

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 210/2019, así como el Voto Particular de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

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
210/2019**

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

MINISTRO PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA

MONSERRAT CID CABELLO

COLABORARON: MARÍA TRINIDAD VEGA DE LA MORA

ELENA LÓPEZ CUEVA

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual del **ocho de abril de dos mil veintiuno** emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 210/2019, promovida por el Municipio de Othón P. Blanco del Estado de Quintana Roo, en contra del Decreto número 315 por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en la entidad federativa referida, publicado en su Periódico Oficial el veintidós de abril de dos mil diecinueve, así como de las consecuencias y actos subsecuentes que se hayan originado y los que se sigan originando con motivo de la aplicación de dicho Decreto.

I. ANTECEDENTES

1. Los hechos que dieron lugar a la presente controversia que se desprenden de las constancias que obran en autos, son los siguientes:
 - a) El Gobernador del Estado de Quintana Roo presentó en el Congreso de dicha entidad federativa, una iniciativa con carácter de Decreto mediante el cual se proponía reformar y derogar diversas disposiciones de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas de ese Estado, el seis de marzo de dos mil diecinueve. La Presidencia de la Mesa Directiva del Poder Legislativo local turnó la iniciativa referida a las Comisiones de Puntos Legislativos y Técnica Parlamentaria y la de Hacienda, Presupuesto y Cuenta para su estudio, análisis y dictamen, en la misma sesión en la que se le dio lectura, la cual tuvo verificativo el día trece siguiente.¹
 - b) El Pleno del Congreso local aprobó tanto en lo general, como en lo particular, el Dictamen con Minuta que presentaron sus Comisiones de Puntos Legislativos y Técnica Parlamentaria y la de Hacienda, Presupuesto y Cuenta en relación con la iniciativa de referencia.² Ello, en sesión celebrada el quince de abril de dos mil diecinueve.³
 - c) En vista de lo anterior, el Gobernador del Estado de Quintana Roo promulgó el Decreto número 315 por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en la entidad federativa referida el diecisiete de abril de dos mil diecinueve, el cual se publicó en el Periódico Oficial de dicho Estado el día veintidós siguiente.⁴ Este Decreto, así como las consecuencias y actos subsecuentes que se hayan originado y los que se sigan originando con motivo de su aplicación, constituyen los actos impugnados en el presente asunto.

¹ Dicha iniciativa se presentó en el punto 4 del Orden del Día de la Sesión Número 09 del Segundo Periodo Ordinario de Sesiones del Tercer Año de Ejercicio Constitucional de la XV Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo.

² La aprobación en lo general de dicho Dictamen contó con dieciocho votos a favor, tres ausencias, tres no registrados y un voto en contra; y en lo particular con dieciocho votos a favor, cuatro ausencias y tres no registrados, tal como se advierte de los informes de votación correspondientes.

³ El dictamen de mérito se presentó en el punto 5 del Orden del Día de la Sesión Número 20 del Segundo Periodo Ordinario de Sesiones del Tercer Año de Ejercicio Constitucional de la XV Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo.

⁴ Dicho Decreto se publicó en el Tomo I, Número 40 (cuarenta) extraordinario, novena época del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el veintidós de abril de dos mil diecinueve, el cual está visible en sus páginas 158 a 164. La portada de dicho Periódico Oficial, así como el Decreto referido se encuentran como anexo del escrito de demanda que el Municipio actor presentó al promover el presente medio de control constitucional.

II. TRÁMITE DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

2. **Demanda.** La Síndica Propietaria del Ayuntamiento del Municipio de Othón P. Blanco del Estado de Quintana Roo⁵, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo estatales, a quienes les atribuyó como actos impugnados la publicación y promulgación, así como la expedición (sic),⁶ respectivamente, del Decreto número 315 por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en la entidad federativa referida, publicado en su Periódico Oficial el veintidós de abril de dos mil diecinueve. Además, impugnó las consecuencias y actos subsecuentes que se hayan originado y los que se sigan originando con motivo de la aplicación de dicho Decreto.
3. El Municipio actor señaló como transgredidos los artículos 14, 16, 27, tercer párrafo y 115, fracciones I, II, III, IV y V, de la Constitución Federal.
4. **Conceptos de invalidez.** El Municipio actor argumenta lo siguiente:
5. Sostiene que el Decreto impugnado vulnera la competencia que le otorga el artículo 115 constitucional, pues no obstante que conforme al mismo no debe existir autoridad intermedia alguna entre el Ayuntamiento y el Gobierno estatal, de las disposiciones legales se aprecia que existe una intromisión y/o invasión de esferas de competencia por parte del Gobierno del Estado en afectación a la atribuida al Municipio pues existe un ente ajeno al Ayuntamiento que vigila determinadas circunstancias, las cuales son igualmente vigiladas por las autoridades municipales correspondientes.
6. El Decreto impugnado viola el principio de autonomía municipal en cuanto a su administración y régimen interior y no obedece a un motivo legítimo pues la autorización para la venta y consumo de bebidas alcohólicas en horarios extraordinarios será previa anuencia de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado y el funcionario que autorice lo anterior sin verificar que el establecimiento respectivo cuente con el dictamen de anuencia, incurre en falta administrativa grave sancionado por el artículo 160 de la Constitución local.
7. Alega que ello constituye un acto arbitrario, sin motivación sólida, encaminado a interferir en los asuntos municipales por lo que deben invalidarse, pues ello dejaría en inseguridad y quitaría valor conclusivo al documento que recoge los resultados del proceso de autorización para la extensión del horario lo cual se instituye en una intromisión por parte del Poder Legislativo estatal al pretender sancionar conductas de servidores públicos municipales y del Poder Ejecutivo local, a través de su Secretaría de Seguridad Pública, para otorgar anuencia respecto de la autorización para la venta y consumo de bebidas alcohólicas.
8. Por tanto, afirma que resulta flagrante la violación al artículo 115, fracción II, constitucional, ya que la autonomía municipal y la facultad de los Ayuntamientos para aprobar dentro del ámbito de su competencia el Reglamento que organiza la administración pública municipal, queda relegada con la entrada en vigor de las normas impugnadas, pues la misma situación que éstas regulan es la que ya se encuentra establecida en el Reglamento y que aun y cuando se trata de una ley, la facultad del Municipio actor para aplicar su Reglamento se ve privilegiada por el artículo 115 citado.
9. Ello, ya que era de su competencia expedir o negar las licencias o permisos especiales, emitir criterios para el otorgamiento de licencias, permisos especiales, cambios de giro y domicilio, otorgar refrendos, autorizar o negar el cambio de titular o de giro, revocar licencias, así como contar con un padrón de establecimientos dedicados a la venta, consumo o expendio de bebidas alcohólicas, por lo que con el acto reclamado se viola la garantía de fundamentación y motivación que consagran los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.
10. Asevera que la regulación que reclama es una sanción extrema al restringir horarios de venta de bebidas alcohólicas afectando bares y centros nocturnos, tasando horarios por igual, invadiendo la autonomía municipal al tasar la hora en que los giros comerciales deben abrir o cerrar sus negocios y estableciendo la modalidad de permisos de horas extra a partir de los horarios establecidos, razón por la que se invade su facultad reglamentaria pues son lineamientos generales en la materia que ya han sido reglamentados por el propio Municipio.

⁵ Por escrito depositado el veintitrés de mayo de dos mil diecinueve en la sucursal de la Oficina de Correos de México localizada en la Ciudad de Chetumal en el Estado de Quintana Roo, y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el día treinta siguiente, tal y como se desprende de la página 197 del escrito de demanda de controversia constitucional presentado inicialmente, visible en la versión electrónica del expediente en que se actúa.

⁶ Dichos actos impugnados constan en la página 3 del escrito de demanda de controversia constitucional que presentó el Municipio actor al desahogar la prevención que el Ministro Instructor le efectuó en auto de diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve.

11. Además, sostiene que el cobro de horas extraordinarias no guarda congruencia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado mediante la expedición de licencias para el funcionamiento de establecimientos mercantiles en horas extraordinarias, es decir, no existe correlación entre el costo del servicio público y el monto de la cuota establecido en las normas impugnadas.
12. Aduce que el Decreto impugnado le resta facultades para cobrar conceptos como el de extensión de horario para la venta y consumo de bebidas alcohólicas al permitir que sea el Poder Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría de Seguridad Pública, quien otorgue anuencia para la autorización de dichas extensiones de horario y al establecer los tipos de establecimientos de los cuales se ocupa en su reglamentación, así como las definiciones, características de los locales y los horarios de funcionamiento que les tiene asignados, toda vez que no corresponde al Poder Legislativo Estatal realizar definiciones alternas a las que ha otorgado la autoridad municipal por tratarse de normas administrativas de policía y buen gobierno cuya competencia exclusiva le corresponde. De esta forma, asegura que se le excluye de ser parte de los Comités de seguridad privándolo de participar en la autorización de los dictámenes de anuencia.
13. Afirma que el Decreto impugnado pretende regular las modalidades de las licencias y permisos para el funcionamiento de los establecimientos que se dediquen a la venta y permitan el consumo de bebidas alcohólicas que corresponden regular al propio Municipio, las cuales no forman parte del combate al alcoholismo, sino una limitante que no parece tener racionalidad importante, pero que son invasivas de una atribución municipal ya que tiene su propia normatividad en bandos de policía y buen gobierno para reglamentar esas cuestiones.
14. Refiere que el Decreto impugnado también regula el procedimiento a seguir para la obtención de las licencias o permisos para la venta y consumo de bebidas alcohólicas, lo que de igual forma invade su esfera de atribuciones, pues tampoco establece bases generales de la administración pública municipal, sino por el contrario, regula particularidades del trámite para la obtención de las licencias respectivas, lo que corresponde a los Municipios regularlo a través del Reglamento que expidan para tal efecto.
15. Por lo anterior, alega que la legislatura local no debe pronunciarse sobre situaciones que únicamente competen al Municipio, ni puede crear autoridades intermedias, por lo que el Decreto controvertido es inconstitucional, no se encuentra motivado ni fundado y está dictado por autoridad incompetente.
16. **Admisión y trámite de la demanda.** El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional con el número 210/2019 y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor, de conformidad con el turno que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.⁷
17. El Ministro Instructor admitió la demanda de controversia constitucional, previo desahogo de la prevención que le realizó al Municipio actor para que, entre otro, presentara de forma completa el escrito respectivo,⁸ y tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, a quienes emplazó para que dentro del plazo de treinta días hábiles presentaran su contestación a la demanda. En el mismo auto, se requirió a dichos Poderes para que, al dar contestación a la demanda, enviaran a este Alto Tribunal copia certificada de todas las documentales que estuvieran relacionadas con el acto impugnado y dio vista tanto a la Fiscalía General de la República, como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.⁹
18. **Contestación del Poder Legislativo Estatal.** En su oficio respectivo, la Presidenta de la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la XVI Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo manifiesta, en síntesis, lo siguiente:¹⁰
 - a) En principio, refiere que el Decreto impugnado se expidió con la finalidad de establecer un balance entre lo que podrán recaudar los Ayuntamientos a través de la autorización de licencias de funcionamiento para la venta de bebidas alcohólicas en el Estado tanto en horario ordinario como extraordinario y la seguridad pública que debe imperar en la entidad federativa de que se trata, destacando que los Municipios pueden autorizar la venta de dichas bebidas en horarios

⁷ Por acuerdo de tres de junio de dos mil diecinueve, visible en la versión electrónica del expediente en que se actúa.

⁸ El Ministro Instructor previno al Municipio actor para que presentara de forma completa el escrito de demanda de controversia constitucional y para que señalara domicilio para oír y recibir notificaciones en la Ciudad de México, mediante proveído de diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, visible en la versión electrónica del expediente en que se actúa.

⁹ Por auto de veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, visible en la versión electrónica del expediente en que se actúa.

¹⁰ Oficio número DAJL.JA/XVII/0180/2020 de veintiocho de febrero de dos mil veinte, recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el dos de marzo del mismo año, visible en la versión electrónica del expediente en que se actúa.

extraordinarios, previa+ anuencia de la Secretaría de Seguridad Pública estatal, de manera que se atienda al mapa geo delictivo que tiene a su cargo esta Dependencia, imperando en todo momento la seguridad e integridad de los ciudadanos sin menoscabo de la atribución con la que cuenta el Ayuntamiento de recabar los derechos relacionados con la venta referida, a efecto de fortalecer la autonomía y recaudación municipal.

- b) En este contexto, sostiene que es infundado el argumento del Municipio actor en el que aduce que se le restan facultades para cobrar el concepto de extensión de horario para la venta de bebidas alcohólicas, ya que el artículo 5 de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo establece de manera clara que los Ayuntamientos tendrán competencia, entre otras cuestiones, para autorizar la venta de dichas bebidas en horario extraordinario previo dictamen de anuencia, incrementando con ello una forma de fortalecer su recaudación.
- c) Aunado a lo anterior, destaca que incluso en la reforma al artículo 25 bis de la ley referida que se hizo en el Decreto impugnado, se atendió a los grupos que podrán vender bebidas alcohólicas de acuerdo a su lugar de consumo conforme a los horarios ordinarios y extraordinarios que también se encuentran establecidos en su contenido.
- d) Por otra parte, expone que el requisito de contar con el dictamen de anuencia expedido por la Secretaría de Seguridad Pública estatal que prevén las disposiciones antes mencionadas, se solicita con motivo de que en el Estado de Quintana Roo los índices de delincuencia e inseguridad han aumentado gradualmente, de ahí que resulta necesario establecer medidas de vigilancia adecuadas que contribuyan a la disminución de los mismos. Tratándose de los establecimientos con giros destinados a la venta y consumo de bebidas alcohólicas, se considera de suma importancia la participación y apoyo de los propietarios y/o titulares de las licencias respectivas, ya que en diversos casos se ha observado que tanto en el interior como en el exterior de estos establecimientos se realizan conductas antisociales derivadas de la ingesta excesiva de alcohol.
- e) Al respecto, explica que dicha participación se basa en el establecimiento de obligaciones a cargo de los propietarios de los establecimientos y/o titulares de las licencias de funcionamiento expedidas para el giro destinado a la venta y consumo de bebidas alcohólicas, tal como instalar sistemas de video vigilancia al interior y exterior de sus respectivos locales a través de videocámaras, equipos y sistemas tecnológicos que servirán para captar y grabar imágenes y sonidos en espacios con uso público, esto con la finalidad de contribuir a la seguridad ciudadana, documentar infracciones administrativas relacionadas con la seguridad pública, así como prevenir, inhibir y disuadir hechos o conductas delictivas.
- f) En este sentido, afirma que el Congreso local no está invadiendo la competencia del Municipio actor al legislar en materia de seguridad pública, la cual no es una facultad exclusiva municipal, sino una competencia concurrente entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios de conformidad con lo previsto en el párrafo noveno del artículo 21 de la Constitución Federal, de cuyo texto se advierte que estos tres órdenes de Gobierno deben coordinarse para cumplir objetivos en la materia señalada.
- g) Por tanto, asevera que el Congreso estatal está facultado por la Constitución Federal para legislar en materia de seguridad pública. Sin in advertir que el artículo 115, fracción III, inciso h), constitucional establece la seguridad pública como una de las funciones y servicios públicos a cargo de los Municipios; no obstante, ello no impide que el Congreso estatal legisle en dicha materia, sin desconocer la facultad reglamentaria municipal.
- h) En adición a lo anterior, aduce que tal como se desprende de las iniciativas de Decreto que se sometieron a análisis del Congreso local a efecto de realizar las reformas a la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo,¹¹ lo que la Legislatura estatal pretende además de regular lo concerniente en materia de seguridad pública, es reducir el uso nocivo del alcohol mediante medidas normativas eficaces, ya que a pesar de que se han implementado medidas tendientes a combatir el alcoholismo en dicho Estado, lo cierto es que se ha incrementado su consumo, siendo uno de los motivos la ausencia de una adecuada regulación de horarios en los que se expenden estos productos al público.

¹¹ Al respecto, cabe aclarar que la Presidenta de la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la XVI Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo se refiere a la Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones normativas de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo, presentada por el Gobernador de dicho Estado el dieciocho de abril de dos mil dieciocho, así como a la Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 5 y 25 y se adiciona el artículo 25 Bis a la Ley mencionada, presentada por el Diputado Presidente de la Comisión de Puntos Legislativos y Técnica Parlamentaria del Congreso local en la misma fecha, las cuales dieron lugar al Decreto número 300 publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa aludida, el diez de enero de dos mil diecinueve.

- i) De ahí que, asevera que el Congreso local se encuentra facultado para reformar la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo, en términos de lo dispuesto en los artículos 21, párrafo noveno y 117, último párrafo, de la Constitución Federal, en materia de seguridad pública y combate al alcoholismo.
 - j) Por último, sostiene que contrario a lo alegado por el Municipio actor en el sentido de que con las reformas que se implementaron a la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo mediante el Decreto impugnado, se le está privando de los ingresos que le corresponden por concepto de extensión de horarios para la venta de estas bebidas; el hecho de regular horarios en esta materia no le afecta ya que no le impide recaudar ingresos por tal concepto, ya que únicamente se delimitaron horarios con el fin de proteger la seguridad y la salud de los ciudadanos. En este contexto, asegura que dichas reformas fortalecieron la recaudación municipal en este rubro.
19. **Contestación del Poder Ejecutivo Local.** El Encargado de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, contestó la demanda, exponiendo, en síntesis, lo siguiente:¹²
- a) Procede decretar el sobreseimiento en la presente controversia, ya que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 en relación con el diverso 22, fracción VII, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por ausencia de conceptos de invalidez, pues si bien el Municipio actor impugnó el Decreto número 315 por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo en su totalidad, lo cierto es que de la lectura de la demanda se advierte que en su único concepto de invalidez sólo controvierte el texto reformado de los artículos 5 y 25 bis —a excepción del párrafo tercero que se derogó en este último— del ordenamiento citado, sin que haya hecho valer concepto de invalidez alguno respecto de los demás preceptos reformados mediante el Decreto referido.
 - b) En relación con el concepto de invalidez formulado por el Municipio actor destaca que las reformas que se llevaron a cabo a la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo con motivo del Decreto impugnado devienen de las diversas contenidas en el Decreto número 300, las cuales tuvieron como finalidad la prevención del delito y combatir la delincuencia en dicha entidad federativa, al regularizar de manera más eficiente los centros, bares y establecimientos de venta de bebidas alcohólicas.
 - c) Señala que desde el Decreto número 300, el cual insiste que se encuentra estrechamente relacionado con el diverso 315 impugnado en la presente controversia, se impulsaron importantes medidas en materia de seguridad pública para prevenir delitos y combatir la delincuencia, como son la creación del dictamen de anuencia y todo lo relacionado con la Seguridad Técnica que deben acoger los establecimientos que se dedican a la venta y consumo de bebidas alcohólicas.
20. Posteriormente, el Ministro Instructor tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, dando contestación a la demanda de controversia constitucional, por acuerdo de catorce de octubre de dos mil veinte.¹³
21. **Opinión de la Fiscalía General de la República.** El Fiscal General de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente electrónico, a pesar de estar debidamente notificado.
22. **Opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** El Consejero Jurídico del Gobierno Federal se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente electrónico, a pesar de estar debidamente notificado.
23. **Audiencia y cierre de instrucción.** Substantiado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el **tres de diciembre de dos mil veinte** se celebró la audiencia 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 mediante el sistema de videoconferencia por la plataforma ZOOM de conformidad con lo previsto en los Acuerdos Generales 8/2020 y 14/2020, ambos del Pleno de este Alto Tribunal; se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

¹² Lo que hizo mediante oficio número CJPE/DECJ/00145/2020 de veintisiete de febrero de dos mil veinte, recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el dos de marzo del mismo año, visible en la versión electrónica del expediente en que se actúa.

