



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 76/2016

FORMA A-54

**ACTOR: MUNICIPIO DE OTHÓN P. BLANCO,
ESTADO DE QUINTANA ROO**

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

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

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

En la Ciudad de México, a diecisiete de agosto de dos mil dieciséis, se da cuenta al **Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, instructor en el presente asunto, con lo siguiente:

Constancia:	Número de Registro
Expediente de la controversia constitucional al rubro indicada, promovida por Arturo Fernández Martínez, Síndico del Ayuntamiento del Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo.	44877

Demanda de controversia constitucional y sus anexos, recibidos el uno de agosto del año en curso en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, turnada conforme al auto de radicación de dos siguiente. Conste.

Ciudad de México, a diecisiete de agosto de dos mil dieciséis.

Visto el escrito de demanda y anexos del Síndico del Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, se acuerda lo siguiente:

El accionante promueve controversia constitucional contra los poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad, en la que impugna lo siguiente:

"IV.- LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA, ASÍ COMO, EN SU CASO, EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIERAN PUBLICADO:

e) La invalidez del decreto 411 por el que se reforma el artículo 96 mismo que quedará comprendido en el capítulo V del Título Quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, mediante el cual se crea la **FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO COMO UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO, DOTADO DE PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO**, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo con fecha 25 de Junio del año 2016.

f) La promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Estado de fecha 21 de Junio del año 2016, en su tomo II, Número 54 Extraordinario Bis, Octava Época del Decreto Número 410, por el que se determina el cambio provisional de la sede del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, ordenando iniciar su vigencia al día siguiente de la publicación en el Periódico Oficial (sic).

g) La promulgación y publicación del decreto número 419 por el que se aprueba el nombramiento del ciudadano Javier Félix Zetina González, como Titular del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo con fecha 25 de Junio del año 2016, en su Tomo II, Número 57 Extraordinario, Octava Época.

h) La Promulgación y publicación del decreto número 420 por el que se aprueba el nombramiento del ciudadano L.C. Hugo (sic) Favio Bonilla Iglesias como Titular Suplente del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo con fecha 25 de Junio del año 2016, en su Tomo II, Número 57 Extraordinario, Octava Época.

CONCEPTOS DE INVALIDEZ.

(...)

QUINTO CONCEPTO DE INVALIDEZ.- El artículo 77 en relación a las

fracciones I, II, IV y V, del artículo 101, ambos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, así como el artículo 66 de la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Quintana Roo, por cuanto establece que para la elección del Titular del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Quintana Roo, y Titular Suplente del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Quintana Roo, es necesario que el aspirante sea mexicano por nacimiento. Este requisito se estimó violatorio de los artículos 1o. y 32 de la Constitución General de la República. (...)

Por tales motivos solicito la invalidez del artículo 77 en relación a las fracciones I, II, IV y V del artículo 101, ambos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, así como el artículo 66 de la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Quintana Roo (...).”

Atento a lo anterior, con fundamento en los artículos 105, fracción I, inciso i)¹, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1², 10, fracción I³, 11, párrafo primero⁴, y 26⁵ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del citado precepto constitucional, se tiene por presentado al promovente con la personalidad que ostenta⁶, promoviendo la presente controversia constitucional.

Ahora bien, del estudio integral de la demanda y sus anexos, se advierte que respecto de los decretos 410, 419 y 420 impugnados, por los cuales el Congreso del Estado determina el cambio provisional de su sede, y aprueba las designaciones de Javier Félix Zetina González y Julio Favio Bonilla Iglesias como Titular y Titular Suplente del Órgano de Fiscalización

¹**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: (...)

i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; (...).

²**Artículo 1.** 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.

³**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; (...).

⁴**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. (...).

⁵**Artículo 26.** Admitida la demanda, el ministro instructor ordenará emplazar a la parte demandada para que dentro del término de treinta días produzca su contestación, y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga.

Al contestar la demanda, la parte demandada podrá, en su caso, reconvenir a la actora, aplicándose al efecto lo dispuesto en esta ley para la demanda y contestación originales.

⁶De conformidad con la documental que al efecto exhibe y en términos del artículo 92, fracción V, de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, que establece lo siguiente:

Artículo 92. Al Síndico/a Municipal le corresponden las siguientes atribuciones y obligaciones: (...)

