AL ARTÍCULO 51, TODOS DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PARA QUEDAR COMO SIGUE:...”

Bajo estas condiciones, también se advierte claramente que tras haber sido dictaminada y atendida la iniciativa del Municipio actor, el trámite legislativo culminó con la publicación del **Decreto 337 en el Periódico Oficial de la entidad el veintidós de junio de dos mil doce** en los siguientes términos:

“Artículo Único.- Se reforman las fracciones XVIII y XIX del Artículo 2, las fracciones XI y XII del Artículo 36, las fracciones VII y VIII del Artículo 51; se adiciona la fracción XX al Artículo 2, la fracción XIII al artículo 36, y la fracción IX al artículo 51, todos de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, para quedar como sigue:

“ARTÍCULO 2. El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante:

(...)

(REFORMADA, P.O. 22 DE JUNIO DE 2012)

XVIII. La participación social en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos;

(REFORMADA, P.O. 22 DE JUNIO DE 2012)

XIX. El desarrollo y adecuación en los centros de población de la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos que garanticen la seguridad, libre tránsito y accesibilidad que requieren las personas con discapacidad; y

(ADICIONADA, P.O. 22 DE JUNIO DE 2012)

XX. La generación de condiciones favorables para una mayor seguridad pública.

ARTÍCULO 36. Se declaran como materias de interés prioritario de las zonas conurbadas, y por lo tanto su atención corresponderá de manera conjunta y coordinada al Estado y los municipios involucrados los siguientes:

(...)

(REFORMADA, P.O. 22 DE JUNIO DE 2012)

XI. El suelo y las reservas territoriales de soporte a la política de desarrollo integral y funcional de los asentamientos humanos de la conurbación, que disminuyan las tendencias de crecimiento disperso y la afectación de áreas con alto valor ambiental;

(REFORMADA, P.O. 22 DE JUNIO DE 2012)

XII. La redensificación y uso eficiente del espacio; y

(ADICIONADA, P.O. 22 DE JUNIO DE 2012)

XIII. La prevención de riesgos y contingencias urbanas.

ARTÍCULO 51. Los planes o programas que integran el sistema estatal de planeación del desarrollo urbano tenderán a mejorar el nivel de vida de la población y deberán:

(...)

(REFORMADA, P.O. 22 DE JUNIO DE 2012)

VII. Atender las necesidades, requerimientos y problemáticas que planteen los diferentes sectores de la población;

(REFORMADA, P.O. 22 DE JUNIO DE 2012)

VIII. Incluir políticas de fomento para el desarrollo urbano sustentable; y

(ADICIONADA, P.O. 22 DE JUNIO DE 2012)

IX. Contener acciones tendientes a generar condiciones favorables para una mayor seguridad pública y el mejoramiento urbano.”

En efecto, si el Municipio actor solicitó en su iniciativa de treinta de agosto de dos mil once, las modificaciones y adiciones a los artículos 2° para adicionar una fracción XX, 4° para adicionar una fracción XVI, 36 para adicionar una fracción XIII y 51 para adicionar una fracción IX; y en contraste, el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León atendió y modificó dichas normas de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, debe entenderse que su reclamo en la presente vía fue tomado en sus consideraciones para la reforma legal en comento.

Por lo anteriormente señalado, se trata de un hecho notorio para este Tribunal Constitucional que la referida iniciativa presentada por el Municipio de San Pedro Garza García fue atendida en sus términos y se legisló, sin que ello signifique que se haya hecho en los términos de la iniciativa del Municipio de San Pedro Garza García; así, deviene infundado su concepto de invalidez. Apoya lo anterior, el criterio plenario: **P.J. 74/2006**, de rubro y texto siguiente:

**“HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.** Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento.”

En consecuencia, lo procedente en el caso es declarar infundado el concepto de invalidez hecho valer por el actor respecto de la alegada inactividad del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León de atender la iniciativa presentada por el Municipio de San Pedro Garza García, dado que dichas consideraciones fueron atendidas.

**B) La Omisión de cumplir con el  
“Acuerdo de Coordinación en Materia de Juegos y Sorteos  
para Combatir el Juego Prohibido”.**

En su tercer concepto de invalidez, el Municipio de San Pedro Garza García sostiene que el Gobierno del Estado de Nuevo León incumple con sus deberes de instrumentar un programa permanente de prevención y detección del juego prohibido, afectando con ello su esfera de atribuciones; es decir, tal como se señaló en el inciso marcado con el número **2)** del considerando relativo a la precisión de la litis, la parte actora considera que el Gobierno del Estado de Nuevo León no ha cumplido con sus facultades y deberes en concordancia con el “Acuerdo de Coordinación en Materia de Juegos y Sorteos para Combatir el Juego Prohibido” signado el dieciocho de agosto de dos mil seis y en el cual participaron el Secretario de Gobernación, el Gobernador del Estado de Nuevo León, el Secretario General de Gobierno, el Secretario de Seguridad Pública y el Procurador General de Justicia, todos del Estado de Nuevo León.

Bajo estos antecedentes, el Municipio actor se duele esencialmente del incumplimiento de la Cláusula Cuarta denominada: “Compromisos del Gobierno del Estado”, mismos que concatena y ejemplifica con la operación de una “Casa de Apuestas” ubicada frente al inmueble educativo “Instituto Irlandés de Monterrey” en la Colonia Residencial San Agustín, en el Municipio de San Pedro Garza García; al parecer de la parte actora, esto último sería contrario al artículo 9 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y al artículo 38 del reglamento de la mencionada legislación federal, asimismo, ofreció la prueba de inspección judicial, misma que fue desahogada y que obra a fojas 594 y 595 del Tomo I del cuaderno de la controversia constitucional en que se actúa.

Ahora bien, para determinar lo que en derecho constitucional corresponda, es preciso verificar el contenido del Acuerdo de Coordinación en Materia de Juegos y Sorteos para Combatir el Juego Prohibido de cuyas cláusulas se combate un supuesto incumplimiento<sup>47</sup>.

Así las cosas, este Tribunal Pleno advierte de la existencia del referido “**Acuerdo de Coordinación en Materia de Juegos y Sorteos para Combatir el Juego Prohibido, mediante la prevención y el intercambio de información que celebran la SEGOB y el Estado de Nuevo León**”<sup>48</sup>, signado en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, México, el día dieciocho de agosto de dos mil seis y cuyas cláusulas principales son las siguientes:

“..