¹³ Visible en la versión electrónica del expediente en que se actúa.

III. COMPETENCIA

24. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, en términos de los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1° de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de dicho precepto y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al tratarse de un conflicto que se suscita entre el Estado de Quintana Roo, por conducto de sus Poderes Legislativo y Ejecutivo, y el Municipio de Othón P. Blanco de la misma entidad federativa.

IV. OPORTUNIDAD

25. En el presente asunto se solicita la declaración de invalidez de normas de carácter general, siendo éstas las disposiciones normativas reformadas de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo mediante el Decreto número 315, publicado en su Periódico Oficial el veintidós de abril de dos mil diecinueve, por lo que, para efectos de determinar lo referente a la oportunidad en la presentación de la demanda, deberá estarse a lo previsto por el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia,¹⁴ que establece que cuando en una controversia constitucional se impugnen normas generales, la demanda respectiva puede promoverse en dos momentos, a saber: a) dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y b) dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.
26. En el caso, es aplicable el primer supuesto, ya que el Municipio actor solicita la declaración de invalidez del Decreto número 315 con motivo de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo de **veintidós** de abril de dos mil diecinueve.
27. En esta tesitura, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del veintitrés de abril al cuatro de junio del mismo año y el Municipio actor depositó el escrito inicial de demanda de controversia constitucional en la sucursal de la Oficina de Correos de México localizada en la Ciudad de Chetumal en el Estado de Quintana Roo, el veintitrés de mayo de dos mil diecinueve, el cual fue recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el día treinta siguiente, de ahí que se considere oportuna su presentación.¹⁵

V. LEGITIMACIÓN

28. **Legitimación activa.** El Municipio actor cuenta con legitimación activa para acudir a esta vía al ser uno de los entes facultados para ello en términos de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la materia¹⁶.
29. Asimismo, conforme al primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia,¹⁷ la parte actora debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarlo, en términos de las normas que lo rigen.
30. En el caso, suscribió la demanda Yensunni Idalia Martínez Hernández en su carácter de Síndica Propietaria del Ayuntamiento del Municipio actor, acreditando lo anterior con copia certificada de la Constancia de Mayoría y Validez de la Elección para la Sindicatura del citado Municipio de ocho de julio de dos mil dieciocho,¹⁸ en la que consta que dicha funcionaria fue elegida para ejercer tal cargo durante

¹⁴ "Artículo 21.- El plazo para la interposición de la demanda será:

[...]

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,

[...]"

¹⁵ Cabe destacar que de autos se advierte que el Ministro Instructor requirió al Municipio actor para que en un plazo de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surtiera efectos la notificación del proveído respectivo, presentara de forma completa su escrito inicial de demanda de controversia constitucional, lo que hizo por acuerdo de diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, el cual se notificó por oficio al Municipio promovente el día tres de octubre de la misma anualidad. Dicha prevención fue desahogada por parte de su Síndica Propietaria mediante escrito depositado el nueve de octubre siguiente en la sucursal de la Oficina de Correos de México localizada en la Ciudad de Chetumal en el Estado de Quintana Roo, y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el día dieciséis siguiente.¹⁵ De ahí que, el plazo para la presentación de la demanda en los términos apuntados transcurrió del siete al once de octubre de dos mil diecinueve.¹⁵ Por consiguiente, si la demanda de controversia constitucional se depositó de forma completa en la sucursal de la Oficina de Correos de México localizada en la Ciudad de Chetumal en el Estado de Quintana Roo, el nueve de octubre de dos mil diecinueve, es claro que su presentación también resulta oportuna.

¹⁶ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; (...)"

¹⁷ "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. (...)".

¹⁸ Dicha Constancia obra como anexo de la demanda de controversia constitucional que se presentó de forma completa por el Municipio actor, visible en la versión electrónica del expediente en que se actúa.

el período comprendido del treinta de septiembre de dos mil dieciocho al treinta de septiembre de dos mil veintiuno.¹⁹

31. Con base en lo anterior y con fundamento en los artículos 3, 66, fracción I, inciso u) y 92, fracción V, todos de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo vigente al momento de promoverse la demanda,²⁰ la Síndica Propietaria del Ayuntamiento del Municipio actor se encuentra facultada para promover la presente controversia constitucional en representación legal del Municipio de Othón P. Blanco de la entidad federativa señalada.
32. **Legitimación pasiva.** De conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal y 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia,²¹ tiene el carácter de parte demandada en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia constitucional.
33. Además, de acuerdo con el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia antes referida, la parte demandada también debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarla, en términos de las normas que lo rigen.
34. En este caso, se les reconoció el carácter de autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, al atribuírseles los actos controvertidos relacionados con el Decreto impugnado.
35. El Poder Legislativo del Estado Quintana Roo es representado por la diputada Reyna Arelly Durán Ovando, en su carácter de Presidenta de la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la XVI Legislatura del Congreso local, quien acreditó su personalidad con copia certificada del Acta de la reunión de los coordinadores de los tres grupos legislativos con derecho a presidir la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la referida legislatura de dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve, en la cual consta su designación en tal cargo,²² además de que sus atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad federativa referida.²³
36. Por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo comparece Jesús Antonio Villalobos Carrillo, en su carácter de Encargado de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, quien acreditó su personalidad con la copia certificada de su nombramiento en tal encargo expedido por el Gobernador del Estado el uno de marzo de dos mil diecinueve,²⁴ el cual se encuentra facultado para

¹⁹ Lo anterior se advierte de la copia certificada del Acta de la Primera Sesión Pública y Solemne de Cabildo en la que se tomó protesta de los miembros del Ayuntamiento del Municipio actor para su instalación por el período 2018-2021, celebrada el treinta de septiembre de dos mil dieciocho, la cual obra como anexo de la demanda de controversia constitucional que se presentó de forma completa por el Municipio actor, visible en la versión electrónica del expediente en que se actúa.

²⁰ "Artículo 3. Cada Municipio será gobernado por el Ayuntamiento al que le corresponde la representación política y jurídica del Municipio, la administración de los asuntos municipales y el cuidado de los intereses de la comunidad dentro de su circunscripción territorial. Las autoridades municipales tienen competencia plena y exclusiva sobre su territorio, población y organización política-administrativa, con las limitaciones que les señalen las leyes.

[...]

Artículo 66. Son facultades y obligaciones del Ayuntamiento:

I. En materia de gobierno y régimen interior:

[...]

u) Representar jurídicamente al Municipio;

[...]

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;

[...]"

²¹ "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; (...)"

²² Dicha documental obra agregada como anexo del oficio de contestación de demanda que dicho Poder presentó.

²³ "Artículo 51. El presidente de la Junta, será el representante del Poder Legislativo del Estado ante cualquier autoridad y contará con poder amplio para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio, previa aprobación de la Junta.

La presidencia de la Junta, será ejercida de manera anual de entre los coordinadores de los tres grupos legislativos que cuenten con mayor representación.

El secretario de la Junta será electo entre los integrantes de la misma por mayoría simple de votos al inicio de cada año de ejercicio constitucional".

²⁴ Dicha documental obra como anexo del oficio de contestación de demanda que dicho Poder presentó, visible en la versión electrónica del expediente en que se actúa.

representar legalmente a dicho Poder con fundamento en el artículo 45, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado referido, en relación con el diverso 51, segundo párrafo, de su Constitución Política.²⁵

37. En vista de lo anterior, este Tribunal Pleno considera que los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que a ellos se les atribuyen los actos impugnados en relación con el Decreto combatido, aunado a que ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen cuentan con facultades para representar a dichos Poderes.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

38. El Encargado de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo hizo valer en su contestación de demanda la improcedencia del juicio, al estimar que se actualiza la causal prevista en la fracción VIII del artículo 19 en relación con el diverso 22, fracción VII, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por ausencia de conceptos de invalidez, ya que si bien el Municipio actor impugnó el Decreto número 315 por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo en su totalidad, lo cierto es que de la lectura de la demanda se advierte que en su único concepto de invalidez sólo controvierte el texto reformado de los artículos 5 y 25 bis —a excepción del párrafo tercero que se derogó en este último— del ordenamiento citado, sin que haya formulado concepto de invalidez alguno respecto de los demás preceptos reformados.
39. Es **infundada** la causal de improcedencia que plantea la autoridad demandada referida, ya que el Municipio actor combate la regulación establecida en el Decreto impugnado como sistema normativo.
40. El actor en diversas partes de la demanda señala que es flagrante la violación al artículo 115 de la Constitución Federal, en su fracción II, ya que la autonomía municipal y la facultad de los Ayuntamientos para regular lo relativo a las modalidades de las licencias y permisos para el funcionamiento de los establecimientos que se dediquen a la venta y permitan el consumo de bebidas alcohólicas, queda relegado en segundo término con la emisión del Decreto impugnado.
41. Así, el Municipio actor controvierte la afectación que produce en su conjunto la regulación prevista en el Decreto impugnado en las competencias municipales, ya que con la nueva modalidad de permisos de horas extras a partir de los horarios establecidos se invade su facultad reglamentaria.
42. Por otra parte, este Tribunal Pleno determina que la existencia del acto impugnado consistente en las consecuencias y actos subsecuentes que se hayan originado y los que se sigan originando con motivo de la aplicación del Decreto controvertido, no se acredita en autos, por lo que respecto del mismo procede decretar su sobreseimiento con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.
43. Lo anterior, sin que pase inadvertido que por Decreto 76, publicado el veintiuno de diciembre de dos mil veinte, se reformaron, entre otros, los artículos 29, fracción VIII; 32, fracciones XXII y XXIII y se derogó la fracción V, todos de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo, las cuales constituyen fracciones distintas a las impugnadas, ya que dicha reforma no implicó un cambio en el sentido normativo de los preceptos impugnados por lo que no da lugar al sobreseimiento, tal como se puede observar en el cuadro comparativo siguiente:

²⁵ "Artículo 45. A la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Representar legalmente al Gobernador del Estado, como Titular del Poder Ejecutivo, y al Estado de Quintana Roo, en todos los procedimientos, juicios, negociaciones o asuntos litigiosos en los que sean parte o tengan interés jurídico de cualquier materia o naturaleza, en términos del artículo 51, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; y según el caso, entre otros ejercer y/o tramitar todos los procedimientos judiciales o extrajudiciales, absolver posiciones y confesionales, comprometer en árbitros, desistir, convenir, oponiendo las acciones y excepciones que correspondan para la defensa jurídico-administrativa y judicial, así como dar apoyo técnico-jurídico que corresponda; [...]

Artículo 51. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. El Titular del Ejecutivo Estatal representará al Estado en los asuntos en que éste sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley. En el supuesto previsto en el Artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado será representado por el Gobernador, en cuyo caso, los convenios que éste celebre deberán ser aprobados por la Legislatura".

Texto de los artículos impugnados	Texto de los artículos reformados
ARTÍCULO 29. Son obligaciones del titular de la licencia de bebidas alcohólicas las siguientes: (...) IV.- Hacer del conocimiento de la autoridad competente cuando detecte actos que pongan en peligro la seguridad e integridad de los habitantes del área y/o el orden de los establecimientos, así como por no contar en las instalaciones con servicios mínimos para garantizar la Seguridad Técnica tales como interconexión con el "Centro de Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo y Protocolos de Seguridad Interna de su operación" cuando se trate de los giros comprendidos en las fracciones I y II del artículo 17 de la presente Ley. V.- No vender, bajo ninguna circunstancia, bebidas alcohólicas a menores de 18 años, ni permitirles la entrada en los giros señalados en las fracciones I y II del Artículo 17 de esta Ley. (...)	ARTÍCULO 29. VIII. Llevar un registro y/o bitácora para las ventas en línea y/o a domicilio, con base en lo previsto por el Reglamento de esta Ley
ARTÍCULO 32. Se consideran infracciones a las disposiciones establecidas en esta Ley, las siguientes: (...) III.- La venta al mayoreo de bebidas alcohólicas para su comercialización a personas físicas y/o morales, que no cuenten con la Licencia de Bebidas Alcohólicas o Permiso correspondiente, hecha por el titular de una Licencia de Bebidas Alcohólicas cuyo giro autorizado sea de lo especificado en las fracciones III y V del Artículo 17 de esta Ley. (...) XXI.- No contar con el Dictamen de Anuencia, y sus refrendos correspondientes, cuando le sea aplicable. (...)	ARTÍCULO 32. (...) V.- Derogada (...) XXII. Exender bebidas alcohólicas en línea y/o a domicilio sin contar con la licencia correspondiente, y XXIII. No contar con el registro y/o bitácora a que hace referencia el artículo 29 fracción VIII de la presente Ley.

44. Por tanto, al no haberse planteado por las partes alguna otra causa de improcedencia o que este Tribunal Pleno la advierta de oficio, se procede al estudio del fondo del asunto.

VII. FIJACIÓN DE LA LITIS

45. Precisado lo anterior, se determina que la *litis* en la presente controversia constitucional consiste en determinar si los preceptos reformados mediante el Decreto impugnado; es decir, los artículos 5, párrafos segundo y tercero; 15, fracción II, inciso j); 25 bis; 26, fracción IV; 29, fracciones IV y V; 32, fracciones III y XXI y 70, párrafo primero, en materia de venta y consumo de bebidas alcohólicas, invaden la esfera competencial del Municipio actor bajo los argumentos que hizo valer en su único concepto de invalidez.

VIII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

46. Dado el contenido de los planteamientos hechos valer por el Municipio actor, y con el objeto de estar en condiciones de analizar la constitucionalidad de los preceptos reformados mediante el Decreto combatido, resulta conveniente analizar los artículos 115, fracciones I, II, III, IV y V; y, 117 último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el actor estima violentados y qué es lo que prevén estos preceptos, para así estar en condiciones de determinar si los artículos impugnados de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo son o no inconstitucionales.

47. El artículo 115 de la Constitución Federal, en sus fracciones I, II, III, IV y V establece, para lo que a este asunto interesa, esencialmente que:
- a) **FORMA DE GOBIERNO.** 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 (encabezado del artículo).
- Los Municipios son gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, y que no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado (fracción I del artículo).
- b) **PERSONALIDAD Y PATRIMONIO.** Los municipios están investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley (fracción II).
- c) **EMISIÓN DE DISPOSICIONES NORMATIVAS.** Los Ayuntamientos tienen 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 (fracción II, segundo párrafo).
- d) **BASES GENERALES DE LAS LEYES ESTATALES.** El objeto de las leyes estatales aludidas será establecer, entre otros, 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 (fracción II, tercer párrafo, inciso a); y las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes (fracción II, tercer párrafo, inciso e).
- e) **SERVICIOS PÚBLICOS.** Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos de: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito (fracción III).
- f) **HACIENDA MUNICIPAL.** Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor (fracción IV, primer párrafo). Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo del Municipio formarán parte de su hacienda (fracción IV, inciso c)).
- g) **CONVENIOS, COORDINACIONES, ASUNCIONES y DELEGACIONES.** En diversas fracciones del artículo 115 y en una del 116 se establecen facultades de celebración de convenios, así como la posibilidad de delegaciones o asunción de funciones, facultades o prestación de servicios entre un estado y sus municipios, o coordinaciones entre los mismos municipios; aun cuando éstas corresponden a algunas de las funciones anteriormente reseñadas, vale la pena agruparlas de manera independiente, la totalidad de estas facultades para celebrar convenios o delegar son: 1) fracción III, inciso i), que se refiere a los servicios públicos que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera; 2) primera parte del penúltimo párrafo de la fracción III, que establece la posibilidad de acuerdos para la coordinación y asociación de los municipios para la más eficaz prestación de los servicios o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan; 3) última parte del penúltimo párrafo de la fracción III, que establece que, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o indirecta o a través del organismo correspondiente, se haga cargo de forma temporal de algunos servicios públicos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio; 4) fracción II, inciso d), al no existir los convenios anteriores las leyes de bases en materia municipal emitidas por las legislaturas deberán establecer los procedimientos para la asunción de una función o servicio municipal, cuando la misma legislatura considere que el municipio está imposibilitado para prestarlos, requiriéndose solicitud previa del Ayuntamiento y aprobación de cuando menos dos terceras partes de la legislatura; 5) fracción IV, inciso a), segundo párrafo, convenios para que el Estado se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de las contribuciones del mismo inciso a); y, 6) fracción VII del artículo 116, convenios que pueden celebrar los Estados con sus Municipios para que asuman la prestación de servicios o la atención de las funciones que a su vez hayan sido asumidas por parte del Estado mediante convenio con la Federación; finalmente, las legislaturas de los Estados deberán emitir las normas en materia municipal que contengan las normas de aplicación general para establecer la celebración de convenios previamente identificados con los números 2), 3), 5) y 6).