V. Ser Apoderado/a Jurídico del Ayuntamiento ante instancias judiciales en los que el Municipio sea parte; (...).



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

Superior del Estado, respectivamente; así como en relación con la impugnación del artículo 77 de la Constitución local por cuanto establece que para la elección del Titular y el Titular Suplente del referido órgano de fiscalización, es necesario que los aspirantes sean mexicanos por nacimiento, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19⁷ de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el 105, fracción I⁸, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **por falta de interés legítimo del promovente** y, con apoyo, además, en el artículo 25⁹ de la mencionada ley reglamentaria.

En efecto, de la fracción VIII del primero de los preceptos citados se deduce que la improcedencia de una controversia constitucional puede derivar de alguna disposición de la ley reglamentaria de la materia, lo cual permite considerar no solo los supuestos que de manera específica prevé su artículo 19¹⁰, sino también los que puedan derivar del conjunto de

⁷Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. (...)

⁸Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a).- La Federación y una entidad federativa;
- b).- La Federación y un municipio;
- c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;
- d).- Una entidad federativa y otra;
- e).- (Derogado, D.O.F. 29 de enero de 2016)
- f).- (Derogado, D.O.F. 29 de enero de 2016)
- g).- Dos municipios de diversos Estados;
- h).- Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j).- Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y

k).- (Derogado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

l).- Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

⁹Artículo 25. El ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

¹⁰Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

- I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- II. Contra normas generales o actos en materia electoral;
- III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

normas que la integran y de las bases constitucionales que la rigen, de conformidad con la tesis P. LXIX/2004, de rubro y texto siguientes:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA QUE SE ACTUALICE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, NO ES INDISPENSABLE QUE EXISTA Y SE VINCULE CON UNA DISPOSICIÓN EXPRESA Y ESPECÍFICA AL RESPECTO EN ESE ORDENAMIENTO JURÍDICO. Conforme a la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia del juicio debe resultar de alguna disposición de esa ley, esto es, que sea consecuencia de la misma, sin que sea necesario que expresa y específicamente esté consignada como tal en alguna parte del ordenamiento, pues siendo la condición para que dicha causa de improcedencia se actualice, que resulte del propio ordenamiento, ésta válidamente puede surtirse cuando del conjunto de disposiciones que integran a la citada ley reglamentaria y de su interpretación, en lo que se refiere a la controversia constitucional, en tanto delimitan el objeto y fines de la propia figura procesal constitucional, se revelen casos en que su procedencia sería contraria al sistema de control constitucional del que forman parte o de la integridad y naturaleza del juicio mismo.”¹¹

Ahora bien, el criterio de interés legítimo en controversia constitucional, que actualmente sostiene este Alto Tribunal, parte del reconocimiento de que este medio de control constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Federal confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal y, por tanto, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la citada Norma Fundamental cuenten con interés legítimo para acudir a esta vía constitucional, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en su esfera de competencia y atribuciones.

Resulta aplicable al caso, la tesis de jurisprudencia número P./J. 50/2004 de rubro y texto siguientes:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL SOBRESERIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE ACREDITARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA

IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

¹¹Tesis P. LXIX/2004, Aislada, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, correspondiente al mes de diciembre de dos mil cuatro, página mil ciento veintiuna, con número de registro 179955.



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

INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN. La jurisprudencia número P./J. 92/99 del Tribunal Pleno, cuyo título es: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.', no es de aplicación irrestricta sino limitada a aquellos supuestos en que no sea posible disociar con toda claridad la improcedencia del juicio, de aquellas cuestiones que miran al fondo del asunto, circunstancia que

no acontece cuando la inviabilidad de la acción resulta evidente, porque la norma impugnada no afecta en modo alguno el ámbito de atribuciones de la entidad actora, pues tal circunstancia revela de una forma clara e inobjetable la improcedencia de la vía, sin necesidad de relacionarla con el estudio de fondo del asunto; en esta hipótesis, no procede desestimar la improcedencia para vincularla al estudio de fondo sino sobreseer con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción VIII, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia, y 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debiendo privilegiarse en tal supuesto la aplicación de las jurisprudencias números P./J. 83/2001 y P./J. 112/2001 de rubros: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.' y 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE' de las que se infiere que para la procedencia de la controversia constitucional se requiere que por lo menos exista un principio de agravio, que se traduce en el interés legítimo de las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, para demandar la invalidez de la disposición general o acto de la autoridad demandada que vulnere su esfera de atribuciones.¹²