**CUARTA.- COMPROMISOS DEL “GOBIERNO DEL ESTADO”**

a ) *Coadyuvar, por conducto de la Procuraduría General de Justicia del Estado en el ámbito de su competencia, en el ejercicio de las atribuciones que le correspondan a la autoridad federal.*

b ) *Instrumentar, en el ámbito de su competencia, un programa permanente de prevención y detección del juego prohibido.*

c ) *Informar a “LA SECRETARÍA” de las acciones que sean llevadas a cabo en seguimiento a los compromisos adquiridos en el presente acuerdo.*

d ) *Coadyuvar, cuando así lo solicite “LA SECRETARÍA”, proporcionando el apoyo necesario para combatir el juego prohibido.*

e ) *Informar a los habitantes del Estado, en coordinación con “LA SECRETARÍA”, sobre los efectos y consecuencias legales de la práctica del juego prohibido.*

**QUINTA.- MODIFICACIONES.**

*El presente instrumento podrá ser modificado o adicionado total o parcialmente por acuerdo de las partes y formarán parte integrante del presente instrumento debidamente firmadas por los que en el intervienen, iniciando su vigencia el día de la fecha de su suscripción, sin que ello implique la novación de aquellas obligaciones que no sean objeto de modificación o adición.*

**SEXTA.-VIGENCIA.**

*Este acuerdo tendrá una vigencia indefinida y se sujetará a los ordenamientos legales vigentes en la materia o los que se llegasen a expedir, así como las modificaciones que se convengan entre las partes.*

*Leído que fue por las partes, y enteradas de su contenido y alcance legal se firma el presente acuerdo por duplicado, al calce y al margen de todas sus fojas en la Ciudad de Monterrey, Nuevo León el día 18 de agosto de 2006.*

*(RUBRICAS.)”*

En este orden de ideas, puede advertirse que los argumentos planteados en el concepto de invalidez respecto de las supuestas omisiones de cumplir el Acuerdo de Coordinación en Materia de Juegos y Sorteos para Combatir el Juego Prohibido, resultan **inatendibles** en la presente vía e **infundados**

<sup>47</sup> Puede consultarse en la página del Gobierno del Estado de Nuevo León en: <http://www.nl.gob.mx/?P=legislacion&Temald=&Apartadold=11&txtPalabra=>

<sup>48</sup> La denominación completa del referido acuerdo es la siguiente: “**ACUERDO DE COORDINACIÓN EN MATERIA DE JUEGOS Y SORTEOS PARA COMBATIR EL JUEGO PROHIBIDO, MEDIANTE LA PREVENCIÓN Y EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN, QUE CELEBRAN POR UNA PARTE, EL PODER EJECUTIVO FEDERAL POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, EN LO SUCESIVO “LA SECRETARÍA”, REPRESENTADA EN ESTE ACTO POR EL C. LIC. CARLOS MARÍA ABASCAL CARRANZA, SECRETARIO DE GOBERNACIÓN, Y POR LA OTRA EL GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, REPRESENTADO POR EL C. JOSÉ NATIVIDAD GONZÁLEZ PARÁS, GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO, ASISTIDO POR EL C. ROGELIO CERDA PÉREZ, SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO, EL C. ANTONIO GARZA GARCÍA, SECRETARIO DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO, Y EL C. LUIS CARLOS TREVIÑO BERCHELMANN, PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO, EN LO SUCESIVO “EL GOBIERNO DEL ESTADO”, MISMO QUE SE CELEBRA AL TENOR DE LOS SIGUIENTES ANTECEDENTES, DECLARACIONES Y CLÁUSULAS”.**

En primer lugar, debe recordarse que el presente mecanismo de regularidad constitucional no es la vía adecuada para combatir un supuesto incumplimiento del Acuerdo referido con la protección de intereses particulares; así, este Tribunal Pleno considera que no puede atender en el presente mecanismo de regularidad constitucional, la loable pretensión del Municipio actor de contrastar el aludido incumplimiento con la prueba de inspección judicial que hizo valer en su momento, en otras palabras: el mecanismo de Controversia Constitucional únicamente tiene por objeto una tutela claramente delimitada al ámbito de atribuciones que la Constitución Federal confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal y para preservar la regularidad en el ejercicio de esas atribuciones constitucionales establecidas a favor de tales órganos, por lo que para que esa vía constitucional proceda, la norma o acto impugnado debe ser susceptible de causar un perjuicio o privar de un beneficio al promovente en razón de la situación de hecho en la que se encuentre, la cual necesariamente debe estar legalmente tutelada.

No es óbice recordar, que de conformidad con las previsiones contenidas en el artículo 1° párrafo tercero, en relación con el artículo 4° párrafo octavo de la Constitución Federal<sup>49</sup>, corresponde a todas las autoridades del Estado Mexicano cumplir con los Derechos Humanos y velar por el Interés Superior de la Infancia y que dicho principio exige su cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles de gobierno y ámbitos competenciales, tal como se sostuvo por este Alto Tribunal al resolver la diversa Acción de Inconstitucionalidad **2/2010**; por lo anterior, en la presente vía, devienen **inatendibles** los argumentos del Municipio actor respecto al incumplimiento del Acuerdo y la inspección judicial que fue desahogada.

Asimismo, debe mencionarse que la materia de juegos y sorteos es Federal conforme lo dispuesto por el artículo 73 fracción X de la Constitución Federal<sup>50</sup>, de ahí que el supuesto incumplimiento de un Acuerdo de Coordinación que celebraron el Estado de Nuevo León, para coadyuvar con el Ejecutivo Federal en el ejercicio de las atribuciones que a este último corresponden respecto de la materia de juegos y sorteos, queda fuera del ámbito de competencia del Municipio actor y por ende carece de un interés legítimo para acudir a esta vía ante la falta de un ámbito competencial propio que salvaguardar; puesto que, en todo caso, el incumplimiento de ese acto, correspondería denunciarlo a través de la vía y forma correspondiente a los ámbitos de gobierno que en él participan.

En segundo lugar, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que es **infundado** el planteamiento contenido en el tercer concepto de invalidez de la parte actora, respecto al cumplimiento del **“Acuerdo de Coordinación en Materia de Juegos y Sorteos para Combatir el Juego Prohibido”**, toda vez que, tal como se manifestó al actualizarse el sobreseimiento para atender la iniciativa presentada por el Municipio actor; este Tribunal Constitucional verifica que, en **primer lugar**, dentro del orden jurídico del Estado de Nuevo León, se han llevado a cabo reformas y adiciones legales para enfrentar la problemática del establecimiento de casas de juego, centros de apuestas, casinos y similares en el Estado de Nuevo León a través de diversas iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo Local<sup>51</sup>, específicamente a los siguientes ordenamientos:

- a) **Constitución Política del Estado de Nuevo León.**
- b) **Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.**
- c) **Ley de Protección Civil para el Estado de Nuevo León.**
- d) **Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León.**
- e) **Ley Estatal de Salud.**
- f) **Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León.**

---

<sup>49</sup> “Artículo 1°

(...)