- h) USO DE SUELO. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, están facultados, entre otras cosas, para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; y, otorgar licencias y permisos para construcciones (fracción V).
48. Por su parte, el artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en términos generales una serie de prohibiciones a las entidades federativas, y a la par de éstas, en su último párrafo faculta expresamente tanto al Congreso de la Unión como a las Legislaturas de los Estados para emitir leyes que tengan por objeto el combate al alcoholismo.²⁶
49. Al respecto, ya este Tribunal Pleno se ha pronunciado en el sentido de que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados tienen facultades, en el ámbito de sus competencias, para legislar en materia de combate al alcoholismo, ya que dicha facultad deriva directamente del último párrafo del artículo 117 constitucional. Esto se determinó al resolverse las controversias constitucionales 8/2002²⁷, 60/2011²⁸, 72/2011²⁹ y 73/2011.³⁰
50. Cabe señalar que además desde la controversia constitucional 8/2002, el Tribunal Pleno resolvió que del análisis sistemático de los artículos 117, último párrafo, y 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resultaba claro que la Legislatura del Estado de Aguascalientes estaba expresamente facultada para emitir normas generales que tiendan a combatir el alcoholismo en la entidad, así como para expedir las bases generales de la administración pública municipal, por lo que al regular lo relativo a la venta y consumo de bebidas alcohólicas, lo que hizo fue establecer dichas bases, a las cuales los municipios de la entidad tenían que ceñirse, reglamentando las particularidades que la propia ley no contemplara. Por lo tanto, en el precedente indicado, lo relativo a la regulación de la venta y consumo de bebidas alcohólicas se entendió como una base general de las señaladas en la fracción II del artículo 115 constitucional.
51. De este último precedente derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 80/2005,³¹ de rubro: "BEBIDAS ALCOHÓLICAS. LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES ESTÁ FACULTADA CONSTITUCIONALMENTE PARA EXPEDIR LA LEY QUE REGULA SU VENTA Y CONSUMO".
52. Así, en los precedentes citados, este Tribunal Pleno se pronunció en el sentido de que la facultad para emitir leyes que tengan por objeto el combate al alcoholismo, es una facultad constitucional y directamente asignada tanto al Congreso de la Unión como a las Legislaturas de los Estados y no así a los municipios. En efecto, de ninguna parte del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se deriva que los municipios estén facultados para regular lo relativo al combate al alcoholismo, sino que sobre dicha materia, deben observar lo establecido por las leyes estatales.
53. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que tal y como se señaló al resolver las controversias constitucionales 60/2011, 72/2011 y 73/2011, se precisó que si bien al resolver la diversa 8/2002, aún no se habían establecido los parámetros jurisprudenciales para la clasificación de las facultades municipales y su interpretación, por lo que aún se consideraba que las facultades estatales para emitir normas que tuvieran relación con los municipios constituían en, todos los casos, bases generales. Ello, toda vez que desde el precedente de Pachuca de Soto, la controversia constitucional 14/2001³², se establecieron las bases para la regulación de la administración pública municipal, así como en

²⁶ Artículo. 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:

[...]

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

²⁷ En sesión de diez de marzo de dos mil cinco, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón.

²⁸ En sesión de catorce de febrero de dos mil trece, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

²⁹ En sesión de catorce de febrero de dos mil trece, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

³⁰ En sesión de catorce de febrero de dos mil trece, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

³¹ Tesis de Pleno, de la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, julio de dos mil cinco, página 801 y número de registro 178052. El texto de la tesis es: "El hecho de que el artículo 27 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes no establezca expresamente la facultad del Congreso Local para legislar en materia de combate al alcoholismo, no implica que dicho cuerpo legislativo se haya excedido en sus atribuciones al expedir la Ley que Regula la Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en esa entidad federativa, en virtud de que tal facultad deriva directamente del último párrafo del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual faculta a las Legislaturas Locales para que en el ámbito de sus competencias emitan leyes encaminadas a combatir el alcoholismo".

³² En sesión de siete de julio de dos mil cinco por unanimidad de diez votos.

precedentes posteriores donde se continuaron estableciendo el resto de los principios del orden municipal, hemos tenido asuntos en los cuales se ha delimitado el concepto de “bases generales” y su aplicación, el cual ha quedado delimitado a la fracción II inciso a) del artículo 115 y no resulta aplicable a las demás fracciones, en donde existe una determinación expresa por parte del órgano de reforma constitucional de que las facultades municipales relacionadas con ciertas materias, como pueden ser las concurrentes de la fracción V: equilibrio ecológico y asentamientos humanos, o las relativas a los servicios públicos de la fracción III deben ser reguladas conforme a las leyes federales y locales aplicables.

54. Por otra parte, en relación con la fracción III relativa a los servicios públicos municipales, en la controversia constitucional 87/2009, se analizó la Ley de Señalamientos Viales para el Estado de Nuevo León, fallada en sesión de veintisiete de octubre de dos mil once. En dicha sentencia en esencia se dejó establecido que el concepto bases generales no es aplicable a la citada fracción ni, por tanto, a la regulación de los servicios públicos ahí establecidos y que su aplicación se limita a la fracción II, inciso a), para el desarrollo de las bases de administración pública municipal.
55. Una vez precisada la línea de precedentes de este Alto Tribunal en materia de venta y consumo de bebidas alcohólicas, es conveniente acudir a los antecedentes en torno al régimen de venta y consumo de bebidas alcohólicas en horario extraordinario en el Estado de Quintana Roo, que fue regulado desde enero de dos mil diecinueve con la publicación del Decreto 300 y que, como será expuesto, el proceso legislativo que dio lugar a ese decreto (previo al impugnado), puso de relieve la necesidad de regular la venta de bebidas alcohólicas por la relación entre alcoholismo, seguridad pública y salubridad y que, posteriormente, se modificó por medio del Decreto 315 impugnado, con la finalidad de impulsar la seguridad en los establecimientos donde se vende y consumen bebidas alcohólicas, así como fortalecer la recaudación municipal en el rubro de cobro de horarios extraordinarios.
56. El dieciocho de abril de dos mil dieciocho, el Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, presentó ante el Congreso local una iniciativa de Decreto por el que se proponían reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en dicha entidad federativa, expresando los motivos siguientes:

“De igual forma, **esta iniciativa contempla la regulación y emisión de un Dictamen de Anuencia**, el cual tiene como objetivo validar de conformidad con las necesidades requeridas en materia de Seguridad Técnica, los equipos de cómputo, electrónicos e informáticos, así como los Protocolos de Seguridad Interna en los establecimientos de ventas de bebidas alcohólicas, objeto de regulación en la presente iniciativa, los cuales serán necesarios para efecto de prevención y/o investigación de hechos delictivos, de tal manera de que cuando se presente un ilícito dentro de dichos establecimientos, las autoridades competentes puedan utilizar esos medios para persuadir o en su defecto detener en flagrancia a los autores o en caso de (sic) para que sean aportados como medios de prueba ante la instancia que corresponda.

(...)

Todo lo anterior es necesario para una mejor prevención de los delitos que se han estado presentando en nuestro territorio y para que existan métodos más actualizados en todos los aspectos tanto humanos como técnicos, y de que exista una mejor coordinación entre la ciudadanía, empresarios y autoridades, con ello se estaría aprovechando tiempo de reacción y recursos; máxime que en nuestro Estado, una de sus fuentes de ingresos es el turismo, por lo que tenemos que llevar acciones conjuntas para no poner en riesgo a nuestros invitados que día con día nos visitan (...)

La industria turística es muy importante en nuestro Estado, donde todos los años los hoteles, restaurantes y otros cientos de negocios como bares, centros nocturnos reciben a miles de visitantes nacionales y extranjeros, por eso consideramos la necesidad de reformas y adiciones a las disposiciones normativas de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo, lo que ayudará en mucho a la economía local.

Que ante la necesidad de obtener una mejor seguridad pública, es necesario la creación (sic) de normas que permitan a las autoridades llevar a cabo programas y protocolos, en los que se tenga una mayor participación de la ciudadanía y llevar a cabo en coordinación con los propietarios de los negocios en los cuales se vende bebidas embriagantes, una verdadera Seguridad Técnica, que con ello se estaría inhibiendo los delitos que últimamente ha venido (sic) en aumento en nuestra Entidad y muchos de ellos son preparados o ejecutados en los lugares donde se venden bebidas embriagantes y hasta otro tipo de delitos se ha estado llevando a cabo en dichos lugares; lo que en dicha forma pudiera ayudar a resolver en medida el problema del aumento de ilícitos en nuestro Estado”.

57. Por su parte, en esa misma fecha, el Diputado Eduardo Lorenzo Martínez Arcila, en su carácter de Presidente de la Comisión de Puntos Legislativos y Técnica Parlamentaria de la XV Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo, presentó una iniciativa de Decreto mediante el cual se proponía reformar los artículos 5 y 25 y se adicionaba el diverso 25 bis, todos de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en dicha entidad federativa, con base en la exposición de motivos siguiente:

“De acuerdo con datos de la última encuesta Nacional de Adicciones 2017, el consumo del alcohol en la población en general, mostró un aumento significativo en entre los años 2002 y 2011, en las prevalencias de consumo de alcohol alguna vez en la vida (64.9% a 71.3%) y el porcentaje de dependencia también aumento significativamente de 4.1% a 6.2%. Este aumento también se presentó también (sic) en la población adolescente, en donde el consumo alguna vez paso del 35.6% en 2002 al 42.9% en 2011 y la dependencia en este sector de la población paso del 2.1% en 2002 al 4.1% en 2011.

El principal componente de las bebidas alcohólicas es el etanol o alcohol etílico, que según la bebida tiene diferente concentración según su proceso de elaboración, ya sea por fermentación (vinos y cervezas) o destilación (coñac, ginebra, whisky y vodka) y es una sustancia psicoactiva que funciona como un depresor del sistema nervioso central, ya que pertenece al grupo de sedantes.

A pesar de esto, es uno de los productos más consumidos durante siglos y arraigados en nuestra cultura y en la economía de numerosos países, **el consumo del alcohol es el que más problemas de toda índole produce; según datos de la Organización Mundial de la Salud, el consumo de bebidas alcohólicas ocupa el tercer lugar entre los factores de mala salud en el mundo**, la historia del consumo del alcohol cubre desde la abstinencia a la dependencia, pasando por el uso moderado, excesivo o abusivo.

El consumo nocivo del alcohol conlleva a una gran variedad de problemas que pueden tener repercusiones devastadoras en las personas y en sus familias, además puede representar una pesada carga social y económica afectando gravemente a la sociedad en general.

Los problemas sanitarios, de seguridad y socioeconómicos achacables al consumo del alcohol se pueden reducir eficazmente mediante medidas aplicadas al grado, las características y las circunstancias en que se produce la ingestión, así como a los determinantes sociales de la salud.

Reducir el uso nocivo del alcohol mediante medidas normativas eficaces y la infraestructura necesaria para aplicarlas correctamente no es una cuestión que se circunscriba a la salud pública. En realidad, es un asunto de desarrollo, pues la magnitud del riesgo correspondiente es mucho mayor en los países en desarrollo que en los países de ingresos altos, donde las personas cada vez están más protegidas por leyes e intervenciones integrales, complementadas por mecanismos para hacerlas cumplir.

Las medidas legales de mayor importancia que han sido utilizadas, son el control de los precios por medio de los impuestos, la represión en el suministro y el aumento del precio del alcohol, otras medidas usadas han sido el establecer una edad mínima de consumo de alcohol y prohibir la venta en determinados locales, pero no han sido tan eficaces afectando actualmente a la sociedad.

En nuestra entidad, el consumo de bebidas alcohólicas se incrementa derivado de la ausencia de una adecuada regulación de los horarios en los que se expenden estos productos repercutiendo en incremento de accidentes viales, lesiones por violencia, segregación familiar, problemas relacionados con la salud e inclusive alcoholismo juvenil, en el que de acuerdo con datos de la encuesta nacional del INEGI 2011, Quintana Roo ocupa el primer lugar en el sur del país.

Razones por las que la presente iniciativa propone establecer en ley, la determinación de horarios en la que los establecimientos podrán vender bebidas alcohólicas en la entidad, clasificándolos en razón de su lugar de consumo, en los que expenden bebidas alcohólicas para su consumo en otro lugar y en los que los venden para su consumo en el mismo lugar, por lo que se propone determinar horarios fijos en los que podrán realizar actividades de distribución, expendio o consumo acordes al giro comercial que realizan.

Igualmente se adicionan a la presente iniciativa otros establecimientos que no estaban contemplados entre el catálogo de establecimientos autorizados para vender bebidas alcohólicas y que, sin embargo, actualmente operan en diversas modalidades en nuestra entidad. (...)"

58. En ese contexto, el Gobernador del Estado de Quintana Roo promulgó el Decreto número 300 por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en la entidad federativa referida, el cual se publicó en su Periódico Oficial el diez de enero de dos mil diecinueve.³³ Dicho Decreto se expidió como sigue: ***“ÚNICO: Se reforman: El párrafo segundo del artículo 1, el artículo 5, el primer párrafo del artículo 6, el artículo 7, los incisos c) y f) de la fracción II del artículo 15, el artículo 17, el segundo párrafo del artículo 19, el primer párrafo del artículo 22, el artículo 23, el artículo 25, las fracciones I y IV del artículo 26, las fracciones IV y VI del artículo 29, el artículo 33, el primer párrafo del artículo 37, artículo 73; Se derogan: La fracción V del artículo 26; Se adicionan: Las fracciones VII, VIII, IX y X al artículo 4, la fracción X al artículo 8, el artículo 9 bis, los incisos j), k) y l) de la fracción II del artículo 15, el cuarto párrafo al artículo 22, el artículo 25 bis, la fracción XXI del artículo 32, la fracción IV al artículo 43, la fracción X al artículo 55, el capítulo XII denominado “De la Seguridad Técnica” que contiene las secciones de la primera a la quinta, misma que comprenden los artículos del 75 al 89 (...).”***
59. De la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Titular del Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, la cual dio lugar a una parte del Decreto número 300 referido, se aprecia que se propuso la creación de los Comités Locales de Seguridad Técnica para que operaran con una forma de simplificación administrativa que orientara las decisiones en esta materia. En ese sentido, se encomendó a estos Comités el desarrollo de políticas de seguridad técnica que coadyuven en la seguridad pública de manera que pueda incidir en un efectivo combate a la delincuencia, aprovechando las capacidades preventivas del Estado en materia de coordinación operativa de inspección y combate al crimen; interconexión de sistemas de información; supervisión, seguimiento, evaluación y control de confianza a corporaciones de seguridad privada e inspectores de seguridad técnica, así como la profesionalización, capacitación y adiestramiento de servidores públicos.
60. Por otra parte, de la exposición de motivos de la segunda iniciativa señalada, esto es, la presentada por el Diputado Eduardo Lorenzo Martínez Arcila, la cual dio lugar a modificar los artículos 5 y 25, y adicionó el diverso 25 bis de la ley de la materia referida, se observa que su finalidad primordial consistió en reducir el uso nocivo del alcohol mediante el establecimiento de medidas eficaces como la regulación de horarios en los que se podrán vender bebidas alcohólicas, anteponiendo un clasificador que contemple su lugar de consumo, así como fijar los horarios en los que se podrán realizar actividades de distribución, expendio o consumo acordes con el giro comercial.
61. En este contexto, se advierte que mediante el Decreto número 300³⁴, antecedente del hoy impugnado, se impulsaron importantes modificaciones y adiciones a la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo, de las cuales, en la parte que interesa, se destacan las siguientes:
- Se incluyó la figura de dictamen de anuencia, el cual consiste en un documento a través del cual se acredita el cumplimiento de lineamientos mínimos de seguridad técnica (tales como equipos de cómputo, electrónicos e informáticos) y los protocolos de seguridad interna (por parte de los establecimientos de ventas de bebidas alcohólicas) (artículo 4, fracción VIII, de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo).
 - Se creó la denominación de establecimiento de consumo responsable, el cual se define como aquel establecimiento que cuenta con certificación expedida por la Secretaría de Seguridad Pública local, la que se obtiene por participar en programas de prevención, información y consumo responsable de bebidas alcohólicas (artículo 4, fracción IX, de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo).

³³ Dicho Decreto se publicó en el Tomo I, Número 2 (dos) extraordinario, del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el diez de enero de dos mil diecinueve.

³⁴ En relación con dicho Decreto, cabe destacar que el Municipio actor promovió controversia constitucional, la cual quedó radicada con el número 91/2019. La Primera Sala de este Alto Tribunal determinó sobreseer respecto de los artículos 5 y 25 bis de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo por considerar que habían cesado los efectos de dichas normas debido a que fueron sustancialmente modificadas mediante el diverso Decreto número 315 (ahora controvertido), aunado a que el Municipio actor no amplió su demanda en contra de este último, por lo que no existía materia que pudiera ser estudiada en aquella controversia constitucional. Además sobreseyó en relación con el resto de los preceptos materia del Decreto número 300, por ausencia de conceptos de invalidez. Lo anterior se aprobó por unanimidad de cinco votos en la sesión celebrada el veintitrés de septiembre de dos mil veinte.

