



**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 79/2016**

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 veintinueve 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.	<b>47788</b>

Demanda de controversia constitucional y sus anexos, recibidos el dieciocho 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 diecinueve siguiente. Conste.

Ciudad de México, a veintinueve 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 el Poder Legislativo y los once Ayuntamientos de los Municipios de la entidad, en la que impugna lo siguiente:

**“IV.- La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado:**

**IV.1.- Respecto a la Reforma y Adición Constitucional que se combate:**

**a. Del Poder Constituyente Permanente y Revisor del Estado de Quintana Roo** (conformado por el Poder Legislativo del Estado y los Municipios en cita), se demanda la invalidez de:

La **Reforma y Adición** a la Constitución del Estado de Quintana Roo de fecha **21 de junio de 2016**, publicada con fecha **25 de junio de 2016**.

**b.- La Publicación** de la reforma y adición a la Constitución del Estado de Quintana Roo de fecha **21 de junio de 2016**, lo fue con fecha **25 de junio de 2016**, ello en el Periódico Oficial del Estado.

**IV.2.- Respecto a Actos de Aplicación** que se emitieron en alcance, en consecuencia y de manera concomitante a la reforma y adición constitucional que se combate:

**a. Del Poder Legislativo** del Estado de Quintana Roo: La expedición, cumplimiento y ejecución del decreto y/o acuerdo por el cual llevó a cabo la designación definitiva del **C. Carlos Arturo Álvarez Escalera**, como **Fiscal General del Estado de Quintana Roo**, en alcance y aplicación de la reforma y adición constitucional cuya invalidez se demanda.

**Nota bene.** En el presente asunto se combate de manera destacada la reforma y adición constitucional de fecha 21 de junio de 2016, publicada con fecha 25 de junio de 2016, llevada a cabo por el Poder Constituyente Permanente y Revisor del Estado de Quintana Roo (del cual el Municipio Actor forma parte).

Además se advierte que se verificó, de manera prácticamente simultánea, un acto en aplicación de la citada reforma y adición constitucional, como lo es, la designación del **Fiscal General del Estado**. El cual es una consecuencia de la reforma y adición cuya invalidez se demanda y que *per se*, está íntimamente vinculado con la reforma y adición constitucional que lo justifica y le da origen.

**De ahí que se surte además el principio procesal de indivisibilidad de la demanda que contiene la Controversia Constitucional.**

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO ES CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA LA EXTEMPORANEIDAD DE LA**

DEMANDA RESPECTO DE UNA DISPOSICIÓN GENERAL, CUANDO ÉSTA SE IMPUGNA EN ESTRECHA RELACIÓN CON OTROS ACTOS QUE AMERITAN UN ESTUDIO CONJUNTO Y EXHAUSTIVO PROPIO DE LA SENTENCIA DEFINITIVA. (...).”

Atento a lo anterior, con fundamento en los artículos 105, fracción I, inciso i)<sup>1</sup>, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1<sup>2</sup>, 10, fracción I<sup>3</sup>, 11, párrafo primero<sup>4</sup>, y 26<sup>5</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del citado precepto constitucional, se tiene por presentado al promovente con la personalidad que ostenta<sup>6</sup>, promoviendo la presente controversia constitucional.

Ahora bien, del estudio integral de la demanda y sus anexos, se advierte que respecto del acto de aplicación de las reformas y adiciones a la Constitución del Estado de Quintana Roo impugnadas, y que el Síndico promovente identifica con la designación del Procurador General de Justicia del Estado en funciones, ciudadano Carlos Arturo Álvarez Escalera como Fiscal General de Quintana Roo, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19<sup>7</sup> de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el 105, fracción I<sup>8</sup>, de la Constitución Política de los

---

<sup>1</sup>**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; (...).

<sup>2</sup>**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.

<sup>3</sup>**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

<sup>4</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>5</sup>**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.

<sup>6</sup>De 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; (...).