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

“Artículo 4°

(...)

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.”

<sup>50</sup> Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

<sup>51</sup> Iniciativas presentadas el día 31 de Agosto de 2011, consultable a foja 328 a 345 del Tomo I de la Controversia Constitucional 120/2011.

En un segundo orden de ideas, este Tribunal Pleno advierte que dentro de las constancias que integran los autos de la presente controversia constitucional 120/2011, también se encuentran agregadas copias certificadas relativas a:

- a) Proyecto de Iniciativa de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Instituciones de Crédito; de fecha treinta y uno de agosto de dos mil once<sup>52</sup>.
- b) Oficio No. SPJ-011/2012 de fecha tres de febrero de dos mil doce, mediante el cual se anexa Ficha Informativa con el Programa Cultura de la Paz de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, en la cual manifiesta que *“... se encuentra actualmente, dentro del ámbito de sus atribuciones y competencia, colaborando con diversas Autoridades en el Estado, Seguridad Pública, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Gobernación, el Centro de Internamiento y Adaptación para Adolescentes Infractores y a nivel Federal con la Procuraduría General de la República, todos integrantes del “CECA” Centro Estatal Contra las Adicciones, quienes en forma conjunta y periódicamente se reúnen a fin de tratar temas inherentes a las adicciones y realizar acciones para prevenirlas.--- Considerando que en la última década la cantidad de casinos en el país ha crecido indiscriminadamente. Ya que en el año 2000 había solo 5 casinos en el Estado de Nuevo León; y en la actualidad el número asciende a 54. --- Es por esto que “Sensibilizar a la población informando de manera preventiva las consecuencias de la práctica de juegos ilegales promoviendo la responsabilidad social de reconocer si se tiene la problemática de la ludopatía para su oportuna detección y atención” es una tarea que estamos llevando a cabo a través de la Dirección de Orientación Social, dependiente de esta Procuraduría General de Justicia en el Estado, cuya Dirección es la encargada de la Prevención de Delitos en el Estado.--- La aplicación de los distintos proyectos se hace a través de pláticas informativas y preventivas sobre la práctica de juegos ilegales en instituciones públicas y privadas en el Estado de Nuevo León. --- Actualmente dichas pláticas son impartidas en colaboración con FOMERREY, en sus Fomerredes; en la Secretaría de Educación en planteles educativos, en el Sector Independencia dentro de nuestro proyecto institucional “Por una convivencia no violenta en la comunidad educativa” dirigidas a padres de familia y maestros; en las Redes Comunitarias dentro del proyecto “Prevención Social del Delito” estos forman parte del Programa “CULTURA DE LA PAZ” que se implementan a través de la dirección de Orientación Social de la Procuraduría General de Justicia del Estado; no sin hacer mención que igualmente, dicha información va dirigida al pública en general.”<sup>53</sup>*
- c) Asimismo, se señala el “Proyecto Ludopatía” a cargo de la Procuraduría General de Justicia, Subprocuraduría Jurídica, Dirección de Orientación Social, en donde se menciona a manera de planteamiento el *“Sensibilizar a la población informando de manera preventiva las consecuencias de la práctica de juegos ilegales promoviendo la responsabilidad social de asumir y reconocer si se tiene la problemática de la ludopatía para su oportuna detección y atención.”<sup>54</sup>*

Así, este Tribunal Pleno arriba a la conclusión de que lejos de asistir la razón jurídica al Municipio recurrente, resulta **infundado** su concepto de invalidez respecto al cumplimiento del **“Acuerdo de Coordinación en Materia de Juegos y Sorteos para Combatir el Juego Prohibido”**, toda vez que de autos se desprende que las autoridades demandadas han llevado a cabo en primer lugar, acciones tendientes a combatir la problemática del establecimiento de casas de juego, centros de apuestas, casinos y similares en el Estado de Nuevo León a través de diversas iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo Local, y en segundo lugar, actuaciones de política pública en materia de atención de adicciones, de información preventiva sobre consecuencias de la práctica de juegos ilegales, así como de sus proyectos en materia de Cultura de la Paz y del Proyecto Ludopatía.

Consecuentemente, no se actualizan violaciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**C) Aprobación del Decreto número 246, por el cual se adiciona el artículo 127 Bis y se deroga la fracción III del artículo 127 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.**

Finalmente, corresponde a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, dar contestación al concepto de invalidez esbozado en la ampliación de la demanda, en la cual, se cuestionó el Decreto número 246, por el cual se adicionó el artículo 127 Bis y se derogó la fracción III del artículo 127 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial el cuatro de noviembre de dos mil once, pues al parecer del Municipio actor, se viola la autonomía municipal, el principio de razonabilidad y las facultades de

<sup>52</sup> Visible a fojas 348 a 357 del Tomo I de la Controversia Constitucional 120/2011.

<sup>53</sup> Consultable a fojas 360 a 362 del Tomo I de la Controversia Constitucional 120/2011.

<sup>54</sup> Consultable a foja 363 del Tomo I de la Controversia Constitucional 120/2011.

zonificación exclusivas del municipio de acuerdo con la Ley General de Asentamientos Humanos, asimismo consideró que dicho Decreto no comprende los establecimientos que continúan en operación y que dicha Decreto ha introducido privilegios y ventajas indebidas en una ley privativa, tal como fue precisado en el inciso 4) del considerando segundo de la presente resolución.

En este sentido, la parte actora consideró que se violan los artículos 13, 14, 16, 21, 27 párrafo tercero, 40, 41, 73 fracción XXIX-C, 115 fracciones II y V, inciso a), 120, 128 y 133 de la Constitución Federal; mismos que son del tenor siguiente:

***“Art. 13.- Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.”***

***“Art. 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.***

***(REFORMADO, D.O.F. 9 DE DICIEMBRE DE 2005)***

***Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.***

***En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.***

***En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.***

***“Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.***

***(...)”***

***“Art. 21.- La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.***

***El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.***

***La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.***

***Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.***

***Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.***

***Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.***

***El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.***

***El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.***

***La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.***

***Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:***

***a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.***

***b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.***

***c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.***

***d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.***

***e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.”***

***“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.”***

***“Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”***

***“Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”***

**“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:**

(...)

**XXIX-C.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.”**

**Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:**

(...)