- Se introdujo el concepto de Seguridad Técnica que consiste en un conjunto de disposiciones que tutelan la vida e integridad corporal humana, así como el estado del equipo, enlaces de comunicación y demás condiciones de funcionamiento mecánico, tratándose de seguridad mínima, en los servicios de empresas con giro de venta, consumo y/o distribución de bebidas alcohólicas, y en general servicios y procedimientos mínimos para garantizar y obtener una imagen gravada, o su interconexión con el “Centro de Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo” conforme a los protocolos de seguridad interna para validación de la Secretaría de Seguridad, y los requisitos, perfiles y estándares del personal de seguridad privada para operar los protocolos (artículo 4, fracción X, de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo).
 - Se otorgaron diversas facultades al titular del Poder Ejecutivo, por sí o través de la Secretaría de Seguridad Pública estatal, entre las que se encuentra validar el dictamen de anuencia cuando se cumplan con los requisitos de seguridad técnica y protocolos de seguridad interna, los cuales se revisarán de manera trimestral (artículo 9 bis, fracción I, de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana).
 - Se definieron puntualmente los tipos de establecimientos que expenden bebidas alcohólicas (artículo 25 del ordenamiento de referencia) y se fijaron los horarios ordinarios en los que se pueden vender dichas bebidas, clasificándolos en razón de su lugar de consumo. Además, se había dispuesto que sólo los establecimientos que expenden u ofrecen estas bebidas para su consumo en el mismo lugar, podían venderlos también en horario extraordinario, mismo que se fijó también en la misma disposición (artículo 25 bis adicionado por virtud del Decreto número 300).
62. Posteriormente, por cuanto hace al Decreto número 315 impugnado en la presente controversia constitucional, como ya quedó relatado en el apartado de antecedentes de esta resolución, el Gobernador del Estado de Quintana Roo presentó en el Congreso de dicha entidad federativa, una iniciativa con ese carácter mediante el cual se proponía reformar y derogar diversas disposiciones de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas de ese Estado, el seis de marzo de dos mil diecinueve. Su exposición de motivos consistió en lo siguiente:
- “Que el Plan Estatal de Desarrollo 2016 – 2022 de Quintana Roo, contempla en su *Eje 2 Gobernabilidad, Seguridad y Estado de Derecho* y que para lograr el objetivo y fortalecer este Eje se ejecutarán Líneas de Acción correspondientes al “*Programa 5 Gobernabilidad*”: 5.1 Garantizar el Estado de Derecho mediante el cumplimiento de las leyes, por lo que constituyen para el Gobierno del Estado, como premisas fundamentales de la gestión gubernamental para el establecimiento de una Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.
- Que la industria turística es muy importante en nuestro Estado, donde todos los años los hoteles, restaurantes y otros cientos de negocios como bares, centros nocturnos reciben a miles de visitantes nacionales y extranjeros, por eso, consideramos la necesidad de reformar y derogar diversas disposiciones normativas de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo, lo que ayudará en mucho a la economía local.”
63. Una vez turnada dicha iniciativa a las Comisiones de Puntos Legislativos y Técnica Parlamentaria y la de Hacienda, Presupuesto y Cuenta para su estudio, análisis y dictamen, los Diputados integrantes de las mismas discutieron y propusieron modificaciones en lo particular, las cuales constan en la Minuta con Decreto que al efecto sometieron a consideración del Pleno Legislativo. En la parte que interesa, se sostuvo lo siguiente:
- “(…) estimamos hacer los ajustes necesarios para que la ley que regula el consumo y venta de bebidas alcohólicas en el Estado de Quintana Roo mantenga un equilibrio para poder impulsar la seguridad en los establecimientos donde se realice la actividad de venta de este tipo de productos y que a la par de ello, se mantengan fortalecidas las arcas municipales en el rubro de cobro de horarios extraordinarios.**
- En ese sentido, nos permitimos aprobar en lo general, la iniciativa de decreto que nos ocupa y que para su mejor aplicación, impulsamos una serie de modificaciones en lo particular a la iniciativa de mérito.

MODIFICACIONES EN LO PARTICULAR

(...)

Asimismo, para efecto de fortalecer la recaudación municipal en el concepto de autorización de horarios extraordinarios, se proponen las siguientes adecuaciones a los mismos:

HORARIOS DE VENTA DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

ENVASE CERRADO	LUN-SAB ORD	""EXTRA	DOM ORD	""EXTRA
HORARIO	09:00 – 22:00	22:00 – 00:00	09:00 – 17:00	N/H

TOTAL SEMANAL**12 HORAS EXTRAS**

RESTAURANTE CENTRO	LUN – DOM ORD	LUN – DOM EXT		
HORARIO	10:00 – 23:00	23:00 – 01:00		
RESTAURANTE BAR CENTRO	LUN-SAB ORD	""EXTRA	DOM ORD	""EXTRA
HORARIO	10:00 – 23:00	23:00 – 03:00	10:00 – 17:00	17:00 – 23:00
BAR CENTRO	LUN – SAB ORD	""EXTRA	DOM ORD	""EXTRA
HORARIO	12:00 – 23:00	23:00 – 03:00	12:00 – 23:00	N/H

TOTAL SEMANAL**68 HORAS EXTRAS**

RESTAURANTE ZONA T	LUN – DOM ORD	LUN – DOM EXT
HORARIO	10:00 – 23:00	23:00 – 01:00
REST BAR ZONA T	LUN – DOM ORD	LUN – DOM EXT
HORARIO	10:00 – 00:00	00:00 – 04:00
BAR ZONA T	LUN – DOM ORD	LUN – DOM EXT
HORARIO	11:00 – 23:00	23:00 – 04:00

TOTAL SEMANAL**77 HORAS EXTRAS**

Es importante recalcar que la necesidad de buscar un punto medio en esta reforma, entre lo que recaudan los municipios y la seguridad de los gobernados necesariamente nos lleva a establecer que los Ayuntamientos podrán autorizar la venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario, previa anuencia de la Secretaría de Seguridad, esto en razón del mapa geo delictivo que tiene a su cargo la Secretaría en cita con la finalidad de salvaguardar el bien jurídico que implica cuidar de la integridad de los gobernados. (...).

64. De lo antes transcrito, se advierte que el objeto de los artículos reformados mediante el Decreto número 315 controvertido consistió en impulsar la seguridad en los establecimientos donde se vende y consumen bebidas alcohólicas, así como fortalecer la recaudación municipal en el rubro de cobro de horarios extraordinarios. Al respecto, se citan los preceptos combatidos en su texto anterior y reformado por virtud del Decreto 315.

Decreto 300 (10 enero 2019)	Decreto 315 IMPUGNADO (22 abril 2019)
ARTÍCULO 5. (...) Los Ayuntamientos únicamente tendrán competencia en lo que corresponda a licencias de funcionamiento, determinación de zonas turísticas y uso de suelo, siendo éste expedido de conformidad con las disposiciones municipales y lo que señale esta Ley. Es requisito indispensable el Dictamen de	ARTÍCULO 5. (...) Los Ayuntamientos únicamente tendrán competencia en lo que corresponda a licencias de funcionamiento, determinación de zonas turísticas, uso de suelo y autorización de venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario , de conformidad con esta Ley y su Reglamento.

<u>Anuencia para que la Secretaría autorice la extensión de los horarios de la venta de alcohol</u> en los establecimientos contemplados en los giros que contienen las fracciones I, II, III y IV del artículo 17 de esta Ley. Incurrirá en falta administrativa grave con la responsabilidad a que se refiere el párrafo segundo, fracción IV, del artículo 160 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, el funcionario o autoridad que autorice la extensión de horario para la venta de alcohol sin verificar que el establecimiento cuente con el Dictamen de Anuencia correspondiente. (...)	Es <u>requisito indispensable el Dictamen de Anuencia para que los Ayuntamientos autoricen la venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario</u>, en los establecimientos contemplados en los giros que contienen las fracciones I y II del artículo 17 de esta Ley. Incurrirá en falta administrativa grave con la responsabilidad a que se refiere el párrafo segundo, fracción IV, del artículo 160 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, el funcionario o autoridad que autorice la extensión de horario para la venta de alcohol sin verificar que el establecimiento cuente con el Dictamen de Anuencia correspondiente. (...)
ARTÍCULO 15. Los interesados en obtener la Licencia de Bebidas Alcohólicas deberán cumplir con los requisitos siguientes: I.- Estar inscrito en los Registros Federal y Estatal de Contribuyentes; II.- Presentar solicitud por escrito dirigida al Ejecutivo, a la cual se deberá acompañar la siguiente documentación: (...) <u>i) Original y copia simple del Dictamen de Anuencia validado por la Secretaría de Seguridad, únicamente cuando se encuentren en los giros I, II, III, IV del artículo 17 de la Ley;</u> (...)	ARTÍCULO 15. Los interesados en obtener la Licencia de Bebidas Alcohólicas deberán cumplir con los requisitos siguientes: I.- Estar inscrito en los Registros Federal y Estatal de Contribuyentes; II.- Presentar solicitud por escrito dirigida al Ejecutivo, a la cual se deberá acompañar la siguiente documentación: (...) <u>i) Original y copia simple del Dictamen de Anuencia validado por la Secretaría de Seguridad, únicamente cuando se encuentren en los giros I y II del artículo 17 de la Ley;</u> (...)
ARTICULO 25 BIS. Los establecimientos que expenden bebidas alcohólicas se clasifican en dos grupos en razón de su lugar de consumo y deberán observar los horarios ordinarios de funcionamiento establecidos en la presente ley, siendo los siguientes: I. Establecimientos que expenden bebidas alcohólicas para su consumo en otro lugar como: a) Las <u>vinaterías, licorerías, subagencias, minisúper, tienda de autoservicio mayor y tienda de conveniencia</u>, solo podrán ofrecer y vender sus productos de <u>10:00 a 23:00 horas de lunes a sábado y de 10:00 a 17:00 horas los domingos.</u> b) Las fábricas, micro fábricas, agencias, bodegas y depósitos. Los horarios para que los establecimientos contenidos en el presente inciso abastezcan y realicen las maniobras de carga y descarga a los contenidos en el inciso a) del presente artículo, estarán a lo dispuesto por la ley y reglamento en la materia. II. Establecimientos que expenden u ofrecen bebidas alcohólicas para su consumo en el mismo lugar: a. Restaurante: De lunes a sábado a partir de las 10:00 horas a las 23:00 horas, y domingo a partir de las 11:00 horas a las 17:00 horas. b. Restaurante-Bar: Venta de bebidas alcohólicas con alimentos obligatoriamente <u>de las 11:00 horas a las 23:00 horas de lunes a sábado, y los días domingo a</u>	ARTÍCULO 25 BIS. Los establecimientos que expenden bebidas alcohólicas se clasifican en dos grupos en razón de su lugar de consumo y deberán observar los horarios de funcionamiento establecidos en la presente ley, siendo los siguientes: I. Establecimientos que expenden bebidas alcohólicas para su consumo en otro lugar como: a) <u>Minisúper, tienda de autoservicio mayor y tienda de conveniencia, solo podrán ofrecer y vender sus productos en horario ordinario, de lunes a sábado de las 09:00 horas a las 22:00 horas y el domingo de las 09:00 horas a las 17:00 horas. Y en horario extraordinario de lunes a sábado de las 22:00 horas a las 00:00 horas del día siguiente.</u> b) Las fábricas, micro fábricas, agencias y depósitos. Los horarios para que los establecimientos contenidos en el presente inciso abastezcan y realicen las maniobras de carga y descarga a los contenidos en el inciso a) del presente artículo, estarán a lo dispuesto por la ley y reglamento en la materia. II. Establecimientos que expenden u ofrecen bebidas alcohólicas para su consumo en el mismo lugar: a) Restaurante: <u>en horario ordinario, de lunes a domingo de las 10:00 horas a las 23:00 horas. En horario extraordinario, de lunes a domingo de las 23:00 horas a las 01:00 horas del día siguiente.</u>

partir de las 11:00 horas a las 17:00 horas.	
Quando operen este tipo de establecimientos en horario extraordinario, no será obligatorio el consumo de alimentos con bebidas alcohólicas, pero el vendedor deberá garantizar la disponibilidad de alimentos al público. c. Bar: De las 11:00 horas a las 23:00 horas de lunes a sábado, y de las 11:00 horas a las 17:00 horas, el domingo. La autorización para la venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario deberá ser solicitado a la Secretaría, quien previa anuencia de la Secretaría de Seguridad, será quien evalúe y en su caso, autorice la viabilidad de la solicitud conforme a lo dispuesto en el Reglamento de la presente ley y demás normas aplicables. La venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario será aplicable a los establecimientos contenidos en la fracción II del presente artículo. Para los efectos del párrafo anterior, los horarios extraordinarios deberán autorizarse dentro de los siguientes horarios: a) De las 23:00 horas a las 03:00 horas del día siguientes, de lunes a sábado. b) De las 17:00 horas a las 23:00 horas, el domingo. Quando los establecimientos señalados en la fracción II del presente artículo se encuentren ubicados en Zona Turística, la venta de bebidas alcohólicas se sujetará a los siguientes horarios: I. Horario Ordinario: De las 11:00 horas a las 23:00 horas, de lunes a domingo. II. Horario Extraordinario: De las 23:00 horas a las 03:00 horas del día siguiente, de lunes a domingo	b) Restaurante-Bar: Venta de bebidas alcohólicas con alimentos obligatoriamente en horario ordinario, de lunes a sábado de las 10:00 horas a las 23:00 horas, y el domingo de las 10:00 horas a las 17:00 horas. En horario extraordinario, de lunes a sábado de las 23:00 horas a las 03:00 horas del día siguiente, y el domingo de las 17:00 horas a las 23:00 horas. Quando operen este tipo de establecimientos en horario extraordinario, no será obligatorio el consumo de alimentos con bebidas alcohólicas, pero el vendedor deberá garantizar la disponibilidad de alimentos al público. c) Bar: en horario ordinario, de lunes a domingo de las 12:00 horas a las 23:00 horas. En horario extraordinario, de lunes a sábado de las 23:00 horas a las 03:00 horas del día siguiente. Los Ayuntamientos podrán autorizar la venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario, previa anuencia de la Secretaría de Seguridad, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de la presente Ley y las demás normas aplicables. El documento que al efecto se expida, deberá señalar la cantidad de horas extraordinarias autorizadas para el establecimiento. (SE DEROGÓ) Quando los establecimientos señalados en la fracción II del presente artículo se encuentren ubicados en Zona Turística, la venta de bebidas alcohólicas se sujetará a los siguientes horarios: a) Restaurante: en horario ordinario, de lunes a domingo de las 10:00 horas a las 23:00 horas y en horario extraordinario, de lunes a domingo de las 23:00 horas a las 01:00 horas del día siguiente. b) Restaurante bar: en horario ordinario, de lunes a domingo de las 10:00 horas a las 00:00 horas del día siguiente y en horario extraordinario, de lunes a domingo de las 00:00 horas a las 04:00 horas del día siguiente. c) Bar: en horario ordinario de lunes a domingo de las 11:00 horas a las 23:00 horas y en horario extraordinario, de lunes a domingo de las 23:00 horas a las 04:00 horas del día siguiente.
ARTÍCULO 26. No se otorgará la licencia de bebidas alcohólicas en los siguientes casos: (...) IV.- Cuando el solicitante pretenda domiciliar la licencia de bebidas alcohólicas para los siguientes tipos de establecimientos: agencia, subagencia, minisúper, bar y tienda de conveniencia, cuando éstos se encuentren ubicados dentro de un rango de 500 metros radiales de otro del mismo tipo, se encuentre ubicado a menos de 500 metros radiales de planteles educativos, parques públicos, templos religiosos, hospitales, centros deportivos, edificios públicos o de asistencia social y áreas de	ARTÍCULO 26. No se otorgará la licencia de bebidas alcohólicas en los siguientes casos: (...) IV.- Cuando el solicitante pretenda domiciliar la licencia de bebidas alcohólicas para los siguientes tipos de establecimientos: agencia, minisúper, bar y tienda de conveniencia, cuando éstos se encuentren ubicados dentro de un rango de 500 metros radiales de otro del mismo tipo de establecimiento o giro, cuando se encuentre ubicado a menos de 500 metros radiales de planteles educativos, parques públicos, templos religiosos, hospitales, centros deportivos, edificios públicos o de asistencia social

equipamientos. Para este efecto, se entenderá como distancia base la comprendida entre los puntos más cercanos de los inmuebles señalados. Se exceptuará de lo dispuesto en el presente artículo a los establecimientos ubicados en zonas turísticas y zonas comerciales. (...)	y áreas de equipamientos. Para este efecto, se entenderá como distancia base la comprendida entre los puntos más cercanos de los inmuebles señalados. Se exceptuará de lo dispuesto en el presente artículo a los establecimientos ubicados en zonas turísticas y a las plazas comerciales. (...)
ARTÍCULO 29. Son obligaciones del titular de la licencia de bebidas alcohólicas las siguientes: (...) IV.- Hacer del conocimiento de la autoridad competente cuando detecte actos que pongan en peligro la seguridad e integridad de los habitantes del área y/o el orden de los establecimientos, así como por no contar en las instalaciones con servicios mínimos para garantizar la Seguridad Técnica tales como interconexión con el "Centro de Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo y Protocolos de Seguridad Interna de su operación"; V.- No vender, bajo ninguna circunstancia, bebidas alcohólicas a menores de 18 años, ni permitirles la entrada en los giros señalados en las fracciones III y IV del artículo 17 de esta Ley; (...)	ARTÍCULO 29. Son obligaciones del titular de la licencia de bebidas alcohólicas las siguientes: (...) IV.- Hacer del conocimiento de la autoridad competente cuando detecte actos que pongan en peligro la seguridad e integridad de los habitantes del área y/o el orden de los establecimientos, así como por no contar en las instalaciones con servicios mínimos para garantizar la Seguridad Técnica tales como interconexión con el "Centro de Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo y Protocolos de Seguridad Interna de su operación" cuando se trate de los giros comprendidos en las fracciones I y II del artículo 17 de la presente Ley. V.- No vender, bajo ninguna circunstancia, bebidas alcohólicas a menores de 18 años, ni permitirles la entrada en los giros señalados en las fracciones I y II del Artículo 17 de esta Ley. (...)
ARTÍCULO 32. Se consideran infracciones a las disposiciones establecidas en esta Ley, las siguientes: (...) III.- La venta al mayoreo de bebidas alcohólicas para su comercialización a personas físicas y/o morales, que no cuenten con la Licencia de Bebidas Alcohólicas o Permiso correspondiente, hecha por el titular de una Licencia de Bebidas Alcohólicas cuyo giro autorizado sea de lo especificado en las fracciones VIII, IX y X del Artículo 17 de esta Ley; (...) XXI. No contar con el Dictamen de Anuencia, o su refrendo correspondiente. (...)	ARTÍCULO 32. Se consideran infracciones a las disposiciones establecidas en esta Ley, las siguientes: (...) III.- La venta al mayoreo de bebidas alcohólicas para su comercialización a personas físicas y/o morales, que no cuenten con la Licencia de Bebidas Alcohólicas o Permiso correspondiente, hecha por el titular de una Licencia de Bebidas Alcohólicas cuyo giro autorizado sea de lo especificado en las fracciones III y V del Artículo 17 de esta Ley. (...) XXI.- No contar con el Dictamen de Anuencia, y sus refrendos correspondientes, cuando le sea aplicable. (...)
ARTÍCULO 70. Los Consejos Municipales Consultivos podrán proponer al Ayuntamiento políticas en materia de expedición y operación de constancias del uso del suelo, licencias de funcionamiento y horarios para los establecimientos que expendan bebidas alcohólicas en el Municipio. La integración y funcionamiento del Consejo Municipal Consultivo, se contemplará en el Reglamento que para tal efecto emitan los Ayuntamientos respectivos.	ARTÍCULO 70. Los Consejos Municipales Consultivos podrán proponer al Ayuntamiento políticas en materia de expedición y operación de constancias del uso del suelo y licencias de funcionamiento. La integración y funcionamiento del Consejo Municipal Consultivo, se contemplará en el Reglamento que para tal efecto emitan los Ayuntamientos respectivos.