De este modo, el hecho de que la Constitución Federal en su artículo 105, fracción I, reconozca legitimación para intervenir en una controversia constitucional a las entidades, poderes u órganos que el propio numeral menciona, es insuficiente para que, a instancia de alguno de ellos, la Suprema Corte realice un análisis de constitucionalidad de las normas y/o actos impugnados desvinculado del ámbito competencial del poder actor. Por tanto, si un ente legitimado promueve controversia en contra de una norma o acto que es ajeno totalmente a su esfera de facultades o atribuciones, por el mero interés de preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales conferidas a otros órganos originarios del Estado, no se da el supuesto de procedencia requerido ya que, al no existir un principio de agravio, carece de interés legítimo. Además, la tesis

¹²Esta tesis de Jurisprudencia P./J. 50/2004 fue emitida por el Tribunal Pleno y es consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX correspondiente al mes de julio de dos mil cuatro, en la página novecientos veinte y con número de registro 181168.

de jurisprudencia del Tribunal Pleno invocada, es clara en cuanto a la desvinculación del estudio de fondo cuando es evidente la inviabilidad de la acción.

En el caso, en la parte que ahora interesa de la demanda, el Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, promueve controversia constitucional contra los poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad, reclamando la invalidez de los decretos 410, 419 y 420, por los cuales el Poder Legislativo del Estado determina el cambio provisional de su sede, y aprueba las designaciones de Javier Félix Zetina González y Julio Favio Bonilla Iglesias, como Titular y Titular Suplente del Órgano de Fiscalización Superior de la entidad, respectivamente; así como del artículo 77 de la Constitución local por cuanto establece que para la elección del Titular y el Titular Suplente del mencionado órgano de fiscalización, es necesario que los aspirantes sean mexicanos por nacimiento.

Al respecto, el artículo 116, fracción V, de la Constitución Federal, establece lo siguiente:

“Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público.

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades. (...).”

Por su parte, la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, establece:

“Artículo 49. El Supremo Poder del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado se depositan en ciudadanos electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, conforme a las leyes correspondientes. La jornada electoral tendrá lugar el primer domingo de junio del año que corresponda.”



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

“Artículo 61. La Legislatura tendrá durante el año dos periodos ordinarios de sesiones que comenzarán, el primero, el 5 de septiembre y el segundo, el 15 de febrero. El primero no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre y el segundo hasta el 31 de mayo.

La Legislatura se reunirá en la capital del Estado, pero podrá cambiar provisionalmente su sede, si así lo acuerdan las dos terceras partes de la totalidad de los diputados.”

“Artículo 75. Son facultades de la Legislatura del Estado:

I.- Legislar en su orden interno en todo cuanto no esté reservado por la Constitución General de la República a los funcionarios federales. (...)

XIII.- Cambiar la sede de los poderes del Estado. (...)

XXI.- Legislar en todo lo relativo a la administración pública, planeación y desarrollo económico y social, así como para la programación y ejecución de acciones de orden económico, en la esfera de la competencia estatal y otras cuya finalidad sea la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y estatalmente necesarios. (...)

XXVIII.- Nombrar y remover conforme al procedimiento previsto en esta Constitución o en la Ley correspondiente, al Titular del Órgano de Fiscalización Superior del Estado.

LI.- Expedir todas las leyes y decretos que sean necesarios para hacer efectivas las facultades anteriores.

“Artículo 77. El Órgano de Fiscalización Superior del Estado, de la Legislatura, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones en los términos que disponga la ley. Asimismo, contará con personalidad jurídica y patrimonio propio. El presupuesto de egresos del Órgano de Fiscalización Superior no podrá ser menor al cero punto cinco por ciento del presupuesto de Egresos del Estado, para el ejercicio fiscal de que se trate y en ningún caso, será menor al presupuesto otorgado en el año inmediato anterior.