**II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.**

**(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)**

**Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.**

**(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)**

**El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:**

**a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;**

**b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;**

**c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;**

**d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y**

**e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.**

**(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)**

**Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.**

(...)

**V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:**

**a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;**

**“Art. 120.- Los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.”**

**“Art. 128.- Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.”**

**“Art. 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”**

Ahora bien, tanto la norma derogada como la norma adicionada por el Municipio Actor son del tenor siguiente:

**“ARTÍCULO 127. Los usos de servicios del suelo y edificaciones, según la función, se clasifican en:**

(...)

**III. Casas de juego, centros de apuestas, casinos y similares;”**

**“ARTÍCULO 127 BIS. Quedan prohibidos los usos de suelo y uso de edificación para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares. Los planes o programas de desarrollo urbano de los Municipios deberán establecer la prohibición de usos de suelo y uso de edificación para dichos establecimientos.”**

En este orden de ideas, el Municipio actor sostuvo en su único concepto de invalidez que las normas combatidas dejaron de observar los principios de razonabilidad, la garantía de fundamentación y motivación; que el mencionado Decreto es viciado y defectuoso; que en términos del artículo 33, fracción VI y X de la Ley General de Asentamientos Humanos se debieron establecer medidas de seguridad y se atentó contra la Autonomía Municipal. Bajo esta misma guisa, el Municipio de San Pedro Garza García también consideró que el Estado no debió conceder privilegios o ventajas indebidas a los particulares y que los artículos 2º, 9º y 35 de la Ley General de Asentamientos Humanos contienen una facultad exclusiva municipal para formular, aprobar y administrar la zonificación en su territorio.

Visto lo anterior, este Tribunal Constitucional debe considerar como **infundado** el concepto de invalidez planteado por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León en su escrito de ampliación de demanda.

En primer lugar, conviene señalar que este Tribunal Pleno al fallar por unanimidad de votos la **Controversia Constitucional 94/2009**, precisó que, dado que la materia de Asentamientos Humanos es una materia concurrente por disposición constitucional, las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que, además de los principios de división competencial, se cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno. En el presente caso, la legislación marco es la **Ley General de Asentamientos Humanos**, cuyas disposiciones originales tenían por objeto establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. Las anteriores consideraciones dieron lugar a la tesis jurisprudencial: **P.J.J. 15/2011**, de rubro y texto siguiente:

**“ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL.** Con la adición al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976, la materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en ella. En dicha materia las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que, además de los principios de división competencial, cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno. La ley relativa es la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones originales tenían por objeto establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los

*asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. El indicado ordenamiento fue modificado en 1981 y 1984, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarlo a las reformas del artículo 115 de la Constitución General de la República. De este modo, la materia de asentamientos humanos fue absorbida por la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la Ley General, la concurrencia de la facultad entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional.”*

A estos efectos, el Municipio recurrente citó de manera genérica los artículos 2°, 9°, 33 fracciones VI y X, así como el artículo 35 de la Ley General de Asentamientos Humanos:

“ARTICULO 2o.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

*I. Administración Pública Federal: las dependencias y entidades a que se refiere el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;*

***II. Asentamiento humano: el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran;***

***III. Centros de población: las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos;***

*IV. Conurbación: la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población;*

*V. Conservación: la acción tendente a mantener el equilibrio ecológico y preservar el buen estado de la infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios urbanos de los centros de población, incluyendo sus valores históricos y culturales;*

*VI. Crecimiento: la acción tendente a ordenar y regular la expansión física de los centros de población;*

*VII. Desarrollo regional: el proceso de crecimiento económico en un territorio determinado, garantizando el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales;*

*VIII. Desarrollo urbano: el proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;*

*IX. Destinos: los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población;*

*X. Equipamiento urbano: el conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario utilizado para prestar a la población los servicios urbanos y desarrollar las actividades económicas;*

*XI. Fundación: la acción de establecer un asentamiento humano;*

*XII. Infraestructura urbana: los sistemas y redes de organización y distribución de bienes y servicios en los centros de población;*

*XIII. Mejoramiento: la acción tendente a reordenar o renovar las zonas de un centro de población de incipiente desarrollo o deterioradas física o funcionalmente;*

*XIV. Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos: el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional;*

*XV. Provisiones: las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población;*

XVI. *Reservas: las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su crecimiento;*

XVII. *Secretaría: la Secretaría de Desarrollo Social;*

XVIII. *Servicios urbanos: las actividades operativas públicas prestadas directamente por la autoridad competente o concesionadas para satisfacer necesidades colectivas en los centros de población;*

XIX. *Usos: los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población;*

XX. *Zona metropolitana: el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población, y*

XXI. *Zonificación: la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento del mismo.”*

*“ARTICULO 9o.- Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:*

*I. Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local;*

*II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población;*

*III. Administrar la zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;*

*IV. Promover y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;*

*V. Proponer la fundación de centros de población;*

*VI. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación local;*

*VII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;*

*VIII. Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local;*

*IX. Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local;*

*X. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios.*

*XI. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano y las reservas, usos y destinos de áreas y predios;*

*XII. Participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la preservación ecológica, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;*

*XIII. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios en los términos de la legislación local;*

*XIV. Informar y difundir permanentemente sobre la aplicación de los planes o programas de desarrollo urbano, y*

*XV. Las demás que les señale esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.*

*Los municipios ejercerán sus atribuciones en materia de desarrollo urbano a través de los cabildos de los ayuntamientos o con el control y evaluación de éstos.”*

*“ARTICULO 33.- Para la ejecución de acciones de conservación y mejoramiento de los centros de población, además de las previsiones señaladas en el artículo anterior, la legislación estatal de desarrollo urbano establecerá las disposiciones para:*

*(...)*

*VI. La prevención, control y atención de riegos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población;*

*(...)*

*X.- Las demás que se consideren necesarias para el mejor efecto de las acciones de conservación y mejoramiento.”*

*“ARTICULO 35.- A los municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.*

*La zonificación deberá establecerse en los planes o programas de desarrollo urbano respectivos, en la que se determinarán:*

*I. Las áreas que integran y delimitan los centros de población;*

*II. Los aprovechamientos predominantes en las distintas zonas de los centros de población;*

*III. Los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados;*

*IV. Las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados;*

*V. La compatibilidad entre los usos y destinos permitidos;*

*VI. Las densidades de población y de construcción;*

*VII. Las medidas para la protección de los derechos de vía y zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública;*

*VIII. Las zonas de desarrollo controlado y de salvaguarda, especialmente en áreas e instalaciones en las que se realizan actividades riesgosas y se manejan materiales y residuos peligrosos;*

*IX. Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;*

*X. Las reservas para la expansión de los centros de población, y*

*XI. Las demás disposiciones que de acuerdo con la legislación aplicable sean procedentes.”*

En este orden de ideas, del contenido de los artículos reproducidos se desprende únicamente las referencias conceptuales que habrá de utilizar la ley general (artículo 2°), las atribuciones de los Municipios en el ámbito de su respectivas jurisdicciones (artículo 9°), la ejecución de acciones de conservación y mejoramiento de los centros de población (artículo 33) y la atribución de los municipios de formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros ubicados en su territorio. Así, sustancialmente el Municipio de San Pedro Garza García se duele de que el Congreso Local debió establecer su labor legislativa con apego al artículo 33 fracción VI y X de la Ley General.