<sup>7</sup>**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)

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

<sup>8</sup>**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:

a).- La Federación y una entidad federativa;

b).- La Federación y un municipio;



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

Estados Unidos Mexicanos, por falta de interés legítimo del promovente y, con apoyo, además, en el artículo 25<sup>9</sup> 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 sólo los supuestos que de manera específica prevé su artículo 19<sup>10</sup>, sino también los que puedan derivar del conjunto de 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:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 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

- 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.

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

<sup>10</sup>**Artículo 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;
  - 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.

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.”<sup>11</sup>

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:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE ACREDITARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA 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**

<sup>11</sup>Tesis 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

**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.”<sup>12</sup>

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 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 el Poder Legislativo de Quintana Roo, reclamando la invalidez del acto de designación del Procurador General de Justicia en funciones en el Estado, ciudadano Carlos Arturo Álvarez Escalera como Fiscal General de la entidad, como acto de aplicación de las normas generales impugnadas en el presente medio de control de inconstitucionalidad.

Al respecto, el artículo 116, fracción IX, 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:

<sup>12</sup>Esta 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.

(...)

IX.- Las Constituciones de los Estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.”

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. (...).”

“**Artículo 50.** La colaboración de poderes, a través del ejercicio de las atribuciones otorgadas por esta Constitución a cada uno de ellos, es fundamento del equilibrio del poder público.”

“**Artículo 51.** No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. (...).”

“**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. (...)

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. (...)

XLIV.- Integrar la lista de candidatos a Fiscal General del Estado; designar y remover a dicho servidor público de conformidad con esta Constitución y la ley de la materia, así como tomarle la protesta. (...)

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

“**Artículo 96.** El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General como órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Para ser Fiscal General se requiere:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento;

II.- Haber nacido en el Estado o tener una residencia efectiva en él no menor de 5 años anteriores a la designación;

III.- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

IV.- Ser licenciado en derecho con título y cédula debidamente registrados, con antigüedad mínima de diez años anteriores a la designación;

V.- Estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

VI.- Tener modo honesto de vivir, y

VII.- No haber sido condenado por delito doloso.

A.- El Fiscal General del Estado durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:

a) A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General del Estado, la Legislatura del Estado contará con veinte días naturales para integrar una lista de diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros integrantes de la Legislatura, la cual se enviará al Ejecutivo Estatal.

La presidencia de la Legislatura o de la Diputación Permanente, convocará a los Grupos parlamentarios representados en la Legislatura, para que presenten hasta dos propuestas para ocupar el cargo de Fiscal General del Estado. La Comisión de Puntos Constitucionales de la Legislatura, dictaminará sobre el cumplimiento de los requisitos de los candidatos para integrar la lista a que refiere el párrafo anterior.

b) Recibida la lista a que se refiere el inciso anterior, dentro de los diez días naturales siguientes el Ejecutivo formulará la terna y la enviará a la consideración de la Legislatura del Estado.



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

c) La Legislatura del Estado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General del Estado con el voto de las dos terceras partes de los miembros integrantes de la Legislatura, dentro del plazo de diez días naturales.

En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere el párrafo anterior, la Legislatura del Estado tendrá diez días naturales para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala el inciso a) del presente apartado.

d) El Fiscal General del Estado podrá ser removido por la Legislatura del Estado, por determinación de ésta o a solicitud del Ejecutivo Estatal ante la Legislatura del Estado por las causas graves y el procedimiento que establezca la ley. La remoción deberá ser aprobada por el voto de las dos terceras partes de los miembros integrantes de la Legislatura del Estado.

e) En los recesos de la Legislatura del Estado, la Diputación Permanente convocará de inmediato a periodo extraordinario para la designación o remoción del Fiscal General del Estado.

f) Las ausencias del Fiscal General del Estado serán suplidas en los términos que determiné la ley (...)