La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

El Titular del Órgano de Fiscalización Superior del Estado será electo por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura. La ley correspondiente determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo siete años y no podrá, durante el ejercicio de su cargo, formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en las asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Para ser Titular del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV y V del artículo 101 de esta Constitución, los que señale la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado. En todo caso, deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

La Legislatura del Estado, al elegir al Titular del Órgano de Fiscalización Superior, elegirá un titular suplente, en los términos previstos en los dos párrafos anteriores, quien cubrirá las ausencias o falta (sic) definitivas del Titular del Órgano de Fiscalización del Estado. (...).”

“Artículo 91. Son obligaciones del Gobernador: (...)

II.- Publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes decretadas por la Legislatura, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. (...)

XIII.- Las demás que señalen esta Constitución y sus leyes.”

“Artículo 93. Todos los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Gobernador del Estado deberán estar firmados por el Secretario al que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso del Estado, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobierno.”

Como se ve, el artículo 116 de la Constitución Federal, establece que los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, y en su fracción II, párrafos sexto y séptimo, que las legislaturas contarán con entidades estatales de fiscalización, y que el titular de dicha entidad de fiscalización será electo por mayoría calificada de los miembros presentes en las legislaturas locales.

Con base en la anterior disposición, la Constitución del Estado de Quintana Roo, establece que corresponde al Congreso estatal legislar en su orden interno en todo cuanto no esté reservado por la Constitución General de la República a los funcionarios federales, entre otros aspectos, en todo lo relativo a la administración pública, planeación y desarrollo económico y social, así como para la programación y ejecución de acciones de orden económico, al efecto coordinará y evaluará el desempeño de las funciones del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, teniendo como facultad exclusiva la de nombrar y remover al Titular y al Titular Suplente de dicho órgano de fiscalización. También cuenta entre sus atribuciones, la de cambiar la sede de los poderes del Estado y como consecuencia de ello, la de su propia residencia. Para todo lo anterior, podrá expedir las leyes y/o decretos que sean necesarios para hacer efectivas tales facultades. Además, se establece la intervención del Poder Ejecutivo estatal para la promulgación y publicación de todos los decretos expedidos por el Congreso del Estado, incluidos los promulgatorios de las leyes.

En estas condiciones, los decretos legislativos y la norma general impugnados, referidos al cambio provisional de la sede del Congreso estatal, a las designaciones de Javier Félix Zetina González y Julio Favio Bonilla Iglesias como Titular y Titular Suplente del Órgano de Fiscalización Superior de la entidad y al requisito necesario de que los aspirantes a los referidos cargos sean mexicanos por nacimiento, no son susceptibles de afectar, en modo alguno, la esfera de competencia y atribuciones que la Constitución Federal otorga al Municipio actor, en virtud de que aluden a diversas facultades del Poder Legislativo estatal, en las que sólo tiene



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

participación el Poder Ejecutivo más no los Municipios del Estado; por ende, el hecho de que se hayan cumplido o no los procedimientos legislativos correspondientes para el cambio de sede del Congreso, para la designación del Titular y el Titular Suplente del Órgano de Fiscalización Superior de la entidad, o bien, el acto de designación, en sí mismo, e incluso, el procedimiento legislativo de creación de la norma impugnada, no afecta en modo alguno los derechos, facultades, funciones o servicios que corresponden al Municipio actor en términos del artículo 115 constitucional; de ahí que carece de interés legítimo.

Resulta aplicable al caso, por analogía, el criterio de jurisprudencia pronunciado por este Alto Tribunal de rubro y texto siguientes:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ES IMPROCEDENTE LA PROMOVIDA POR LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO, CONTRA EL NOMBRAMIENTO DE MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA MISMA ENTIDAD. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 116, fracción V, reservó a las Constituciones y leyes de los Estados la facultad de instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo estableciendo las normas para su organización; ahora bien, con base en ese precepto y en los artículos 61, fracción XV, y 77, fracción XII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se advierte que es facultad del Gobernador de la entidad nombrar a los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y de la Legislatura Local o de la Diputación Permanente, en los recesos de aquélla, aprobar dichos nombramientos. Por otra parte, no existe alguna atribución o facultad que autorice a los Municipios a participar en dicha designación; por el contrario, el artículo 115 constitucional expresamente señala que es facultad de las Legislaturas de los Estados establecer las bases generales de los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración municipal y los particulares. Luego, es innegable que los Municipios del Estado de México carecen de interés legítimo para cuestionar los nombramientos de los Magistrados del Tribunal referido, por virtud de que tal designación no afecta su ámbito de atribuciones, ni puede causarles una afectación o privarlos de algún beneficio al que tuvieran derecho.”¹³