Adicionalmente, deben traerse a cita los artículos 1°, 7° y 8° de la Ley General de Asentamientos Humanos:

*“ARTICULO 1o.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:*

*I. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;*

*II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;*

*III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y*

*IV. Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos.”*

*“ARTICULO 7o.- Corresponden a la Federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, las siguientes atribuciones:*

*I. Proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales;*

*II. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo sustentable de las regiones del país;*

*(ADICIONADA, D.O.F. 30 DE NOVIEMBRE DE 2010)*

*II bis. Promover la implantación de sistemas o dispositivos de alta eficiencia energética en las obras públicas de infraestructura y equipamiento urbano, para garantizar el desarrollo urbano sostenible;*

*(REFORMADA, D.O.F. 9 DE ABRIL DE 2012)*

*III. Prever a nivel nacional las necesidades de reservas territoriales para el desarrollo urbano con la intervención, en su caso, de la Secretaría de la Reforma Agraria, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regular en coordinación con los gobiernos estatales y municipales los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;*

*IV. Elaborar, apoyar y ejecutar programas para el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;*

*V. Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;*

*VI. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado;*

*VII. Formular y ejecutar el programa nacional de desarrollo urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento;*

*VIII. Coordinarse con las entidades federativas y los municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, mediante la celebración de convenios y acuerdos;*

*IX. Asesorar a los gobiernos estatales y municipales que lo soliciten, en la elaboración y ejecución de sus planes o programas de desarrollo urbano y en la capacitación técnica de su personal;*

*X. Proponer a las autoridades de las entidades federativas la fundación de centros de población;*

*XI. Verificar en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que las acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se ajusten, en su caso, a la legislación y planes o programas en materia de desarrollo urbano;*

*XII. Vigilar las acciones y obras relacionadas con el desarrollo regional y urbano que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejecuten directamente o en coordinación o concertación con las entidades federativas y los municipios, así como con los sectores social y privado;*

*XIII. Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de los convenios y acuerdos que suscriba el Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, así como determinar en su caso, las medidas correctivas procedentes;*

XIV. *Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de centros de población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas;*

XV. *Promover, apoyar y realizar investigaciones científicas y tecnológicas en materia de desarrollo regional y urbano, y*

XVI. *Las demás que le señale esta Ley y otras disposiciones jurídicas.”*

**“ARTICULO 8o.- Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:**

**I. Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;**

**II. Formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;**

**III. Promover la participación social conforme a lo dispuesto en esta Ley;**

**IV. Autorizar la fundación de centros de población;**

**V. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano;**

**VI. Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población;**

**VII. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo regional y urbano;**

**VIII. Participar, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como en la protección del patrimonio cultural y del equilibrio ecológico de los centros de población;**

**IX. Convenir con los respectivos municipios la administración conjunta de servicios públicos municipales, en los términos de las leyes locales;**

**X. Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración de la planeación del desarrollo urbano;**

**XI. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los programas estatales de desarrollo urbano, conforme lo prevea la legislación local;**

**XII. Coadyuvar con la Federación en el cumplimiento del programa nacional de desarrollo urbano, y**

**XIII. Las demás que les señalen esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.”**

A este respecto, puede ser sostenido que, de conformidad con el artículo 1° de la Ley General, hay una concurrencia específica entre la Federación, las entidades federativas y los municipios; en contraste, el artículo 7° reproduce las atribuciones de la Federación por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, mientras que el artículo 8° establece cuáles son las atribuciones a cargo de las Entidades del Pacto Federal, particularmente la fracción I de dicho numeral menciona que las entidades pueden **legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Así, es conveniente señalar que el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, ejerció con plena competencia la atribución contenida en el artículo 8° fracción I de la Ley General, misma que se tradujo en la derogación de la fracción tercera del artículo 127 y en la adición del artículo 127 BIS de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, contenida en el Decreto número 246.

Sobre el particular, es conveniente acudir a la exposición de motivos de las referidas reformas, presentadas por iniciativas a cargo del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo y que consta en el Expediente 7058/LXXII del Congreso de la mencionada entidad federativa:

*“...el Ejecutivo a mi cargo actúa en ejercicio de la prerrogativa de presentar iniciativas de ley a nuestro H. Congreso para que determine lo conducente en relación con la problemática de casinos o casas de apuestas en la legislación local, pero simultáneamente también una iniciativa de reformas a leyes federales básicas y complementarias del mismo propósito, con la solicitud de que nuestro H. Congreso las haga suyas y las ingrese como iniciativas propias en ejercicio de las facultades que le concede en ese sentido la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. El éxito mayor de éste propósito depende de que ambas legislaciones, federal y estatal se armonicen en torno al mismo objetivo. - - - Para aumentar los índices de seguridad que reclama y merece la ciudadanía nuevoleonesa es necesario atender de manera conjunta todos los frentes que integran causales de inseguridad pública. Dentro de esta visión, la prevención ocupa un lugar importante y la lucha por recuperar nuestra tranquilidad, la seguridad patrimonial legítima y la vida de los ciudadanos es de evidente interés público que exige poner un alto a la proliferación de casinos o casas de apuesta que obedece a la alta rentabilidad económica para sus propietarios. - - - Es nuestro deber solicitar dar fundamento legal a una mayor participación de las Autoridades Estatales y Municipales respecto de la instalación de nuevos casinos o casas de apuesta, pues hasta el momento ha sido una prerrogativa unilateral del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación pues debemos ir más allá de solicitar a dicha Dependencia Federal una estricta reglamentación y vigilancia en la operación de éstos negocios, ésta iniciativa va más allá porque evitará que en lo futuro operen en el Estado de Nuevo León nuevas concesiones o permisos que los autoricen sin intervención de las Autoridades Locales. - - - Ser estrictos en la vigilancia de su operación y no permitir nuevas autorizaciones sin contar con la opinión favorable de Municipios y Estado es un reclamo de interés público local y obligación nuestra proteger a nuestra comunidad que está muy por encima del afán de lucro que anima a los dueños de éstos establecimientos y se impida en lo futuro que sigamos al margen de las consecuencias de su operación (...) De manera particular proponemos reformas a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado del Estado para establecer expresamente la prohibición del uso de suelo y uso de edificación para casas de juego, centros de apuesta, casinos y similares, así como para establecer en la Ley que los planes o programas de desarrollo urbano de los municipios y los programas de “Centro de Población” deberán establecer la prohibición de uso de suelo y uso de edificación en el mismo sentido. - - - En pocas palabras: ni un casino más en Monterrey, ni un casino más en Nuevo León y estricto control y vigilancia a los que ya operan actualmente. - - - Éstos llamados centros de entretenimiento han crecido exponencialmente y generado graves daños sociales como la ludopatía, y la afectación al patrimonio familiar. Son además lugares propensos a las actividades delictuosas como el lavado de dinero y sobretodo causan una distorsión en el estilo de vida que heredamos de las generaciones pioneras y debemos recuperar el rumbo para las presentes y futuras generaciones. (...) **Se propone derogar la fracción III del artículo 127 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León que establece los casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares en la clasificación de los usos de servicios del suelo y edificaciones, según la función. - - - Además, se propone la adición de un artículo 127 Bis en la Ley en comento, mediante el cual expresamente se prohíban los usos de suelo y su uso de edificación para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares. - - - Asimismo, para que se establezca la obligación de los Municipios, en el sentido de que en los planes o programas de desarrollo urbano se prohíban los usos de suelo y uso de edificación para dichos establecimiento. - - - Las citadas reformas que se proponen tienen como propósito que los Municipios no autoricen usos de suelo y usos de edificación para tales establecimientos.**<sup>55”</sup>*

En este mismo sentido, puede corroborarse que la finalidad de derogación de la fracción III del artículo 127 y la introducción normativa del diverso numeral 127 Bis de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, versa con la problemática de la seguridad pública en el Estado de Nuevo León, con una mayor reglamentación de los casinos y casas de apuestas; con las autorizaciones y la prohibición del uso de suelo y uso de edificación, así como la normativa local sobre los planes o programas de desarrollo urbano de los municipios y los programas de “Centro de Población”, mismos que deberán establecer la prohibición de uso de suelo y uso de edificación.

<sup>55</sup> Véanse las fojas 267, 268 y 271 del Tomo I de la Controversia Constitucional 120/2011, relativas a las constancias certificadas que corresponden al Decreto número 246 aprobado en sesión de fecha 19 de Octubre de 2011.

En el caso, el municipio de San Pedro Garza García se limitó a señalar que se violaban los artículos 13, 14, 16, 21, 27 párrafo tercero, 40, 41, 73 fracción XXIX-C, 115 fracción II y V inciso a), 120, 128 y 133 de la Constitución Federal. Por lo anterior, es preciso considerar que la pretensión del municipio actor se vincula con una supuesta violación a la facultad municipal respecto a la formulación, aprobación, administración de la zonificación y planes de desarrollo urbano. Sin embargo, tal como fue señalado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la **Controversia Constitucional 62/2011**, no se trata de una atribución exclusiva de la autoridad municipal, puesto que en la naturaleza constitucional concurrente de la materia de Asentamientos Humanos, debe interpretarse que el ejercicio de tales atribuciones por los Municipios no es irrestricto, dado que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas, de ahí que no pueda considerarse como un ámbito exclusivo y aislado sin posibilidad de intervención por parte de los otros dos niveles de gobierno; dichas consideraciones quedaron previstas en las tesis: **2a. XLIV/2012 (10a.)**, y **P./J. 17/2011**, de rubros y textos siguientes:

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

**“ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE DE LA MATERIA.** *Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápite de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor.”*

Consecuentemente, este Tribunal Pleno considera que el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León legisló de manera efectiva en materia de Asentamientos Humanos, ante lo cual, al haber determinado como prohibidos los usos de suelo y de edificación para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares, así como las previsiones respecto de los planes o programas de desarrollo urbano de los Municipios que deberán establecer la prohibición de usos de suelo y uso de edificación para dichos establecimientos, lo hizo con estricto apego al artículo 8° fracción I de la Ley General de Asentamientos Humanos y deviene como **infundado** el concepto de invalidez planteado en el ampliación de la demanda.

En segundo lugar, también conviene señalar que devienen **infundados** los razonamientos del municipio actor respecto a la supuesta violación a los diversos principios de fundamentación y motivación, en atención a que, al reformarse las previsiones normativas de la derogación del artículo 127 fracción III y la adición al artículo 127 bis de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, el Congreso actuó en apego a las atribuciones constitucionales y legales que se establecen en su favor, esto es, adicionalmente a la disposición normativa del numeral 73 fracción XXIX-C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al artículo 8° fracción I de la Ley General de Asentamientos Humanos, debe abundarse en los artículos 23 párrafos cuarto, quinto y sexto, así como el diverso numeral 132 fracción II inciso a) de la Constitución del Estado de Nuevo León, mismos que disponen lo siguiente:

**“Artículo 23.-**

(...)

**El Congreso del Estado podrá legislar en materia de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano, contemplando el interés de la Sociedad en su conjunto, previendo el mejor uso del suelo, la atmósfera y las aguas, cuidando su conservación y estableciendo adecuadas provisiones, usos, reservas territoriales y orientando el destino de tierras, aguas y bosques de jurisdicción estatal a fin de garantizar a la población un mejor desarrollo urbano, imponiendo a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. No estarán permitidos en el Estado los usos de suelo y edificaciones para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares.**

**(REFORMADO, P.O. 8 DE FEBRERO DE 2012)**

**El Ejecutivo del Estado deberá formular, aprobar y administrar el Programa Estatal de Desarrollo Urbano, así como participar conjunta y coordinadamente con los Municipios, en la planeación y regulación de las zonas de conurbación y de las zonas metropolitanas, en los términos que señale la legislación correspondiente. El Programa deberá establecer la prohibición de usos de suelo y uso de edificación para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares.**

**(REFORMADO, P.O. 8 DE FEBRERO DE 2012)**

**Los Municipios del Estado deberán formular, aprobar y administrar los Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y los demás derivados de los mismos en los términos de la Ley; así como, participar en la planeación y regulación de las zonas de conurbación y de las zonas metropolitanas, conjunta y coordinadamente con el Ejecutivo y demás Municipios comprendidos dentro de las mismas, conforme a la legislación correspondiente. Los Planes y Programas deberán establecer la prohibición de usos de suelo y uso de edificación para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares.”**

**Art. 132.- Los Municipios tendrán las siguientes atribuciones:**

(...)