65. Los preceptos reformados regulan lo relativo a la venta de bebidas alcohólicas. Al respecto, el segundo párrafo del artículo 5 de la Ley dispone que los Ayuntamientos tienen competencia, entre otros, para autorizar la venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario de conformidad con dicho ordenamiento y su reglamento. Además, en su párrafo tercero, establece que para autorizar lo anterior en los establecimientos contemplados en los giros que contienen las fracciones I (venta de bebidas alcohólicas en envase abierto o al copeo, exclusivamente con alimentos) y II (venta de bebidas alcohólicas en envase abierto o al copeo) del artículo 17 de la ley referida, el funcionario o autoridad municipal deberá verificar que el establecimiento de que se trate cuente con el dictamen de anuencia correspondiente y que de no hacerlo, incurrirá en falta administrativa grave con la responsabilidad prevista en el párrafo segundo, fracción IV del artículo 160 de la Constitución Política de dicha entidad federativa.
66. Por su parte, el artículo 15 regula los requisitos para obtener la licencia de bebidas alcohólicas, la fracción II establece que se deberá presentar solicitud por escrito dirigida al Ejecutivo local, a la cual se deberá acompañar diversa documentación tal y como la contenida en su inciso j) consistente en original y copia simple del dictamen de anuencia validado por la Secretaría de Seguridad Pública estatal, únicamente cuando se trate de los giros previstos en las fracciones I y II del artículo 17 del ordenamiento citado.
67. El artículo 25 bis establece la clasificación de los establecimientos que expenden bebidas alcohólicas en dos grupos en razón de su lugar de consumo y los horarios ordinarios y extraordinarios en que dichos locales deberán de funcionar. Asimismo, prevé que los Ayuntamientos podrán autorizar la venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario, previa anuencia de la Secretaría de Seguridad Pública estatal, a los establecimientos que expenden u ofrecen dichas bebidas para su consumo en el mismo lugar, los cuales están listados en los incisos a) a c) de su fracción II.
68. La fracción IV del artículo 26 dispone que no se otorgará la licencia de bebidas alcohólicas al solicitante que pretenda domiciliar dicha licencia cerca de determinados lugares, tales como escuelas y hospitales, exceptuando de lo anterior a los establecimientos que se ubiquen en zonas turísticas y plazas comerciales.
69. El artículo 29 establece las obligaciones a cargo de los titulares de licencias de bebidas alcohólicas. en su fracción IV prevé como una de ellas la de hacer del conocimiento de la autoridad competente aquellos actos que pongan en peligro la seguridad e integridad de los habitantes del área en la que se ubique su establecimiento y en su fracción V, la relativa a no vender, bajo ninguna circunstancia, este tipo de bebidas a menores de dieciocho años ni permitirles la entrada a los establecimientos que se ubiquen en los giros referidos en las fracciones I y II del artículo 17 del ordenamiento citado.
70. El artículo 32 prevé las infracciones a las disposiciones de dicha ley, entre otras, la contenida en su fracción III, consistente en la venta al mayoreo de bebidas alcohólicas para su comercialización a personas que no cuenten con la licencia o permiso correspondiente; así como la regulada en su fracción XXI, relativa a no contar con el dictamen de anuencia y sus refrendos respectivos.
71. Por último, el artículo 70 establece que los Consejos Municipales Consultivos podrán proponer al Ayuntamiento políticas en materia de expedición y operación de constancias de uso de suelo y licencias de funcionamiento. Por tanto, atendiendo a todo lo anterior, este Tribunal Pleno observa que la Legislatura del Estado de Quintana Roo, cuenta genéricamente con atribuciones que derivan directamente del artículo 117, último párrafo, de la Constitución Federal para emitir leyes tendentes a combatir el alcoholismo y como quedó precisado anteriormente, desde la emisión del Decreto 300 (previo al Decreto impugnado) se señaló como finalidad reducir el uso nocivo del alcohol mediante el establecimiento de medidas eficaces como la regulación de horarios en los que se podrán vender bebidas alcohólicas, anteponiendo un clasificador que contemple su lugar de consumo, así como fijar los horarios en los que se podrán realizar actividades de distribución, expendio o consumo acordes con el giro comercial.
72. Cabe precisar que la prestación del servicio consistente en la expedición de autorizaciones de venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario con las condiciones descritas es una facultad ejercida por el Municipio que deriva de una delegación específica con base en el inciso i) de la fracción III del artículo 115 constitucional y no de la reglamentación y operación de uno de los servicios públicos reservados en los incisos de la misma fracción. Ello, pues tal y como quedó precisado con anterioridad a la expedición del Decreto combatido el legislador local facultaba al municipio para regular las licencias de funcionamiento, determinación de zonas turísticas y uso de suelo sin que se estableciera como facultad la autorización de venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario, pues esta autorización se otorgaba por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo. Así, con el decreto impugnado adicionalmente a las facultades municipales constitucionalmente previstas y con independencia del normal ejercicio de las mismas, se faculta al Municipio a autorizar de la venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario.

73. Así, tal y como se determinó al resolver las controversias constitucionales 60/2011, 72/2011 y 73/2011, los principios en materia municipal relacionados con los servicios públicos municipales, no aplican de manera directa a estos servicios que tienen su origen en una delegación, que además no se hace por vía de un convenio, sino como lo establece el inciso i), es decir, esta delegación se da por determinación de la legislatura; lo discutible por parte del Municipio respecto a esta delegación, sólo puede estar relacionado con sus condiciones territoriales y socio-económicas y su capacidad administrativa y financiera para reglamentar y operar el servicio.
74. Ahora bien, teniendo en cuenta el marco normativo antes señalado y los antecedentes legislativos que dieron origen al Decreto que por esta vía se combate pasaremos a contestar los argumentos que hizo valer el Municipio actor.
75. El Municipio actor, en su **único concepto de invalidez**, hace valer diversos argumentos mediante los cuales señala que se viola la autonomía municipal, por lo que serán tratados de forma temática.

A) Intervención de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo.

76. El Municipio actor, en esencia, refiere que el Decreto impugnado incumple el deber de respeto a la autonomía municipal, toda vez que existe un ente ajeno al Municipio que vigila determinadas circunstancias que ya son vigiladas por las autoridades municipales, en particular, señala que la autorización para venta de bebidas alcohólicas se realiza previa anuencia de la Secretaría de Seguridad Pública. Afirma que la Secretaría referida es una autoridad intermedia.
77. El referido argumento es **infundado** por las siguientes razones:
78. Como ya quedó apuntado en párrafos anteriores, el artículo 115 constitucional en su fracción III establece que los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos de: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; y todos los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera (fracción III).
79. De dicha fracción se advierte cuáles son las funciones y servicios públicos que están a cargo de los Municipios, de las cuales no se advierte que entre ellas se encuentre la facultad para regular en materia de control de la venta, expendio y consumo de bebidas alcohólicas y, en particular, para emitir un dictamen de anuencia.
80. Como se desprende de los antecedentes antes señalados, el Congreso Local, desde la emisión del Decreto número 300, el diez de enero de dos mil diecinueve, estableció que los Ayuntamientos únicamente tendrían competencia en lo relativo a licencias de funcionamiento, determinación de zonas turísticas y uso de suelo y que el dictamen de anuencia, como requisito indispensable para que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo autorizara la extensión de los horarios de venta de alcohol en los establecimientos previstos en la Ley, sería validado por la Secretaría de Seguridad Pública del Estado³⁵ (artículo 5, párrafos segundo y tercero); así como los establecimientos donde se expenden bebidas alcohólicas de acuerdo a su clasificación por lugar de consumo, los horarios ordinarios y que la venta de estos productos en horario extraordinario debía ser solicitado a la Secretaría señalada, previa anuencia de la Secretaría de Seguridad Pública estatal (artículo 25 bis).
81. Al respecto, se adicionó la fracción VIII del artículo 4 de la Ley relativa y se definió al dictamen de anuencia como el documento que acredita el cumplimiento de los lineamientos mínimos de Seguridad Técnica y los Protocolos de Seguridad Interna.

³⁵ “[...] Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

[...]

II. La Secretaría: A la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo.

[...]

VIII. Dictamen de Anuencia: Documento que acredita el cumplimiento de los lineamientos mínimos de Seguridad Técnica y los Protocolos de Seguridad Interna; (...).”

Artículo 25 bis.

(...) La autorización para la venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario deberá ser solicitado a la Secretaría, quien previa anuencia de la Secretaría de Seguridad, será quien evalúe y en su caso, autorice la viabilidad de la solicitud conforme a lo dispuesto en el Reglamento de la presente ley y demás normas aplicables. La venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario será aplicable a los establecimientos contenidos en la fracción II del presente artículo.

82. Con la emisión del Decreto 315 reclamado se reconoce, en el artículo 5, párrafos segundo y tercero de la Ley relativa, la competencia de los Ayuntamientos para, además de las ya señaladas y previstas, autorizar la venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario. Aunado a lo anterior, se establece que el dictamen de anuencia es requisito indispensable para que los Ayuntamientos autoricen la venta de estas bebidas en los establecimientos contemplados en los giros que contienen las fracciones I (venta de bebidas alcohólicas en envase abierto o al copeo, exclusivamente con alimentos) y II (venta de bebidas alcohólicas en envase abierto o al copeo) del artículo 17 de la Ley referida y que el funcionario o autoridad municipal deberá verificar que dichos establecimientos cuenten con tal dictamen ya que de no hacerlo, incurrirá en falta administrativa grave con la responsabilidad prevista en el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 160 de la Constitución Política de la entidad federativa aludida.
83. Además, la fracción II, inciso j), del artículo 15 de la Ley relativa establece como requisito al presentar la solicitud por escrito dirigida al Ejecutivo local para obtener la licencia de bebidas alcohólicas, acompañar diversa documentación tal como el original y copia simple del dictamen de anuencia validado por la Secretaría de Seguridad Pública estatal, únicamente cuando se trate de los giros previstos en las fracciones I y II del artículo 17 del ordenamiento citado.
84. En ese sentido, se advierte que el dictamen de anuencia de la Secretaría de Seguridad no es un acto arbitrario, pues desde su emisión se reconoció que el consumo de bebidas alcohólicas ocupa el tercer lugar entre los factores de mala salud en el mundo y que los problemas sanitarios, de seguridad y socioeconómicos achacables al consumo del alcohol se pueden reducir eficazmente mediante medidas normativas eficaces y la infraestructura necesaria para aplicarlas correctamente. Además, del proceso legislativo del Decreto 315 reclamado se advierte que se retomó la premisa fundamental de la gestión gubernamental para establecer una Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia y se consideró que la anuencia de la Secretaría de Seguridad obedecía al mapa geo delictivo que tiene a su cargo con la finalidad de salvaguardar el bien jurídico que implica cuidar de la integridad de los gobernados.
85. En ese sentido, si el Decreto 315 impugnado establece la obligación de contar con el dictamen de anuencia, ello atendió a que, desde la perspectiva del legislador local y en ejercicio de la facultad prevista por el artículo 117 constitucional, este instrumento es una medida eficaz para combatir el alcoholismo mediante la regulación de los establecimientos que venden y comercializan bebidas alcohólicas, lo cual está encaminado a su control y correcto funcionamiento.
86. En ese mismo sentido, a juicio de este Tribunal Constitucional, persigue la misma finalidad de evitar problemas sanitarios, de seguridad y socioeconómicos derivados del consumo del alcohol, el que la fracción IV del artículo 26 haya establecido la prohibición de otorgar la licencia de bebidas alcohólicas al solicitante que pretenda domiciliar dicha licencia cerca de determinados lugares, tales como escuelas y hospitales, exceptuando de lo anterior a los establecimientos que se ubiquen en zonas turísticas y plazas comerciales. Así, como que se haya establecido en el artículo 29 como obligación a cargo de los titulares de licencias de bebidas alcohólicas, en la fracción IV, hacer del conocimiento de la autoridad competente aquellos actos que pongan en peligro la seguridad e integridad de los habitantes del área en la que se ubique su establecimiento y, en su fracción V, no vender, bajo ninguna circunstancia, este tipo de bebidas a menores de dieciocho años ni permitirles la entrada a los establecimientos que se ubiquen en los giros referidos en las fracciones I y II del artículo 17 del ordenamiento citado.
87. De igual forma al prever en el artículo 32 como infracción en la fracción III, la venta al mayoreo de bebidas alcohólicas para su comercialización a personas que no cuenten con la licencia o permiso correspondiente y en la fracción XXI, no contar con el dictamen de anuencia y sus refrendos respectivos, se advierte que ello no transgrede la autonomía municipal, pues busca inhibir que no se cumplan con las medidas regulatorias antes descritas y así lograr combatir el alcoholismo y proteger la salud de la comunidad, sin con ello invadir alguna de las facultades constitucionales previstas para el orden municipal.
88. Con base en lo antes expuesto, contrario a lo señalado por el Municipio actor, se justifica la intervención de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo en la aplicación y cumplimiento de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en dicha entidad federativa, por cuanto hace a la validación del dictamen de anuencia que se requiere para operar en horarios extraordinarios en términos de los artículos impugnados, pues como quedó precisado, la Legislatura del Estado de Quintana Roo cuenta con atribuciones que derivan directamente del artículo 117, último párrafo, de la Constitución Federal para emitir normas generales tendentes a combatir el alcoholismo, por lo que la expedición del Decreto impugnado no transgrede la autonomía municipal.

89. Por otra parte, es **infundado** el argumento relativo a que la intervención de la Secretaría de Seguridad local, para otorgar la anuencia respecto de la autorización de venta de bebidas alcohólicas constituye una violación al artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, pues la situación regulada en la ley, ya fue contemplada mediante el “reglamento que organiza la administración pública municipal”.
90. Contrario a lo afirmado por el Municipio actor, no existe violación a las facultades municipales previstas en el artículo 115, fracción II, constitucional. La facultad reglamentaria ahí prevista se ha interpretado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación³⁶, en el sentido de que los Municipios pueden expedir bandos, reglamentos, circulares y disposiciones de observancia general que comparten las características de estar compuestos por normas generales, abstractas e impersonales y normalmente pueden ser modificados o derogados por el propio Ayuntamiento que los expidió, sin más formalidades que las que se hayan seguido para su emisión. Sin embargo, se ha reconocido que los Ayuntamientos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, a saber: 1) los bandos y reglamentos no pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales y 2) deben versar sobre materias, funciones o servicios que le correspondan constitucional o legalmente, a los Municipios.
91. Además, en dicho precedente se precisó que los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias: a) el reglamento tradicional de detalle de las normas, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación se encuentra limitada, puesto que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, esto es, ‘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’, que tienen una mayor extensión normativa y en donde los Municipios pueden regular más ampliamente aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias.
92. Así, contrario a lo señalado por el Municipio actor, la facultad de emitir la autorización de venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario, sujetándolo al dictamen de anuencia no se encontraba prevista en el “Reglamento que organiza la función municipal”, es decir, en el Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo³⁷ ya que como quedó precisado el servicio consistente en autorizar la venta de bebidas alcohólicas es un servicio distinto a los atribuidos en la fracción III del artículo 115 constitucional, por lo que la legislatura cuenta con libertad configurativa para emitir una regulación normativa específica y en ese sentido desde enero de dos mil diecinueve, mediante la emisión del Decreto 300 (antecedente del impugnado) previó la intervención de la Secretaría de Seguridad local en la emisión del dictamen de anuencia, que no supedita el ejercicio de facultades municipales previstas en dicho precepto. Esto es, el ejercicio de las facultades previstas en ese numeral, no se ve subordinado al dictamen emitido por la Secretaría.
93. En ese sentido, tampoco le asiste la razón a la parte actora al afirmar que la Secretaría de Seguridad Pública del Estado es un ente intermedio.

³⁶ Cfr. Controversia Constitucional 14/2001, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de siete de julio de dos mil cinco y amparo directo en revisión 5858/2014, resuelto por la Segunda Sala en sesión de dos de septiembre de dos mil quince.

³⁷ Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el 18 de septiembre del año 2018. Cabe precisar que en el referido reglamento únicamente se establecen anuencias en otras materias, en el artículo 41 que establece lo siguiente: “La Dirección General de Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Ecología estará a cargo de un Director General del Ramo, quien tendrá las siguientes facultades y obligaciones para el despacho de los asuntos de su competencia en el marco de las normas de desarrollo urbano, ordenamientos ecológicos, instrumentos de planeación y control ambiental establecidos en la leyes federales, estatales y municipales y demás normas que por su naturaleza le sean aplicables: (...) XV. Proponer al Ayuntamiento a través del Presidente Municipal, con base en los estudios y anuencias correspondientes, los usos de suelo y tipo de construcciones que representen una modificación a los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, que representen un mejoramiento en el crecimiento de los centros de población; (...) XXIX. Autorizar o negar de conformidad con los planes y acuerdos que con este fin apruebe el Ayuntamiento y las normas oficiales en la materia, previa anuencia de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, la expedición de las licencias de construcción de obras o infraestructura públicas y privadas que afecten el área de rodamiento, los accesos y salidas a vialidades primarias y de distribución, pasos peatonales, semaforización y señalización; (...) XXXII. Verificar que los permisos, licencias, autorizaciones de construcción, que emita la Dirección de Desarrollo Urbano, contemple la anuencia de la Dirección de Medio Ambiente y Ecología, señalando las medidas de protección, seguridad, y las acciones de restitución y mejoramiento de las áreas verdes y zonas arboladas afectadas, además de los horarios en que podrán efectuarse; (...) LXX. Vigilar que las anuencias de Ecología para los permisos, licencias, autorizaciones, señalen las medidas que deberán aplicarse para la protección, seguridad, y las acciones de restitución y mejoramiento de las áreas verdes y zonas arboladas afectadas, además de los horarios en que podrán efectuarse”.