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 IX, que las legislaturas garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

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, al efecto dispone la colaboración de poderes, a través del ejercicio de las atribuciones otorgadas por dicha Constitución a cada uno de ellos, considerándolo como el fundamento del equilibrio del poder público, teniendo como facultad exclusiva el Poder Legislativo estatal, la de designar, remover y tomar la protesta de ley al Fiscal General del Estado, con el voto de las dos terceras partes de los miembros integrantes de la Legislatura. Para todo lo anterior, podrá expedir las leyes y/o decretos que sean necesarios para hacer efectivas tales facultades.

En estas condiciones, la designación de Carlos Arturo Álvarez Escalera como Fiscal General de Quintana Roo, no es susceptible de afectar, en modo alguno, la esfera de competencia y atribuciones que la Constitución Federal otorga al Municipio actor, en virtud de que se trata de una facultad exclusiva del Poder Legislativo local, sin que obste a lo anterior, el hecho de

que la norma general que establece la organización de la Fiscalía General como órgano constitucional autónomo y que desarrolla el procedimiento de designación o remoción de su Titular, se encuentre cuestionada de inconstitucionalidad por el promovente; por ende, el hecho de que se haya cumplido o no el procedimiento legislativo correspondiente a la designación del Fiscal General 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 de Othón P. Blanco, Quintana Roo, 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.”<sup>13</sup>

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 de la designación del Procurador General de Justicia en funciones en el Estado, ciudadano Carlos Arturo Álvarez Escalera como Fiscal General de la

<sup>13</sup>Tesis 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 ochocientos noventa y seis, con número de registro 170358.





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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 79/2016

FORMA A-54

entidad, quien tomó protesta de ley ante la Legislatura estatal el veinticinco de junio de dos mil dieciséis.

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 la designación de Carlos Arturo Álvarez Escalera como Fiscal General de la entidad, 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 designación del Titular de la Fiscalía General del Estado impugnada alude a una facultad exclusiva del Poder Legislativo estatal, en la que no tienen intervención los demás poderes ni los Municipios de la entidad, la cual no afecta, 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.

Por otra parte, respecto de la diversa impugnación que hace valer en su escrito de demanda el Síndico del Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, respecto de la reforma y adición de la Constitución Política del Estado, contenidas en el decreto legislativo 411, **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 4, párrafo tercero<sup>14</sup>, 11, párrafo segundo<sup>15</sup>, 31<sup>16</sup> y 32, párrafo primero<sup>17</sup>, de la ley reglamentaria de la materia, así como 305<sup>18</sup> 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 y autorizados; señalando domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad, y ofreciendo como pruebas la presuncional, en su doble aspecto legal y humana, 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 II<sup>19</sup>, de la invocada ley reglamentaria, **se tienen como demandados** en este procedimiento constitucional **a los poderes Legislativo y Ejecutivo de Quintana Roo**, la última autoridad mencionada por haber promulgado la reforma y adición a la Constitución del Estado que es objeto de la presente controversia constitucional.

---

<sup>14</sup>Artículo 4. (...)

Las partes podrán designar a una o varias personas para oír notificaciones, imponerse de los autos y recibir copias de traslado.

<sup>15</sup>Artículo 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. (...).

<sup>16</sup>Artículo 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.

<sup>17</sup>Artículo 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. (...).

<sup>18</sup>Artículo 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.

<sup>19</sup>Artículo 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; (...).



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

Por otra parte, no ha lugar a tener como demandados a los Ayuntamientos de los restantes Municipios de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Cozumel, Lázaro Cárdenas, Benito Juárez, Isla Mujeres, Solidaridad, Tulum, Bacalar y Puerto Morelos, todos del Estado de Quintana Roo, toda vez que el órgano deliberante en el cual se discutieron y aprobaron las reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Constitución de la entidad, impugnadas en este asunto, es el Poder Legislativo estatal, a quien ya se le reconoció el carácter de demandado.