**II. Asimismo, los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:**

**(REFORMADO, P.O. 8 DE FEBRERO DE 2012)**

**a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. Los Planes de Desarrollo Urbano Municipal deberán establecer la prohibición de usos de suelo y uso de edificación para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares.”**

De los anteriores artículos se desprende que el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, cuenta plenamente con la competencia para legislar en materia de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano, así mismo, se determinan las características de los Planes y Programas Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano en donde se establezca la prohibición de usos de suelo y uso de edificación para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares. Por otro lado, también se desprende del contenido de los artículos 75, 77 y 78 de la propia Constitución local, que tanto el Secretario General de Gobierno, como el Secretario de Desarrollo Sustentable del Estado de Nuevo León, cuenta con atribuciones para refrendar y publicar las leyes emitidas por el Poder Legislativo, mismas que son del siguiente contenido:

**“Art. 75.- Sancionada la ley, el Gobernador la hará publicar en la Capital y la circulará a todas las Autoridades del Estado con igual objeto.”**

**“Art. 77.- Se publicarán las leyes usando esta fórmula: ...**

**“N\_\_\_\_\_, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, a todos sus habitantes hago saber: Que el H. Congreso del Estado ha tenido a bien decretar lo que sigue:**

**(...)”**

**“Art. 88.- Ninguna orden del Gobernador se tendrá como tal, si no va firmada por el Secretario General de Gobierno y por el Secretario del Despacho que corresponda, o por quienes deban substituirlos legalmente. Los firmantes serán responsables de dichas órdenes.”**

Por lo tanto, puede arribarse a la conclusión de que tanto el Poder Legislativo, como aquellas autoridades del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León involucradas en el refrendo de las normas impugnadas, actuaron bajo el marco de sus competencias, esto es, bajo el imperio de fundamentos constitucionales y legales que se atribuyeron a su favor para actuar en determinado sentido (legislar en materia de Asentamientos Humanos) y justificaron las necesidades para adecuar la normatividad en el caso de la derogación de la fracción III del artículo 127 y la adición del artículo 127 Bis de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León; sobre este particular, resulta aplicable la tesis jurisprudencial plenaria: **P./J. 50/2000**, de rubro y texto siguiente:

**“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES.** *Tratándose de actos que no trascienden de manera inmediata la esfera jurídica de los particulares, sino que se verifican sólo en los ámbitos internos del gobierno, es decir, entre autoridades, el cumplimiento de la garantía de legalidad tiene por objeto que se respete el orden jurídico y que no se afecte la esfera de competencia que corresponda a una autoridad, por parte de otra u otras. En este supuesto, la garantía de legalidad y, concretamente, la parte relativa a la debida fundamentación y motivación, se cumple: a) Con la existencia de una norma legal que atribuya a favor de la autoridad, de manera nítida, la facultad para actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada; y b) Con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad que sí procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique con plenitud el que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro. A través de la primera premisa, se dará cumplimiento a la garantía de debida fundamentación y, mediante la observancia de la segunda, a la de debida motivación.”*

En tercer lugar, devienen como **infundados** los razonamientos planteados por el municipio de San Pedro Garza García, respecto al efecto que podría tener el artículo 127 Bis de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, en relación a los particulares que de manera hipotética pudiesen interponer la diversa garantía de amparo ante los órganos del Poder Judicial de la Federación. Lo anterior, en virtud de que tal como se manifestó al estudiar el tercer concepto de invalidez planteado por la parte actora, se ha señalado la Controversia Constitucional tiene por objeto una tutela delimitada al ámbito de atribuciones que la Constitución Federal confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal y para preservar la regularidad en el ejercicio de esas atribuciones constitucionales establecidas a favor de tales órganos, por lo que para que esa vía constitucional proceda, la norma o acto impugnado debe ser susceptible de causar un perjuicio o privar de un beneficio al promovente y no apoyarse en supuestas violaciones a los derechos de los particulares, por lo anterior, resulta aplicable de manera análoga, la tesis plenaria: **P./J. 32/2010**, de rubro y texto siguiente:

**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ ORIENTADOS A SALVAGUARDAR DERECHOS DE PARTICULARES.** *Conforme al artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la acción de inconstitucionalidad constituye un medio de control abstracto promovido en interés de la regularidad constitucional, y no para salvaguardar derechos propios de quien la ejerce o de una persona determinada, pues acorde con la jurisprudencia P./J. 129/99 del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA*

*PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN.", al ser un tipo especial de procedimiento constitucional en el que, por su propia y especial naturaleza, no existe contención, las partes legitimadas para promoverla no ejercen la acción para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar una norma general, por lo que el estudio correspondiente debe hacerse contrastando las normas impugnadas con la Constitución General de la República, desatendiendo las afectaciones a personas en concreto, ya que este tipo especial de control constitucional no constituye una vía para deducir derechos particulares. Por tanto, los conceptos de invalidez encaminados a salvaguardar derechos de particulares concretos deben calificarse de inoperantes, máxime que dicha conclusión no genera desprotección jurídica, pues en el supuesto de que alguna persona resienta afectación a su esfera de derechos, tiene medios legales adecuados para reclamarla."*

Asimismo, la característica infundada del argumento del municipio de San Pedro Garza García, estriba en que tampoco es posible la procedencia de la Controversia Constitucional en tratándose de conflictos preventivos o especulativos, lo anterior, cuenta con respaldo en la tesis: **2a. LI/2007** de la Segunda Sala de este Alto Tribunal de rubro y texto siguiente:

**"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO PROCEDE CONTRA CONFLICTOS VIRTUALES O PREVENTIVOS.** Los conflictos virtuales o preventivos son los que surgen, no por una lesión al ámbito de competencia de un órgano, sino por la mera posibilidad de que ésta se produzca, por lo que no tienen cabida en la regulación actual de las controversias entre órganos constitucionales, pues por mucho que llegue a ampliarse el objeto del conflicto, el riesgo de invasión o lesión no puede identificarse con la invasión o lesión misma. Esto es, la controversia constitucional no procede contra ese tipo de conflictos, porque ésta tiene carácter evidentemente reparador y no preventivo, al ser su finalidad declarar la invalidez de actos y normas generales y no un pronunciamiento consultivo o político. Aceptar lo contrario implicaría cambiar la naturaleza de la actividad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que desarrollaría una función más cercana a la actividad política y no sería propiamente jurisdiccional."