94. Del artículo 115, fracción I, constitucional³⁸ se advierte que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que las competencias que la Constitución Federal otorga al gobierno municipal se ejercerán por el propio Ayuntamiento de manera exclusiva y que no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.
95. A propósito del tema en estudio, este Alto Tribunal ha interpretado la expresión de autoridad intermedia al resolver la citada controversia constitucional 8/2002 y entre otras,³⁹ en los criterios contenidos en las jurisprudencias números P./J. 10/2000 y P./J. 47/2001, cuyos rubros y textos, respectivamente, versan en lo siguiente:

“AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, **los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno.**”⁴⁰

“CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS. NO CONSTITUYE UNA AUTORIDAD INTERMEDIA ENTRE EL GOBIERNO DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con la prohibición de la existencia de una autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Municipios, contenida en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, ha sostenido el criterio de que tal figura puede presentarse cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituya una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos, o que dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento, o bien, cuando aquélla se instituya como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa entre ambos niveles de gobierno. En congruencia con lo anterior, debe decirse que la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Tamaulipas, como dependencia, órgano técnico y organismo

³⁸ “Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva **y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.** (...)”.

³⁹ Como en la jurisprudencia número P./J. 50/97, de rubro y texto siguientes: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. AUTORIDAD INTERMEDIA PROHIBIDA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CARACTERÍSTICAS GENERALES QUE LA IDENTIFICAN.- El Constituyente de 1917 impuso la prohibición de “autoridad intermedia” a que se refiere la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a situaciones de hecho, según informa la historia, en virtud de las cuales se creaban, por debajo de los Gobiernos Estatales, personas conocidas como “jefes políticos” que detentaban un poder real y de hecho reconocido por el gobernador, en virtud del cual se cumplían las órdenes de éste y servía para que la autoridad tuviera medios inmediatos de acción y centralización. Tomando en consideración lo anterior, debe establecerse que una autoridad, ente, órgano o persona de que se trate, no debe tener facultades o atribuciones que le permitan actuar de manera independiente, unilateral y con decisión, que no sea resultado o provenga de manera directa de los acuerdos o decisiones tomados por los diferentes niveles de gobierno dentro del ámbito de sus respectivas facultades, a efecto de impedir que la conducta de aquéllos se traduzca en actos o hechos que interrumpan u obstaculicen la comunicación directa entre el Gobierno Estatal y el Municipio, o que impliquen sustitución o arrogación de sus facultades”. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, junio de mil novecientos noventa y siete, página 343 y registro número 198438.

⁴⁰ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, página 509 y registro número 198438.

superior de fiscalización y control gubernamental del mencionado cuerpo legislativo, no constituye una autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Municipios. Ello es así, porque, por un lado, dicha contaduría no es un ente ajeno a la estructura orgánica del Estado, particularmente del Poder Legislativo, sino que, por el contrario, forma parte de éste y actúa dentro del ámbito de facultades del mismo; y, por el otro, porque aunque aquella tiene como objetivo fundamental revisar las cuentas públicas estatal y municipal, así como practicar auditorías, visitas e inspecciones y, en general, realizar las investigaciones necesarias para ese efecto, tales facultades no afectan la autonomía municipal, pues la citada contaduría no posee atribuciones de decisión o ejecución sobre ninguna materia específica cuya determinación corresponda al Ayuntamiento. Además, la referida dependencia tampoco impide la comunicación directa entre el Municipio y el Gobierno del Estado, en virtud de que no tiene una posición de supremacía frente a los Municipios, pues no se le reconocen facultades unilaterales de decisión o ejecutividad que le permitan actuar por encima de ellos, sino que se trata de un órgano técnico que actúa a instancia y por mandato del Congreso del Estado, en términos de lo dispuesto en los artículos 58, fracción VI, de la Constitución Local, 46 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas, así como 1o. y 5o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de dicha entidad federativa”.⁴¹

96. De los criterios jurisprudenciales reproducidos, se advierte que para determinar la existencia de una autoridad intermedia entre un Municipio y su Gobierno estatal, se pueden presentar los siguientes supuestos:
- a) Cuando fuera de la esfera del Gobierno estatal y del Municipal se instituya una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos.
 - b) Cuando esa autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y,
 - c) Cuando esa autoridad se instituya como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y el Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de Gobierno.
97. En términos de los artículos 19, fracción XVI, y 46, fracción XXX, ambos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo⁴², la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo forma parte de la Administración Pública central local, cuya competencia se finca, además de las diversas atribuciones enumeradas en el artículo 46, en las que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos estatales (como lo es la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo).
98. En estrecha vinculación con lo anterior, los artículos 1 a 3 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo⁴³ establecen que esta Ley se aplicará atendiendo a las disposiciones que en la materia

⁴¹ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, abril de dos mil uno, página 883 y registro número 190001.

⁴² “Artículo 19. Para el despacho, estudio y planeación de los asuntos que correspondan a los diversos ramos de la Administración Pública del Estado, auxiliarán al Titular del Poder Ejecutivo, las siguientes dependencias:

(...)

XVI. Secretaría de Seguridad Pública.

Artículo 46. A la Secretaría de Seguridad Pública le compete el despacho de los siguientes asuntos:

(...)

XXX. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos”.

⁴³ “**Artículo 1.- La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio del Estado de Quintana Roo**, tiene por objeto:

I. Regular la función de la Seguridad Pública y la prestación de los servicios a cargo del Estado, los Municipios y las instancias auxiliares legalmente constituidas de conformidad a esta ley y a la normatividad aplicable;

II. Establecer las bases generales de coordinación entre el Estado, los Municipios y demás instancias, a fin de integrar el Consejo Estatal de Seguridad Pública, y

III. Fijar las condiciones generales para la profesionalización y servicio de carrera del personal e Instituciones Policiales, de Seguridad Pública y de Procuración de Justicia del Estado y de los Municipios.

La Ley se aplicará atendiendo a las disposiciones que en la materia establecen:

(...)

I) Las demás que determine la presente ley u otros ordenamientos legales aplicables.

Artículo 2.- Para los efectos de la presente ley, se entiende por Seguridad Pública, la función a cargo del Estado y los Municipios, tendiente a salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas y la reinserción social del sentenciado en términos de esta ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución y demás normatividad aplicable.

establecen, además de las enunciadas en la misma, otras diversas que determine u otros ordenamientos legales aplicables (como lo es la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en dicha entidad federativa), además de que conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Federal, las Instituciones de Seguridad Pública del Estado y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta ley, deberán coordinarse para, entre otras actividades, realizar varias acciones que sean necesarias para incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines de la seguridad pública (como lo son validar el dictamen de anuencia en los términos y de acuerdo a lo dispuesto en la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas de dicho Estado).

99. Preciado lo anterior, y partiendo de los tres supuestos que dan una distinta interpretación de lo que debe entenderse por autoridad intermedia ya señalados, se tiene que la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo como dependencia que forma parte de la Administración Pública central cuya finalidad es auxiliar al Titular del Poder Ejecutivo Local en el despacho de los temas de su competencia, no constituye una autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y el Municipio actor.
100. Ello es así, toda vez que por un lado, dicha Secretaría de Seguridad Pública no es un ente ajeno a la estructura orgánica del Estado, particularmente de la Administración Pública central local, sino que, por el contrario, forma parte de éste y actúa dentro del ámbito de facultades del mismo; y, por el otro, porque aunque aquélla tiene entre otras atribuciones, en términos de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo, el de validar el dictamen de anuencia respecto de los establecimientos contemplados en los giros que venden bebidas alcohólicas en envase abierto o al copeo, el cual es requisito indispensable para que el Ayuntamiento autorice la venta de dichas bebidas en horarios extraordinarios; tal facultad no afecta la autonomía municipal, pues la citada dependencia no posee atribuciones de decisión o ejecución sobre ninguna materia específica cuya determinación corresponda al Ayuntamiento, pues lo anterior tiene que ver con la materia de seguridad pública que es concurrente y bajo la cual se coordinan ambos órdenes de gobierno.
101. De ahí que, su intervención se limita a validar el dictamen de anuencia respectivo, habida cuenta de que en dicho documento se acredita el cumplimiento de los lineamientos mínimos de Seguridad Técnica y los Protocolos de Seguridad Interna, los cuales constituyen acciones encaminadas a prevenir la comisión de delitos y combatir la delincuencia como fines que persigue la función de seguridad pública cuya participación de los tres niveles de Gobierno es concurrente.
102. Asimismo, la referida Secretaría tampoco impide la comunicación directa entre el Municipio actor y el Gobierno del Estado, en virtud de que no tiene una posición de supremacía frente al Municipio, pues no se le reconocen facultades unilaterales de decisión o ejecutividad que le permitan actuar por encima de ellos, sino que se trata de una dependencia que en materia de venta y consumo de bebidas alcohólicas actúa a instancia y por mandato del Congreso del Estado, como ya se vio, en términos de lo dispuesto en los artículos 5, 8, fracción X y 9 bis, fracción I, de la Ley de la materia; 19, fracción XVI y 46, fracción XXX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de dicha entidad federativa; y, 1 a 3 de su Ley de Seguridad Pública que regula la coordinación en materia de seguridad pública que deben llevar a cabo el Gobierno del Estado y sus Municipios en términos de este último ordenamiento.

El Estado y los Municipios desarrollarán políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.

(...)

Artículo 3.- Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución, las Instituciones de Seguridad Pública del Estado y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta ley, deberán coordinarse para:

- I. Integrar el Sistema Estatal de Seguridad Pública y cumplir con sus objetivos y fines;
- II. Formular políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias, en materia de Seguridad Pública;
- III. Ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;
- IV. Proponer, ejecutar y evaluar los Programas Estatales de Procuración de Justicia, de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia previstos en la ley respectiva;
- V. Delegar a los integrantes del Consejo Estatal, actividades específicas para el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública;
- VI. Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública;
- VII. Regular los sistemas disciplinarios, así como de reconocimientos, estímulos y recompensas;
- VIII. Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las Instituciones de Seguridad Pública;
- IX. Establecer y controlar bases de datos;
- X. Realizar acciones y operativos conjuntos de las Instituciones de Seguridad Pública Estatales y Federales;
- XI. Participar en la protección y vigilancia de las instalaciones estratégicas del Estado en los términos de esta ley y demás disposiciones aplicables;
- XII. Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública, a través de mecanismos eficaces;
- XIII. Implementar mecanismos de evaluación en la aplicación de los fondos de ayuda federal y estatal para la Seguridad Pública;
- XIV. Fortalecer los sistemas de seguridad social de los servidores públicos, sus familias y dependientes, e instrumentar los complementarios a éstos;
- XV. Coordinar con las autoridades judiciales y administrativas la ejecución y vigilancia de penas y medidas judiciales; así como establecer los lineamientos del Sistema Estatal Penitenciario; y
- XVI. Desarrollar programas de formación, actualización, capacitación y profesionalización permanente para sus servidores públicos, en materia de Tortura, en términos de lo dispuesto por la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, y
- XVII. Realizar las demás acciones que sean necesarias para incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública”.

103. Por lo antes expuesto, contrario a lo señalado por el Municipio actor, se justifica la intervención de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo en la aplicación y cumplimiento de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en dicha entidad federativa, por cuanto hace a la validación del dictamen de anuencia que se requiere para operar en horarios extraordinarios en términos de los artículos impugnados, en la medida en que los fines que ello persigue son los de prevenir la comisión de delitos y combatir la delincuencia, máxime que la función de seguridad pública es concurrente, por lo que no debe considerarse como autoridad intermedia. De ahí lo infundado del argumento sujeto a análisis.

B) Sanción administrativa grave.

104. Es **fundado** el argumento relativo a la falta de competencia del legislador local para establecer que el funcionario que autorice la extensión del horario sin verificar que se cuenta con el dictamen de anuencia incurre en falta administrativa grave.
105. El tercer párrafo del artículo 5 establece que incurrirá en falta administrativa grave el funcionario o autoridad que autorice la extensión de horario para la venta de alcohol sin verificar que el establecimiento cuente con el dictamen de anuencia correspondiente, en términos del párrafo segundo, fracción IV, del artículo 160 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

ARTÍCULO 5.-

(...)

Es requisito indispensable el Dictamen de Anuencia para que los Ayuntamientos autoricen la venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario, en los establecimientos contemplados en los giros que contienen las fracciones I y II del artículo 17 de esta Ley. **Incurrirá en falta administrativa grave con la responsabilidad a que se refiere el párrafo segundo, fracción IV, del artículo 160 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, el funcionario o autoridad que autorice la extensión de horario para la venta de alcohol sin verificar que el establecimiento cuente con el Dictamen de Anuencia correspondiente.**

106. Por su parte, el artículo 160, fracción IV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo al que hace referencia el precepto legal antes transcrito, es del texto siguiente:

ARTICULO 160.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial del Estado, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Poder Legislativo del Estado, el Poder Judicial o en la Administración Pública Estatal o Municipal, entidades paraestatales y paramunicipales y órganos públicos autónomos a los que esta Constitución les otorga dicha calidad, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, y por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

(...)

IV. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La investigación y sanción de dichos actos u omisiones se realizará en apego a las leyes aplicables en materia de Responsabilidades Administrativas.

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior del Estado y los órganos internos de control, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial del Estado, se observará lo previsto en la ley respectiva, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior del Estado en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

La clasificación de las faltas administrativas que realicen los órganos internos de control podrá ser impugnada en términos que establezca la Ley.

Los entes públicos estatales y municipales, así como los órganos públicos autónomos, contarán con órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos estatales y municipales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución (...).

107. Con el fin de analizar el precepto legal de referencia desde la perspectiva de que establece una falta administrativa grave en materia de responsabilidades de servidores públicos, resulta necesario precisar que derivado de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, se modificaron diversos preceptos de la Constitución Federal con el objetivo de establecer medidas institucionales tendientes a prevenir, detectar y sancionar las conductas relacionadas con actos de corrupción en los diversos ámbitos de gobierno.
108. Cabe destacar que la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción ya ha sido materia de análisis por este Tribunal Pleno en distintas acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, en las que se analizaron cuestiones relacionadas con el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos o temas afines.⁴⁴
109. En dichos precedentes se ha expuesto que los artículos transitorios de la reforma aludida se estableció una “mecánica transicional” para la transformación de los sistemas federal y locales en la materia, misma que parte de la base que tanto en lo que se refiere a la coordinación del sistema anticorrupción, como la distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, se requería de la emisión por parte del Congreso de la Unión de las leyes generales correspondientes, dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Decreto de reforma constitucional.
110. Que conforme al dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Diputados, se advierte que fue intención concreta e integral del Constituyente “[...] crear el Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. [...] el sistema nacional de fiscalización, en términos del proyecto, se inscribe como un subsistema consolidado y autónomo pero funcionando como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, de forma tal que las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y sancionar la corrupción, no se llevarán a cabo de forma aislada o fragmentada, sino como un sistema integral articulado para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos

⁴⁴ Dichos precedentes se conforman por las **acciones de inconstitucionalidad** 30/2016 y su acumulada 31/2016, resuelta el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis; 56/2016 y 58/2016, resueltas el cinco de septiembre de dos mil dieciséis; 53/2017 y su acumulada 57/2017, resuelta el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete; 78/2017 y su acumulada 79/2017, resuelta el veintiocho de septiembre del mismo año; 119/2017 resuelta el catorce de enero de dos mil veinte; 115/2017, resuelta el día veintitrés de enero de ese año y 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, resuelta el primero de marzo de dos mil veintiuno. Asimismo, por las **controversias constitucionales** 76/2015 y 12/2016 resueltas el veintinueve de mayo de dos mil diecisiete; 182/2019, 183/2019, 184/2019 y 185/2019 resueltas el veintiocho de mayo de dos mil veinte y 169/2017 resuelta el primero de septiembre del mismo año.

de corrupción, sea que éstas deriven del ejercicio indebido de los recursos públicos o bien, del incumplimiento de responsabilidades públicas que no se vinculan necesariamente con la hacienda pública [...] De igual forma, la idoneidad de la medida también se justifica por su alcance nacional: las entidades federativas deberán establecer sistemas locales anticorrupción, aspecto derivado de las iniciativas dictaminadas. Es así que estos sistemas locales servirán como mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la promoción de la integridad pública. [...] el Sistema pretende homologar acciones entre los diferentes órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de integridad pública y combate a la corrupción. No obstante, este objetivo no podrá alcanzarse sin mecanismos de coordinación efectivos. Con la finalidad de dotar al Sistema del marco jurídico necesario para su adecuado funcionamiento, se considera indispensable complementar el marco constitucional con la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de emitir una ley general que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en las materias objeto del presente dictamen.”⁴⁵

111. Posteriormente, el Congreso de la Unión expidió mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, entre otras,⁴⁶ la Ley General de Responsabilidades Administrativas en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-V de la Constitución Federal y el segundo transitorio de la citada reforma.⁴⁷
112. En lo que concierne al análisis de mérito, el artículo 3 de dicha Ley General definió las faltas administrativas de los servidores públicos, las cuales clasificó como no graves y graves⁴⁸ siguiendo la distinción del artículo 109 constitucional,⁴⁹ precisando que las primeras —que se establecen en los términos de dicha legislación—, serán sancionadas por la Secretaría de la Función Pública del Poder Ejecutivo Federal o sus homólogos en las entidades federativas;⁵⁰ mientras que la sanción de las

⁴⁵ A la cual se hace referencia en la acción de inconstitucionalidad 115/2017 ya mencionada.