Por todo lo anterior, al ser evidente la inviabilidad de la acción por falta de interés legítimo del Municipio actor, y no ser necesario un estudio de fondo para determinarlo, de conformidad con la tesis P./J. 50/2004 citada, se advierte que en la especie emerge una causa manifiesta de improcedencia que obliga a desechar la demanda en cuanto a la inconstitucionalidad

¹³Tesis 2a. XV/2008, Aislada, Segunda Sala, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII correspondiente al mes de febrero de dos mil ocho, página mil ochocientas noventa y seis, con número de registro 170358.

planteada de los decretos legislativos 410, 419 y 420, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, los días veintiuno y veinticinco de junio del año en curso, así como del artículo 77 de la Constitución local.

En tal virtud, con apoyo en los artículos 19, fracción VIII y 25 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con la fracción I del artículo 105 constitucional, procede desechar la demanda en cuanto a la impugnación de los decretos legislativos y norma general precisados, al carecer la parte actora de interés legítimo para ejercer la acción de inconstitucionalidad intentada, ya que el Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, no resiente afectación alguna a su esfera de competencia y atribuciones que la Constitución Federal le otorga, en virtud de que la norma y decretos impugnados aluden a diversas facultades del Poder Legislativo estatal, en las que sólo tiene participación el Poder Ejecutivo más no los Municipios del Estado, sin afectar, se insiste, en modo alguno, los derechos, facultades, funciones o servicios que corresponden al Municipio actor, en términos del artículo 115 de la Constitución Federal.

En efecto, mediante este medio de control de constitucionalidad la Suprema Corte examina los conflictos suscitados entre las autoridades a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, fundamentalmente para preservar el régimen de facultades que a cada una les confiere la propia Norma Fundamental y las leyes que de ella emanan.

Por tanto, no cualquier acto es susceptible de ser cuestionado en vía de controversia constitucional, sino solamente aquellos que se estimen lesivos de alguna atribución asignada por la Constitución o por la ley a la parte actora, de forma tal que este mecanismo sirva para hacer respetar la observancia de la norma en la que se encuentre prevista la facultad presuntamente trastocada, impidiendo que otra autoridad la asuma o la haga nugatoria.

En similares términos se desechó la controversia constitucional **64/2010**, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, y la Segunda Sala de este Alto Tribunal resolvió el seis de octubre de dos mil diez, el recurso de reclamación **29/2010-CA**, derivado de la controversia constitucional **57/2010**, promovido por el Presidente de la República, por conducto de su Consejero Jurídico.



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

Por otra parte, y respecto de la diversa impugnación que hace valer en su escrito de demanda el Síndico del Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, respecto del decreto legislativo 411 por el que se reforma el artículo 96 de la Constitución Política del Estado, mediante el cual se crea la Fiscalía General estatal como un órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinticinco de junio del año en curso, **procede admitir a trámite la demanda**, sin perjuicio de los motivos de improcedencia que se puedan advertir de manera fehaciente al momento de dictar sentencia.

En este orden de ideas, con apoyo en los numerales 11, párrafo segundo¹⁴, 31¹⁵ y 32, párrafo primero¹⁶ de la ley reglamentaria de la materia, así como 305¹⁷ del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1 de la citada normativa, se tiene al Municipio actor designando delegados; señalando domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad, y ofreciendo como pruebas la presuncional, en su doble aspecto legal y humana, la instrumental de actuaciones, así como las documentales que acompaña, las cuales se relacionarán en la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

Por otra parte, con fundamento en el artículo 10, fracción II¹⁸, de la invocada ley reglamentaria, **se tienen como demandados** en este

¹⁴Artículo 11. (...)

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. (...)

¹⁵Artículo 31. Las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho. En cualquier caso, corresponderá al ministro instructor desechar de plano aquellas pruebas que no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva.

¹⁶Artículo 32. Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia, excepto la documental que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que se haga relación de ella en la propia audiencia y se tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado. (...)