Finalmente, es preciso señalar que, por cuanto hace a la violación de los artículos 13, 21, 40, 41, 120, 128 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta deviene en **infundada**, en atención a que el Municipio de San Pedro Garza García no apoyo una razón o causa básica de pedir a través de la cual se expresara con claridad la supuesta violación a las normas contenidas en los artículos que citó, por lo que es provechoso concluir con la aplicación de la tesis jurisprudencial plenaria: **P.J. 135/2005**, de rubro y texto que sigue:

**"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.** Si bien es cierto que los conceptos de invalidez deben constituir, idealmente, un planteamiento lógico jurídico relativo al fondo del asunto, también lo es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede admitir como tal todo razonamiento que, cuando menos, para demostrar la inconstitucionalidad contenga la expresión clara de la causa de pedir. Por tanto, en el concepto de invalidez deberá expresarse, cuando menos, el agravio que el actor estima le causa el acto o ley impugnada y los motivos que lo originaron, para que este Alto Tribunal pueda estudiarlos, sin que sea necesario que tales conceptos de invalidez guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo."

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

**PRIMERO.-** Es parcialmente procedente e infundada la presente controversia constitucional.

**SEGUNDO.-** Se sobresee respecto a las consecuencias de hecho y de derecho, directas e indirectas, mediatas e inmediatas, derivadas del incumplimiento del Acuerdo de Coordinación en Materia de Juegos y Sorteos para Combatir el Juego Prohibido, en cuanto a la omisión en el establecimiento del programa permanente de prevención, detección y combate del juego prohibido y la falta de acciones para la detección y combate del juego prohibido en el Estado, y en particular en el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León; así como respecto de las consecuencias de hecho como de derecho, directas e indirectas, mediatas e inmediatas, derivadas de la aprobación y futura aplicación de las disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicadas en el Periódico Oficial del Estado el cuatro de noviembre de dos mil once, en los términos del considerando segundo de este fallo.

**TERCERO.-** Se sobresee respecto de la omisión legislativa que se imputó al Poder Legislativo del Estado de Nuevo León en la demanda inicial, en los términos del considerando séptimo de esta sentencia.

**CUARTO.-** Se reconoce la validez del Decreto número 246, por el cual se adiciona el artículo 127 Bis y se deroga la fracción II del artículo 127 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de dicho Estado el cuatro de noviembre de dos mil once.

**QUINTO.-** Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación.

**Notifíquese** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**Respecto del punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la litis, a la oportunidad, a la legitimación de la parte actora y a la legitimación de la parte demandada.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia, en su inciso A), atinente a la invocada por el Poder Ejecutivo al estimar que no existen las omisiones legislativas. La señora Ministra Luna Ramos voto en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia, en su inciso B), atinente a la invocada por el Secretario General de Gobierno del Estado de Nuevo León al estimar que el municipio actor carece de interés legítimo debido a que no le causan perjuicio alguno los actos que combate. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra.

Por ende, se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia, en su inciso A) atinente a las invocadas por la Procuraduría General de la República.

**Respecto del punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, la propuesta respectiva contenida en el considerando segundo.

**Respecto de los puntos resolutivos tercero y cuarto:**

Se aprobaron por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con precisiones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del inciso A) del considerando séptimo, relativo al análisis de fondo.

Se aprobaron por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con precisiones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Valls Hernández en contra de las consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del inciso B) del considerando séptimo, relativo al análisis de fondo. Los señores Ministros Aguilar Morales y Valls Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobaron por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza apartándose de algunas consideraciones, respecto del inciso C) del considerando séptimo, relativo al análisis de fondo. El señor Ministro Valls Hernández votó en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

**Respecto del punto resolutivo quinto:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de ocho de abril de dos mil catorce previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

El Ministro Presidente, **Juan N. Silva Meza**.- Rúbrica.- La Ministra Ponente, **Olga Sánchez Cordero de García Villegas**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de setenta y dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del ocho de abril de dos mil catorce, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 120/2011, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a once de junio de dos mil catorce.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 120/2011**

Me permito formular voto concurrente en el asunto citado en el encabezado, concretamente, en lo relativo al segundo concepto de invalidez que se estudia en la ejecutoria, consistente en que se omitió cumplir con el acuerdo de coordinación para combatir el juego prohibido, pues aun cuando comparto la conclusión a la que se arriba en la especie, no comulgo con algunas de las consideraciones que la sostienen.

En efecto, en la sentencia se afirma, sustancialmente, que son inatendibles e infundados los argumentos que hace valer el accionante sobre el particular, por un lado, en la lógica de que éste no es el medio impugnativo idóneo para combatir tal cuestión, pues la controversia no se relaciona con la protección de intereses de particulares y el acuerdo está fuera de la esfera de atribuciones del accionante y, por otro, porque se han hecho modificaciones legislativas encaminadas a enfrentar la problemática del establecimiento de casas de juego y similares, en tanto que se cuenta con constancias de las que se desprende una iniciativa para reformar las Leyes Federal de Juegos y Sorteos; de Amparo, y de Instituciones de Crédito, así como una ficha informativa relacionada con el programa de cultura de la paz de la Procuraduría Estatal, en la que se alude a la tarea de sensibilizar a la población respecto de las consecuencias que derivan de practicar juegos ilegales.

En lo personal, comparto los dos primeros argumentos referidos, aunque me separo de lo dicho en relación a que existen elementos que evidencian que el Ejecutivo del Estado ha llevado a cabo diversas actuaciones para legislar en la materia.

Esto es así, pues me parece que si la ejecutoria precisa que el acuerdo de coordinación cuya omisión se combate no afecta el ámbito de atribuciones del accionante, entonces resulta innecesario e irrelevante señalar lo hecho por el Ejecutivo Estatal pues, con independencia de ello, lo cierto es que el promovente no estaría en aptitud de combatir el acuerdo de referencia, siendo éste el argumento que, en mi opinión, es determinante para sostener la ejecutoria en este aspecto.

En esta lógica, formulo los presentes argumentos de concurrencia, pues al separarme de las consideraciones indicadas, aun cuando coincido con el sentido de la sentencia en el apartado correspondiente, estimo relevante aclarar el sentido de mi voto.

Atentamente

El Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en la sentencia del ocho de abril de dos mil catorce, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 120/2011, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a once de junio de dos mil catorce.- Rúbrica.