⁴⁶ También se expidieron la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

⁴⁷ “Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación. (...)”

“Segundo. El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto y en las leyes que derivan del mismo”.

⁴⁸ “Artículo 3. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

XV. Falta administrativa no grave: Las faltas administrativas de los Servidores Públicos en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde a las Secretarías y a los Órganos internos de control;

XVI. Falta administrativa grave: Las faltas administrativas de los Servidores Públicos catalogadas como graves en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas;

XXIV. Secretarías: La Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas;

(...)”

⁴⁹ Entre las disposiciones que fueron modificadas con motivo de la reforma mencionada se encuentra el artículo 109 de la Constitución Federal, en cuya nueva formulación destaca que: (i) a los servidores públicos que con sus actos u omisiones afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en sus cargos, se les aplicarán sanciones administrativas, cuyos procedimientos serán establecidos por la ley; (ii) aquellas faltas administrativas que sean graves, serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o bien, por sus homólogos en los Estados, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa competente, y (iii) aquellas faltas que no sean graves, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

⁵⁰ “Artículo 10. Las Secretarías y los Órganos internos de control, y sus homólogos en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas.

Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como Faltas administrativas no graves, las Secretarías y los Órganos internos de control serán competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta Ley.

En el supuesto de que las autoridades investigadoras determinen en su calificación la existencia de faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, deberán elaborar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y presentarlo a la Autoridad substanciadora para que proceda en los términos previstos en esta Ley.

Además de las atribuciones señaladas con anterioridad, los Órganos internos de control serán competentes para:

(...)”.

segundas —las cuales se catalogan así en los términos del ordenamiento legal referido—, corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa o sus homólogos en las entidades federativas.⁵¹

113. En relación con el tema de establecimiento de faltas administrativas, de los precedentes antes citados, destaca lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 115/2017⁵², en el que al analizarse la constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, se consideró que las legislaturas locales no pueden modificar aspectos relacionados íntimamente con la competencia y, por tanto, no deben prever un catálogo o supuestos diversos de faltas no graves al ya previsto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en tanto que dichas disposiciones podrían trastocar las competencias de órganos y su correlación dentro del Sistema de Anticorrupción.
114. Además se señaló que “la regulación de los aspectos inherentes como los sujetos obligados, las autoridades competentes, las infracciones administrativas, las sanciones, y los procedimientos de investigación, sustanciación y sanción, son competencia exclusiva del Congreso de la Unión mediante la emisión de la ley general, en el caso específico, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, siendo facultad del legislador local poder replicar, adaptar, o parafrasear su contenido en la norma propia, sin posibilidad de modificarla y, aun menos, contrariarla”.
115. Las anteriores consideraciones se reiteraron al resolver la acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, antes citada, en la que además se señaló a mayor abundamiento que: “la Ley General de Responsabilidades Administrativas expedida por el Congreso de la Unión, sólo preserva una competencia residual muy limitada para las legislaturas locales, en tanto que dicho ordenamiento, en esencia, contiene todo lo necesario para operar a nivel nacional un **sistema homogéneo de responsabilidades administrativas**, sin mayores espacios para disminuir, modificar o ampliar los alcances de las previsiones sustantivas y procedimentales contenidos en ella”.
116. Ahora bien, bajo esa línea argumentativa, en el presente caso, resulta evidente que el Congreso estatal al prever, en el párrafo tercero del artículo 5 de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Quintana Roo, que incurrirá en falta administrativa grave el funcionario o autoridad que autorice extensión de horario para la venta de bebidas alcohólicas sin verificar que el establecimiento respectivo cuente con el dictamen de anuencia correspondiente, modifica el catálogo que la Ley General de la materia establece en su clasificación de faltas administrativas graves, ya que adiciona un supuesto de conducta catalogada como falta administrativa grave.
117. Por su parte, los artículos 51 a 64bis de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establecen las conductas que son catalogadas como faltas administrativas graves en los términos siguientes:

Artículo 51. Las conductas previstas en el presente Capítulo constituyen Faltas administrativas graves de los Servidores Públicos, por lo que deberán abstenerse de realizarlas, mediante cualquier acto u omisión.

Artículo 52. Incurrirá en **cohecho** el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.

También incurrirá en cohecho, el servidor público que se abstenga de devolver el pago en demasía de su legítima remuneración de acuerdo a los tabuladores que al efecto resulten aplicables, dentro de los 30 días naturales siguientes a su recepción.

⁵¹ “**Artículo 12.** Los Tribunales, además de las facultades y atribuciones conferidas en su legislación orgánica y demás normatividad aplicable, **estarán facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de Faltas administrativas graves y de Faltas de particulares, conforme a los procedimientos previstos en esta Ley**”.

⁵² Resuelta el veintitrés de enero de dos mil veinte.

Artículo 53. Cometerá **peculado** el servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí o para las personas a las que se refiere el artículo anterior, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

En términos de lo dispuesto por el párrafo anterior, los servidores públicos no podrán disponer del servicio de miembros de alguna corporación policiaca, seguridad pública o de las fuerzas armadas, en el ejercicio de sus funciones, para otorgar seguridad personal, salvo en los casos en que la normativa que regule su actividad lo contemple o por las circunstancias se considere necesario proveer de dicha seguridad, siempre que se encuentre debidamente justificada a juicio del titular de las propias corporaciones de seguridad y previo informe al Órgano interno de control respectivo o a la Secretaría.

Artículo 54. Será responsable de **desvío de recursos públicos** el servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

Se considerará desvío de recursos públicos, el otorgamiento o autorización, para sí o para otros, del pago de una remuneración en contravención con los tabuladores que al efecto resulten aplicables, así como el otorgamiento o autorización, para sí o para otros, de pagos de jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados, préstamos o créditos que no estén previstos en ley, decreto legislativo, contrato colectivo, contrato ley o condiciones generales de trabajo.

Artículo 55. Incurrirá en **utilización indebida de información** el servidor público que adquiera para sí o para las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada de la cual haya tenido conocimiento.

Artículo 56. Para efectos del artículo anterior, se considera información privilegiada la que obtenga el servidor público con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público.

La restricción prevista en el artículo anterior será aplicable inclusive cuando el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, hasta por un plazo de un año.

Artículo 57. Incurrirá en **abuso de funciones** la persona servidora o servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta Ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público; así como cuando realiza por sí o a través de un tercero, alguna de las conductas descritas en el artículo 20 Ter, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Artículo 58. Incurre en **actuación bajo Conflicto de Interés** el servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga Conflicto de Interés o impedimento legal.

Al tener conocimiento de los asuntos mencionados en el párrafo anterior, el servidor público informará tal situación al jefe inmediato o al órgano que determine las disposiciones aplicables de los entes públicos, solicitando sea excusado de participar en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de los mismos.

Será obligación del jefe inmediato determinar y comunicarle al servidor público, a más tardar 48 horas antes del plazo establecido para atender el asunto en cuestión, los casos en que no sea posible abstenerse de intervenir en los asuntos, así como establecer instrucciones por escrito para la atención, tramitación o resolución imparcial y objetiva de dichos asuntos.

Artículo 59. Será responsable de **contratación indebida** el servidor público que autorice cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la Plataforma digital nacional.

Incurrirá en la responsabilidad dispuesta en el párrafo anterior, el servidor público que intervenga o promueva, por sí o por interpósita persona, en la selección, nombramiento o designación de personas para el servicio público en función de intereses de negocios.

Artículo 60. Incurrirá en **enriquecimiento oculto u ocultamiento de Conflicto de Interés** el servidor público que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, que tenga como fin ocultar, respectivamente, el incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un Conflicto de Interés.

Artículo 60 Bis. Comete **simulación de acto jurídico** el servidor público que utilice personalidad jurídica distinta a la suya para obtener, en beneficio propio o de algún familiar hasta el cuarto grado por consanguinidad o afinidad, recursos públicos en forma contraria a la ley.

Esta falta administrativa se sancionará con inhabilitación de cinco a diez años.

Artículo 61. Cometerá **tráfico de influencias** el servidor público que utilice la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley.

Artículo 62. Será responsable de **encubrimiento** el servidor público que cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir Faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento.

Artículo 63. Cometerá **desacato** el servidor público que, tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no dé respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.

Artículo 63 Bis. Cometerá **nepotismo** el servidor público que, valiéndose de las atribuciones o facultades de su empleo, cargo o comisión, directa o indirectamente, designe, nombre o intervenga para que se contrate como personal de confianza, de estructura, de base o por honorarios en el ente público en que ejerza sus funciones, a personas con las que tenga lazos de parentesco por consanguinidad hasta el cuarto grado, de afinidad hasta el segundo grado, o vínculo de matrimonio o concubinato.

Artículo 64. Los Servidores Públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las Faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando:

I. Realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves en la presente Ley y demás disposiciones aplicables;

II. No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una Falta administrativa grave, Faltas de particulares o un acto de corrupción, y

III. Revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en esta Ley.

Para efectos de la fracción anterior, los Servidores Públicos que denuncien una Falta administrativa grave o Faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables. La solicitud deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por el Ente público donde presta sus servicios el denunciante.

Artículo 64 Bis. Son faltas administrativas graves las violaciones a las disposiciones sobre fideicomisos establecidas en la Ley Federal de Austeridad Republicana.

118. De los artículos preinsertos con antelación se desprende que las faltas administrativas graves están estrechamente relacionadas con conductas constitutivas de delitos cometidos en la administración pública o hechos de corrupción, tales como el cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, utilización indebida de información, abuso de funciones, actuación bajo conflicto de interés, contratación indebida, enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés, simulación de acto jurídico, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato y nepotismo, así como las violaciones a las disposiciones sobre fideicomisos establecidas en la Ley Federal de Austeridad Republicana.
119. Por tanto, es claro que el Congreso estatal creó un nuevo supuesto al catálogo de faltas administrativas graves en que pueden incurrir los servidores públicos, lo que no sólo repercute de manera directa en una posible contraposición con los preceptos antes transcritos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, sino que trasciende inmediatamente a los aspectos intrínsecos de la competencia, en tanto que, la calificación de las faltas graves es lo que determina si la sustanciación la realizará el órgano fiscalizador correspondiente y la resolución el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o su homólogo local o, en su caso, si la sustanciación se llevará por los órganos internos de control o dependencias de mérito, mismos que podrán resolver en caso de faltas administrativas no graves.
120. Al respecto, en los precedentes ya citados, este Tribunal Pleno ha sustentado que el Sistema de Anticorrupción se basa en una distribución competencial que permite, desde las leyes generales, homologar los aspectos relacionados, entre otros, con responsabilidades administrativas y fiscalización. En ese sentido, el Constituyente previó como facultad exclusiva del Congreso de la Unión, la emisión de normas de carácter general que establecieran de manera clara la competencia de los órganos referentes en la materia y fijara las bases necesarias para que las autoridades adecuaran de manera integral su legislación, con observancia absoluta de los principios constitucionales de distribución exclusiva y residual de competencias legislativas entre Federación y Estados.
121. En ese sentido, las legislaturas locales no pueden modificar aspectos relacionados íntimamente con la competencia y, por tanto, no deben prever supuestos diversos de faltas graves a los ya previstos por la Ley General de Responsabilidades Administrativas en tanto que dichas disposiciones podrían trastocar las competencias de órganos y su correlación dentro del Sistema Anticorrupción.
122. En tales consideraciones, la porción normativa del párrafo tercero del artículo 5 de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo que establece: “(...) Incurrirá en falta administrativa grave con la responsabilidad a que se refiere el párrafo segundo, fracción IV, del artículo 160 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, el funcionario o autoridad que autorice la extensión de horario para la venta de alcohol sin verificar que el establecimiento cuente con el Dictamen de Anuencia correspondiente (...)” es inconstitucional, toda vez que el Congreso local no tiene facultades para establecer o crear supuestos distintos a los dispuestos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, tal como lo hace la porción normativa preinserta. De ahí lo fundado de esta parte del concepto de invalidez sujeto a análisis.

C) Restricción de la competencia del Ayuntamiento para regular el establecimiento de expendios dedicados a la venta y/o consumo de alcohol.

123. Asimismo, el Municipio actor señala que los artículos impugnados restringen sus facultades reglamentarias en materia de venta y consumo de bebidas alcohólicas. La facultad del Ayuntamiento para aplicar su Reglamento en materia de venta y consumo de bebidas alcohólicas, se ve privilegiada por el artículo 115 constitucional por encima de la ley respectiva. Ello, pues tiene competencia para

autorizar o negar las licencias o permisos especiales, emitir criterios para el otorgamiento de dichas licencias y permisos, otorgar refrendos, autorizar o negar el cambio de titular de los establecimientos o expendios respectivos; así como contar con un padrón de establecimientos dedicados a la venta, consumo o expendio de bebidas alcohólicas. Además de que tiene reglamentado lo relativo a la clasificación de los establecimientos y locales en donde se podrán vender o consumir estas bebidas, los horarios a los que deberán sujetarse, su ubicación, así como la prohibición de su venta y consumo en lugares públicos, por lo que las reformas mediante el Decreto impugnado contravienen su Reglamento.

124. Las reformas restringen horarios de venta de estas bebidas afectando bares y centros nocturnos, tasando horarios en que los giros comerciales deben abrir o cerrar sus negocios, sin considerar a los sectores restaurantero y privado, razón por la que se invade su facultad reglamentaria en tanto que constituyen lineamientos generales en la materia que ya han sido reglamentados por ese Municipio.
125. El Decreto impugnado pretende regular modalidades específicas de licencias y permisos para el funcionamiento de los establecimientos que se dediquen a la venta y permitan el consumo de bebidas alcohólicas, así como el procedimiento para su obtención, no obstante que a él le corresponde establecer dichas atribuciones en el Reglamento que para tal efecto expidió. Ello, toda vez que la Constitución Federal faculta a las legislaturas estatales para expedir leyes que establezcan las bases generales de la administración pública municipal sin que aquéllas puedan ocuparse de particularidades que tocan reglamentar a los Municipios, por lo que cualquier disposición estatal en materia municipal que rebase esas limitantes será contraria a la fracción II del artículo 115 constitucional.
126. Los anteriores argumentos son **infundados**. Como quedó precisado de acuerdo con el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal los Ayuntamientos están facultados para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expidan 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.
127. El Municipio actor afirma que al establecer los horarios de venta de bebidas alcohólicas y la modalidad de permisos de horas extras a partir de horarios establecidos se invade su facultad reglamentaria, al constituir lineamientos que ya han sido reglamentados por el Municipio actor.
128. Lo anterior, es **infundado** toda vez que si bien el Municipio actor emitió el Reglamento para el Control de Venta y Funcionamiento de Restaurantes, Fondas, Cantinas, Bares, Cervecerías, Discotecas, Piano-Bar, Cabarets, Centros Turísticos y Demás Locales donde se Expendan y Consuman Bebidas Alcohólicas, en el Municipio de Othón P. Blanco, en términos de su artículo 1⁵³, reglamentario de la Ley para el Control de Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo⁵⁴, dicha Ley fue abrogada el diecinueve de junio de dos mil siete con la entrada en vigor de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el referido Estado⁵⁵, la cual como quedó precisado, desde la emisión del Decreto 300, previó en el artículo 5 la competencia de los Ayuntamientos únicamente en lo que corresponda a licencias de funcionamiento, determinación de zonas turísticas y uso de suelo, siendo éste expedido de conformidad con las disposiciones municipales y en el artículo 25 bis los horarios de funcionamiento de los establecimientos que expendan bebidas alcohólicas.
129. Así, si por virtud del Decreto 315 impugnado se facultó a los Ayuntamientos únicamente en lo que corresponda a licencias de funcionamiento, determinación de zonas turísticas, uso de suelo y autorización de venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario y se modificaron los horarios de funcionamiento de los establecimientos que expendan bebidas alcohólicas no le asiste la razón al Municipio actor al señalar que se invaden competencias, pues como quedó precisado es a la legislatura, a quien compete legislar en todo lo concerniente al combate al alcoholismo, por lo que cuenta con libertad legislativa en la materia.

⁵³ "Artículo 1.- El presente Ordenamiento es reglamentario de la Ley para el Control de Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo, de conformidad a dicha Ley".

⁵⁴ Cuyo artículo 25 establecía: "Los establecimientos y locales donde se expendan y/o consuman bebidas alcohólicas, solo podrán estar abiertos al público los días que autorice la Autoridad Municipal y sujetos al horario que reglamentariamente les sea señalado".

⁵⁵ SEGUNDO. - Se abroga la Ley para el Control de Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, de fecha 15 de enero de 1991; se dejan sin efectos todos los decretos, reglamentos, acuerdos y circulares que se opongan a la presente ley.

130. Por otro lado, el artículo 115, fracción V, incisos a), c) y d), faculta a los municipios, en términos de las leyes federal y estatales, para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en su jurisdicción territorial, entre otras, lo que significa que los municipios tienen que considerar que existe legislación federal y estatal que debe ser tomada en cuenta al otorgar los usos de suelo.
131. Sin embargo, contrario a lo señalado por el Municipio actor, el artículo 25 bis de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo establece los horarios de funcionamiento atendiendo al lugar de consumo y el artículo 26, fracción IV, de la referida ley únicamente establece una limitante para domiciliar la licencia de bebidas alcohólicas para determinados establecimientos, lo que de ninguna forma modifica los tipos de uso de suelo que pueda establecer el Municipio donde se establezcan ese tipo de negocios⁵⁶. Así, de ninguna forma se alteran las atribuciones municipales para zonificar el territorio y determinar las correspondientes provisiones usos de suelo, reservas y destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los centros de población.
132. Este Tribunal Pleno reitera que el Congreso del Estado de Quintana Roo cuenta con atribuciones que derivan directamente del artículo 117, último párrafo, de la Constitución Federal para emitir normas generales tendientes a combatir el alcoholismo en dicha entidad federativa por lo que la expedición del Decreto impugnado no transgrede la autonomía municipal, dado que la materia de combate al alcoholismo está asignada constitucionalmente al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados.
133. No obsta a dicha determinación, lo aducido por el Municipio actor en el sentido de que los preceptos reformados no están encaminados a combatir el alcoholismo, toda vez que como se aprecia de la exposición de motivos que dio lugar al Decreto número 300, en particular la iniciativa propuesta con el fin de reformar el artículo 5 y adicionar el diverso 25 bis, ambos de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo, el cual constituye el antecedente legislativo inmediato del diverso Decreto número 315 ahora controvertido y con el cual está estrechamente relacionado, su finalidad consistió en reducir el uso nocivo del alcohol mediante el establecimiento de medidas eficaces como lo es la regulación de horarios en los que se podrán vender bebidas alcohólicas, anteponiendo un clasificador que contemple su lugar de consumo, así como fijar los horarios en los que se podrán realizar actividades de distribución, expendio o consumo acordes con el giro comercial que tengan.
134. Finalmente, es infundado el argumento relativo a la falta de razonabilidad que aduce el Municipio actor en cuanto a que se tasan horarios en que los giros comerciales deben abrir o cerrar sus negocios, sin considerar a los sectores restaurantero y privado, razón por la que se invade su facultad reglamentaria.
135. El artículo 25⁵⁷ de la Ley (reformado mediante el Decreto 300) señala qué establecimientos pueden vender bebidas alcohólicas atendiendo a sus características y fines. Atendiendo a dicha clasificación, se

⁵⁶ Tal y como se sostuvo al resolver la controversia constitucional 73/2011.