¹⁷Artículo 305. Todos los litigantes, en el primer escrito o en la primera diligencia judicial en que intervengan, deben designar casa ubicada en la población en que tenga su sede el tribunal, para que se les hagan las notificaciones que deban ser personales. Igualmente deben señalar la casa en que ha de hacerse la primera notificación a la persona o personas contra quienes promuevan, o a las que les interese que se notifique, por la intervención que deban tener en el asunto. No es necesario señalar el domicilio de los funcionarios públicos. Estos siempre serán notificados en su residencia oficial.

¹⁸Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: (...)

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

procedimiento constitucional a los poderes Legislativo y Ejecutivo de Quintana Roo.

Consecuentemente, con base en el artículo 26, párrafo primero,¹⁹ de la ley reglamentaria de la materia, emplácese a las autoridades demandadas con copia simple de la demanda y sus anexos, para que presenten su contestación **dentro del plazo de treinta días hábiles** contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación de este proveído.

En esta lógica, **se requiere a los demandados** para que al intervenir en este asunto **señalen domicilio** para oír y recibir notificaciones **en esta ciudad**, apercibidos que, si no lo hacen, las subsecuentes se les harán por lista, hasta en tanto cumplan con lo indicado, lo que encuentra apoyo en la tesis aislada de rubro **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS PARTES ESTÁN OBLIGADAS A SEÑALAR DOMICILIO PARA OÍR Y RECIBIR NOTIFICACIONES EN EL LUGAR EN QUE TIENE SU SEDE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (APLICACIÓN SUPLETORIA DEL ARTÍCULO 305 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES A LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA).”**²⁰

Además, a efecto de integrar debidamente este expediente, con apoyo en el numeral 35²¹ de la mencionada ley, y la tesis de rubro **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL MINISTRO INSTRUCTOR TIENE FACULTADES PARA DECRETAR PRUEBAS PARA MEJOR PROVEER”**²², se requiere al Congreso del Estado de Quintana Roo para que, al dar contestación al escrito inicial, envíe a este Alto Tribunal copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto 411 impugnado, con el apercibimiento que de no cumplir con lo anterior, se le aplicará una multa en términos de la fracción I del artículo 59²³ del invocado Código Federal.

¹⁹**Artículo 26.** Admitida la demanda, el ministro instructor ordenará emplazar a la parte demandada para que dentro del término de treinta días produzca su contestación, y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga. (...).

²⁰Tesis **IX/2000**, Aislada, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI correspondiente al mes de marzo de dos mil, página setecientos noventa y seis, con número de registro 192286.

²¹**Artículo 35.** En todo tiempo, el ministro instructor podrá decretar pruebas para mejor proveer, fijando al efecto fecha para su desahogo. Asimismo, el propio ministro podrá requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor resolución del asunto.

²²Tesis **CX/95**, Aislada, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, correspondiente al mes de noviembre de mil novecientos noventa y cinco, página ochenta y cinco, con número de registro 200268.

²³**Artículo 59.** Los tribunales, para hacer cumplir sus determinaciones, pueden emplear, a discreción, los siguientes medios de apremio:

I. Multa hasta por la cantidad de ciento veinte días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. (...).



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

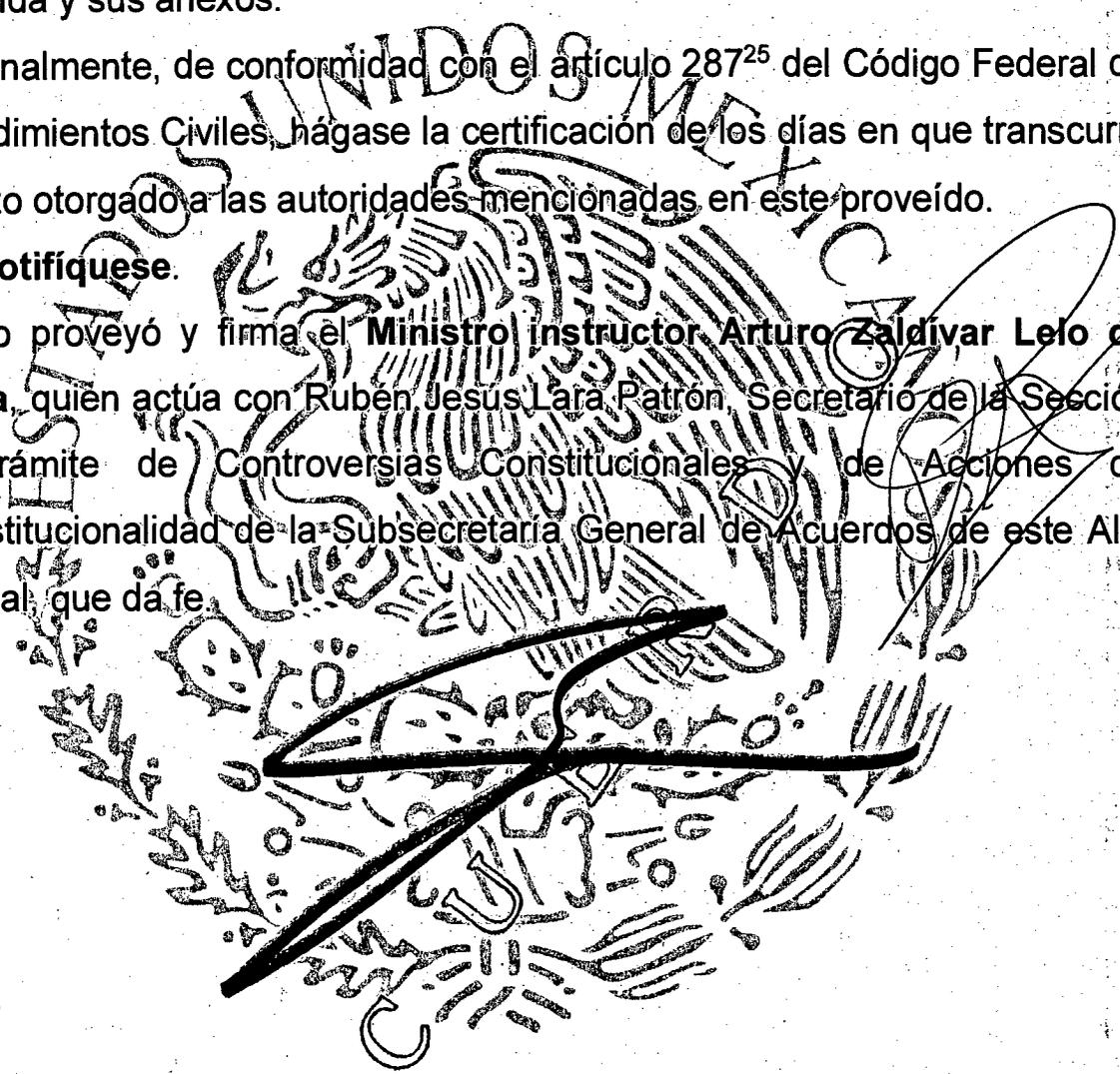
En otro orden de ideas, con fundamento en los artículos 10, fracción IV²⁴, y 26 de la ley reglamentaria de la materia, **dese vista a la Procuradora General de la República** para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de Ley, manifieste lo que a su representación corresponda.

En cuanto a la **solicitud de suspensión, fórmese el cuaderno incidental respectivo** con copia certificada del escrito de demanda y sus anexos.

Finalmente, de conformidad con el artículo 287²⁵ del Código Federal de Procedimientos Civiles, **hágase la certificación de los días en que transcurre el plazo otorgado a las autoridades mencionadas en este proveído.**

Notifíquese.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, quien actúa con Rubén Jesús Lara Patrón, Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, que da fe.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Esta hoja corresponde al proveído de diecisiete de agosto de dos mil dieciséis, dictado por el **Ministro instructor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, en la controversia constitucional **76/2016**, promovida por el Municipio de Othón P. Blanco, Estado de Quintana Roo. Conste.

SRB/2

²⁴**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: (...) IV. El Procurador General de la República.

²⁵**Artículo 287.** En los autos se asentará razón del día en que comienza a correr un término y del en que deba concluir. La constancia deberá asentarse precisamente el día en que surta sus efectos la notificación de la resolución en que se conceda o mande abrir el término. Lo mismo se hará en el caso del artículo anterior.

La falta de la razón no surte más efectos que los de la responsabilidad del omiso.