En relación con lo anterior, si bien es cierto que se impugnan normas constitucionales locales, también es cierto que la intervención de los Municipios en el proceso de reformas y adiciones es únicamente para validarlas con su voto, sin que puedan modificar el contenido de las mismas, esto es, con su participación no da lugar a que se les considere parte integrante del órgano legislativo local, pues no actúan como diputados, ni forman un órgano deliberante, sino que, en su carácter de entidades políticas que integran el Estado de Quintana Roo, tienen la potestad de manera individual y separada de aprobar o no con su voto las reformas y adiciones que pretendan incorporarse a la Constitución, discutidas y aprobadas previamente por el Congreso local como órgano legislativo que permanentemente ejercita esa función, por lo que es innecesario reconocer a los Ayuntamientos el carácter de demandados, respecto de un acto que sanciona el propio Congreso local, inherente a la declaratoria de validez con motivo de los votos emitidos por los Municipios, lo cual es parte del proceso legislativo que en el caso no se impugna por vicios propios, atribuidos a los propios Ayuntamientos.

Resulta aplicable, por su contenido, la tesis de jurisprudencia P.J. 14/2008, de rubro y texto siguientes:

**“MUNICIPIOS. SU INTERVENCIÓN EN EL PROCESO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN LOCAL ES ÚNICAMENTE PARA VALIDARLAS CON SU VOTO, PERO NO PARA MODIFICARLAS O REVOCARLAS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO).** Si bien es cierto que el artículo 117 de la Constitución Política del Estado de Jalisco establece que para reformar la Constitución Local se requiere de la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos, también lo es que ese voto no tiene por efecto modificar o revocar las reformas propuestas, pues su participación en el acto de aprobación de las reformas constitucionales que expida el Congreso Estatal se limita a que, en su carácter de entidades políticas, componentes del Estado, tienen la potestad de manera individual y separada, de aprobar o no las nuevas disposiciones que pretendan incorporarse a la Constitución del Estado. Esto es, los Municipios son entes públicos que intervienen en el proceso de formación de

las normas locales supremas para validar con su voto las modificaciones en la Constitución, discutidas y aprobadas previamente por el Congreso Local, pero no para modificar o revocar las reformas en cuestión."<sup>20</sup>

Además, resulta aplicable al caso, por identidad de razón, la tesis de jurisprudencia P./J. 18/2001 del Tribunal Pleno, de rubro y texto siguientes:

**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE REFORMAS O ADICIONES A LAS CONSTITUCIONES LOCALES, EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LOS INTEGRANTES DEL CONGRESO O LEGISLATURA CORRESPONDIENTE SIN TOMARSE EN CONSIDERACIÓN A LOS AYUNTAMIENTOS CUANDO LOS MISMOS DEBAN INTERVENIR.** De lo previsto en los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62 de la ley reglamentaria de la materia, se desprende que en los casos en que la acción de inconstitucionalidad se ejercite por integrantes de algún órgano legislativo estatal en contra de leyes expedidas por el propio órgano, la demanda correspondiente deberá estar firmada cuando menos por el equivalente al treinta y tres por ciento de quienes integran el mismo. En este sentido, por "órgano legislativo estatal" debe entenderse aquel en el que se deposita el Poder Legislativo de un Estado conforme a su propia Constitución, pues éste y no otro es el depositario de dicha función legislativa. Por tanto, cuando en la mencionada vía se plantea la invalidez de una reforma o adición a una Constitución Local para lo cual la misma norma requiera la intervención de los Ayuntamientos del propio Estado, como lo establece la Constitución de Tabasco, tal circunstancia no modifica la naturaleza del Congreso Estatal como depositario del Poder Legislativo y órgano emisor de la ley, por lo que el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de dicho cuerpo legislativo sí está legitimado para impugnar dicha reforma o adición. Ello es así, porque del mismo modo en que la aprobación, promulgación y publicación de las leyes que realiza el titular del Poder Ejecutivo no hace que éste forme parte integrante del Congreso, ni que deba tomarse en cuenta para calcular el treinta y tres por ciento de sus miembros, la participación de los Ayuntamientos en el acto de aprobación de las reformas constitucionales que expida el Congreso, no da lugar a que se les considere parte integrante del "órgano legislativo" pues no actúan como diputados, ni forman un órgano deliberante, sino que, en su carácter de entidades políticas, componentes del Estado, tienen la potestad de manera individual y separada de aprobar o no las nuevas disposiciones que pretendan incorporarse a la Constitución Estatal; esto es, son entes públicos que intervienen en el proceso de formación de las normas locales supremas para validar con su voto las modificaciones a la Constitución, discutidas y aprobadas previamente por el Congreso Local como órgano legislativo que permanentemente ejercita esa función."<sup>21</sup>

Consecuentemente, con base en el artículo 26, párrafo primero,<sup>22</sup> de la ley reglamentaria de la materia, emplácese a las autoridades demandadas, poderes Legislativo y Ejecutivo de Quintana Roo, con copia simple de la demanda y sus anexos, para que presenten su contestación **dentro del**

<sup>20</sup>Tesis P./J. 14/2008, Jurisprudencia, Pleno, 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 ochocientos sesenta y nueve, con número de registro 170256.

<sup>21</sup>Tesis P./J. 18/2001, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII correspondiente al mes de marzo de dos mil uno, página cuatrocientos sesenta y nueve, con número de registro 190234.

<sup>22</sup>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. (...).



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

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 **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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).”**<sup>23</sup>

Además, a efecto de integrar debidamente este expediente, con apoyo en el numeral 35<sup>24</sup> de la mencionada ley, la tesis de rubro **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL MINISTRO INSTRUCTOR TIENE FACULTADES PARA DECRETAR PRUEBAS PARA MEJOR PROVEER”**<sup>25</sup>, 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 59<sup>26</sup> del invocado Código Federal.

En otro orden de ideas con fundamento en los artículos 10, fracción IV<sup>27</sup>, y 26 de la ley reglamentaria de la materia, dese vista a la Procuradora General de la República para que, hasta antes de la

<sup>23</sup>Tesis 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.

<sup>24</sup>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.

<sup>25</sup>Tesis 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.

<sup>26</sup>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. (...).

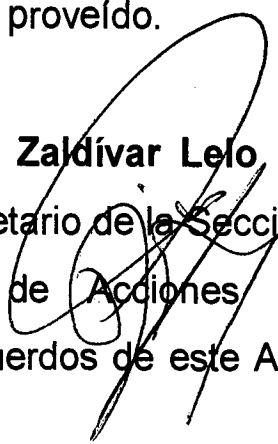
<sup>27</sup>Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: (...) IV. El Procurador General de la República.

celebración de la audiencia de Ley, manifieste lo que a su representación corresponda.

Finalmente, de conformidad con el artículo 287<sup>28</sup> 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.**

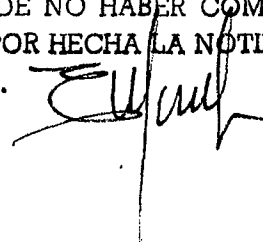
Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, quien actúa con Rubén Jesús Lara Patrón, Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, que da fe.



EL 31 AGO 2016 SE NOTIFICÓ POR LISTA A LOS INTERESADOS LA RESOLUCION QUE ANTECEDE. CONSTE



SIENDO LAS CATORCE HORAS DE LA FECHA ANTES INDICADA Y EN VIRTUD DE NO HABER COMPARECIDO LOS INTERESADOS, SE TIENE POR HECHA LA NOTIFICACION, POR MEDIO DE LISTA. DOY FE.



Esta hoja corresponde al proveído de veintinueve de agosto de dos mil dieciséis, dictado por el **Ministro instructor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, en la controversia constitucional 79/2016, promovida por el Municipio de Othón P. Blanco, Estado de Quintana Roo. Conste.

SRB/EGM. 2

<sup>28</sup>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.