⁵⁷ Artículo 25.- Los establecimientos que podrán vender bebidas alcohólicas son los siguientes:

a) En envase cerrado:

I. Fábrica y/o micro fábrica: Lugar con o sin espacio abierto al público, cuyos fines son la elaboración, envasado y comercialización directa y/o con fines promocionales y publicitarios preponderantemente.

II. Agencia: Lugar de recepción directa de fábrica de bebidas alcohólicas, para su venta y distribución de mayoreo a temperatura ambiente, en envase cerrado a negocios subsecuentes y a clientes comerciales.

III. Depósito: Lugar de recepción directa de una Distribuidora o Agencia de bebidas alcohólicas, para su venta y distribución de mayoreo en envase cerrado a negocios subsecuentes y a clientes comerciales.

IV. Minisúper: Lugar donde se pueden vender bebidas alcohólicas en envase cerrado a clientes comerciales o a particulares, en donde de manera relevante se venden mercancías diversas contando con un área de 59 metros cuadrados como máximo y que deberán contar permanentemente con un 70% del área del establecimiento con productos diferentes a las bebidas alcohólicas.

V. Tienda de Autoservicio Mayor: Establecimiento comercial con sistema de autoservicio que, por su estructura y construcción, cuenta para su venta con grandes volúmenes de artículos básicos, electrodomésticos, alimentos, ropa, telas, latería y bebidas alcohólicas en envase cerrado.

VI. Tienda de Conveniencia: Son los establecimientos cuya función principal es expendir al público productos de uso y consumo, pudiendo accesoriamente vender bebidas de contenido alcohólico. En estos establecimientos podrán enajenarse indistintamente cervezas, vinos y licores, para su consumo en lugar diferente, debiendo contar con un área de 60 metros cuadrados como mínimo, cuando menos con 5 giros comerciales como son: artículos básicos, carnes, frutas, carnes frías, leche y sus derivados, conservas, ferreterías, tlapalería, locería, cristalería y otros, independientemente del destinado a vinos y licores y deberán contar permanentemente con un 70% del área del establecimiento con productos diferentes a las bebidas alcohólicas. En los casos en que cuenten con neveras y/o enfriadores para bebidas alcohólicas, estas deberán ser a lo sumo en la misma cantidad que para productos perecederos.

El Consejo Estatal Consultivo, podrá rendir opinión sobre la inclusión de aquellos establecimientos no señalados en el presente artículo.

b) En envase abierto o al coqueo:

I. Restaurante: Lugar donde se pueden vender bebidas alcohólicas en envase abierto o al coqueo exclusivamente con alimentos.

II. Restaurante - Bar: Lugar donde se pueden vender bebidas alcohólicas en envase abierto o al coqueo con o sin alimentos, según el horario que la presente ley indique.

III. Bar: Lugar donde se pueden vender bebidas alcohólicas en envase abierto o al coqueo.

adicionó el artículo 25 bis (mediante el Decreto 300) para establecer los grupos en que se clasifican los establecimientos que expenden bebidas alcohólicas en razón de su lugar de consumo y se fijaron los horarios ordinarios de funcionamiento y únicamente para los establecimientos que expenden u ofrecen bebidas alcohólicas para su consumo en el mismo lugar, los cuales se clasificaron en restaurante, restaurante-bar y bar, se previó la autorización para la venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario y se reguló un horario específico para los establecimientos ubicados en zona turística.

136. El Decreto 315 impugnado modificó los horarios previstos en el artículo 25 bis, incorporó que los establecimientos que expenden bebidas alcohólicas para su consumo en otro lugar puedan operar en horario extraordinario y modificó el horario previsto para establecimientos que expenden u ofrecen bebidas alcohólicas para su consumo en el mismo, en atención a la clasificación previamente establecida restaurante, restaurante-bar y bar.
137. Así, contrario a lo señalado por el Municipio actor, no se modificaron horarios de todos los giros, sino únicamente para los establecimientos que expenden bebidas alcohólicas y se atendió a las características de los establecimientos establecidos desde el Decreto 300 en el artículo 25, de ahí que no se tasen por igual. Además, como quedó precisado en ejercicio de la facultad para emitir leyes tendentes a combatir el alcoholismo el legislador local señaló desde la emisión del Decreto 300 que la finalidad era reducir el uso nocivo del alcohol mediante el establecimiento de medidas eficaces como la regulación de horarios. Y, en términos del proceso legislativo del Decreto 315 reclamado, este se emitió para mantener un equilibrio e impulsar la seguridad en los establecimientos donde se realice la actividad de venta de este tipo de productos y que a la par de ello, se mantengan fortalecidas las arcas municipales en el rubro de cobro de horarios extraordinarios, de ahí que resulta razonable que para cumplir estas finalidades se reformaran los horarios previamente establecidos en el artículo 25 bis de la Ley citada.

D) Bandos de policía y buen gobierno y seguridad pública.

138. Del mismo modo, son **infundados** los argumentos del Municipio actor en los que señala que varios aspectos regulados con la venta y consumo de bebidas alcohólicas son materia exclusiva de reglamentación municipal.
139. En torno al artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Federal como quedó ya definido en el estudio general previo, el artículo 115 se refiere a situaciones normativas diversas, lo que tiene como consecuencia distintas relaciones con la normativa estatal. Se encuentran las leyes de bases en materia de administración pública municipal, cuya relación con el Municipio fue establecida en la controversia constitucional 14/2001, en donde se estableció la relación entre este tipo de leyes y los reglamentos de los Municipios.
140. Por otro lado, se encuentran las leyes relacionadas con los servicios públicos y la reglamentación y operación de los mismos por parte del Municipio, lo cual quedó identificado en la controversia constitucional 87/2009 donde se decidieron cuestiones en materia de tránsito y señalización vial.
141. En el caso concreto, tal y como se determinó al resolver la controversia constitucional 60/2011, la emisión de leyes tendentes a combatir el alcoholismo es una facultad que es originariamente estatal y federal, en donde la participación del Municipio se da por delegación. En este sentido, si bien existen funciones, facultades y servicios coincidentes con esta facultad, como puede ser la de seguridad pública para proteger a las personas y los establecimientos relacionados con la materia de venta y consumo de bebidas alcohólicas, esto no significa que todas las materias relacionadas sigan la misma suerte que aquélla. Así, en relación a este tipo de establecimientos y actividad, la facultad de policía y seguridad pública se encuentran íntimamente relacionadas y no se confunden ya que las mismas se encuentran reguladas en fracciones e incisos diversos del artículo 115 constitucional, lo cual tiene como resultado relaciones a su vez diversas entre la normativa y facultades estatales y la municipal.
142. En este contexto, si bien la facultad de emitir bandos de policía y buen gobierno se encuentra en la fracción II del artículo 115 constitucional y la función de seguridad pública y policía es un servicio público de los establecidos en el inciso h) de su fracción III, y siendo que la materia específica que se está regulando es la materia de venta y consumo de alcohol, bajo la facultad genérica del artículo 117 de la Constitución Federal y eminentemente estatal que puede ser delegada mediante el inciso i) de la fracción III del artículo 115 constitucional, por lo que la relación reglamentaria no parte de una facultad originaria del Municipio, sino habilitada por parte de una Ley.

143. Bajo las premisas apuntadas, es claro que el hecho de que el Congreso local haya clasificado los establecimientos en los que se venden y consumen bebidas alcohólicas en el Estado de Quintana Roo en términos del artículo 25 bis de la Ley sobre Bebidas, así como fijado horarios ordinarios y extraordinarios para tales efectos, de ninguna manera afecta las facultades del Municipio actor en la manera en que lo alega.
144. Tampoco se invade competencia alguna al establecer, en el artículo 70, que los Consejos Municipales Consultivos podrán proponer al Ayuntamiento políticas en materia de expedición y operación de constancias del uso del suelo y licencias de funcionamiento, pues si bien con anterioridad a su reforma se incluía también proponer políticas en materia de horarios para los establecimientos que expendan bebidas alcohólicas en el Municipio, ello fue en atención a la delegación comentada, en términos de la fracción III del artículo 115 constitucional.
145. Asimismo, este Tribunal Pleno determina que no le asiste la razón al Municipio actor al afirmar que se le restan atribuciones para cobrar el concepto de extensión de horario en tanto que se le restringe la facultad de autorizar los horarios de funcionamiento y su ampliación para los establecimientos mercantiles dedicados a la venta de bebidas alcohólicas, habida cuenta de que el artículo 25 bis de la ley de la materia que se reformó, permite que sea el Poder Ejecutivo estatal, a través de la Secretaría de Seguridad Pública, quien otorgue su anuencia para la autorización de dichas extensiones de horario, siendo que de esta forma se le excluye de ser parte de los Comités de Seguridad privándolo de participar en la autorización de los dictámenes respectivos.
146. Contrario a lo afirmado por el Municipio actor, los artículos 5, párrafos segundo y tercero, y 25 bis, ambos de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo mediante el Decreto número 315 combatido, no establecen quién efectuará el cobro por el concepto referido, sino que reconocen expresamente la competencia de los Ayuntamientos para autorizar la venta y consumo de bebidas alcohólicas en horarios extraordinarios a los establecimientos cuyo giro esté relacionado con el consumo de estas bebidas en el propio lugar en que se venden, bajo las modalidades de envase abierto o al copeo, máxime que se extendieron los horarios extraordinarios para venta y consumo de alcohol en otros establecimientos y modalidades, lo que en términos del proceso legislativo fortalece la recaudación municipal bajo este concepto.
147. Así al asignarse expresamente competencia a los Ayuntamientos para autorizar la venta y consumo de alcohol en horarios extraordinarios, los cuales se fijaron en la ley, se reconoció tácitamente el derecho del mismo para cobrar el gravamen correspondiente, con independencia de la denominación que ostente, en tanto que parte del mismo hecho generador, lo que redundará en un fortalecimiento de su recaudación por este concepto.
148. Al respecto, como ya quedó evidenciado en esta resolución, las Comisiones que dictaminaron la iniciativa que dio lugar al Decreto número 315 impugnado, consideraron hacer ajustes necesarios para que la Ley que regula el consumo y venta de bebidas alcohólicas en el Estado de Quintana Roo mantuviera un equilibrio para poder impulsar la seguridad en los establecimientos donde se realiza la actividad de venta de este tipo de productos y que a la par de ello, se mantuvieran fortalecidas las arcas municipales en el rubro de cobro de horarios extraordinarios.
149. Así, contrario al argumento relativo a la congruencia o correlación razonable entre el monto de la hora extraordinaria y la realización del servicio prestado, cabe destacar que en el Decreto impugnado no se estableció cobro alguno; sin embargo, la eventual razonabilidad del cobro de horarios extraordinarios, obedece a los servicios públicos que debe implementar el municipio de forma adicional, para cubrir el espacio de tiempo que se ha ampliado para la venta de las bebidas alcohólicas, tal y como podría ser ampliar el servicio de vigilancia o seguridad pública, implementar medidas adicionales de control e inspección, así como reforzar los servicios de salud que se puedan suscitar con motivo del consumo inmoderado de las bebidas alcohólicas, su prevención y tratamiento. Así, atender dichos servicios, ciertamente implica mayores gastos para la comunidad, razón por la cual resulta consecuente que los ingresos municipales sean incrementados, según se reconoció en la propia exposición de motivos.⁵⁸

⁵⁸ Tal y como este Tribunal Pleno sostuvo, al resolver el juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal 3/2019, en sesión de veintinueve de junio de dos mil veinte.

150. Finalmente, se reitera que en los precedentes en materia de regulación de venta y consumo de bebidas alcohólicas, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que las legislaturas de los estados cuentan genéricamente con atribuciones que derivan directamente del artículo 117, último párrafo, de la Constitución Federal para emitir leyes tendentes a combatir el alcoholismo. En ese sentido, el legislador local atendiendo a la finalidad de impulsar la seguridad en los establecimientos donde se venden y consumen bebidas alcohólicas, consideró que el dictamen de anuencia debía ser emitido por la Secretaría de Seguridad del Estado, en razón del mapa geo delictivo que tiene a su cargo con la finalidad de salvaguardar el bien jurídico que implica cuidar de la integridad de los gobernados, por lo que el hecho de que no participe en su emisión el Municipio actor no se considera inconstitucional, máxime que como quedó señalado desde la emisión del Decreto 300, en enero de dos mil diecinueve, se encomendó a esa Secretaría la certificación de establecimientos de consumo responsable para verificar su participación en programas de prevención, información y consumo responsable de bebidas alcohólicas⁵⁹, por lo que resulta razonable que sea dicha Secretaría la que otorgue la anuencia para que los Ayuntamientos autoricen la venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario.

IX. EFECTOS

151. Se declara la invalidez del artículo 5, párrafo tercero, en su porción normativa “Incurrirá en falta administrativa grave con la responsabilidad a que se refiere el párrafo segundo, fracción IV, del artículo 160 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, el funcionario o autoridad que autorice la extensión de horario para la venta de alcohol sin verificar que el establecimiento cuente con el dictamen de anuencia correspondiente” de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Quintana Roo reformada mediante el Decreto 315, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de abril de dos mil diecinueve.
152. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, en relación con el diverso 73, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la declaratoria de invalidez de la porción normativa surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos del presente fallo al Congreso del Estado de Quintana Roo.
153. De acuerdo con lo establecido en el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafo, de la Constitución Federal, los efectos de la declaratoria de invalidez se limitan a la esfera jurídica del Municipio Actor.⁶⁰
154. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO. Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se sobresee respecto de los actos señalados como ‘consecuencias y actos subsecuentes que se hayan originado y los que se sigan originando con motivo de la aplicación del Decreto controvertido’, en términos del apartado VI de esta decisión.

TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 5, párrafo segundo, 15, fracción II, inciso j), 25 Bis, párrafos primero, fracciones I, incisos a) y b), II, incisos a), b) y c), segundo, tercero (derogado) y cuarto, 26, párrafo primero, fracción IV, 29, fracciones IV y V, 32, fracciones III y XXI, y 70, párrafo primero, de la Ley

⁵⁹ Tal y como se advierte además, del artículo 4, fracción IX, de la Ley que señala lo siguiente:

ARTÍCULO 4.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

IX. Establecimientos de Consumo Responsable: A los establecimientos que cuenten con certificación expedida por la Secretaría de Seguridad, la que se obtiene por participar en programas de prevención, información y consumo responsable de bebidas alcohólicas, y acrediten lo siguiente:

a. Que ofrezcan el servicio de transporte alternativo, por su propia cuenta, a fin de trasladar a las personas que consuman bebidas alcohólicas en este establecimiento hasta su domicilio;

b. Que proporcionen capacitación a su personal a fin de evitar que se sirva o expendan bebidas alcohólicas a personas menores de edad o en evidente estado de ebriedad, y en el conocimiento de esta Ley;

c. Que participen en forma conjunta con las autoridades en campañas contra el abuso en el consumo del alcohol, en las que se informe a la sociedad de los daños que este provoca;

d. Que tenga el establecimiento a disposición de su clientela al menos un aparato alcoholímetro para medir el grado de alcohol consumido, y

e. Que no hayan sido sancionados, durante el último año, por actos relacionados con el objeto de la presente Ley.

⁶⁰ Véase la tesis jurisprudencial 9/99, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA”, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, abril de mil novecientos noventa y nueve, página 281y de registro número 194295.

sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo, reformados y derogado mediante el Decreto Número 315, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de abril de dos mil diecinueve, por las razones señaladas en el apartado VIII, subapartados A), C) y D), de esta determinación.

CUARTO. Se declara la invalidez del artículo 5, párrafo tercero, en su porción normativa 'Incurrirá en falta administrativa grave con la responsabilidad a que se refiere el párrafo segundo, fracción IV, del artículo 160 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, el funcionario o autoridad que autorice la extensión de horario para la venta de alcohol sin verificar que el establecimiento cuente con el Dictamen de Anuencia correspondiente', de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo, reformado mediante el Decreto Número 315, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de abril de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Quintana Roo, conforme a lo establecido en los apartados VIII, subapartado B), y IX de esta sentencia.

QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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:

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V, VI y VII relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite de la controversia constitucional, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia (consistente en declarar infundada la hecha valer por el Poder Ejecutivo, atinente a que el municipio actor no esgrimió conceptos de invalidez) y a la fijación de la litis.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer de oficio respecto de los actos señalados como "consecuencias y actos subsecuentes que se hayan originado y los que se sigan originando con motivo de la aplicación del Decreto controvertido".

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con salvedades, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con salvedades, Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado A), denominado "Intervención de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo", consistente en reconocer la validez de los artículos 5, párrafo segundo, 15, fracción II, inciso j), 25 Bis, párrafos primero, fracciones I, incisos a) y b), II, incisos a), b) y c), segundo, tercero (derogado) y cuarto, 26, párrafo primero, fracción IV, 29, fracciones IV y V, y 32, fracciones III y XXI, de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo, reformados y derogado mediante el Decreto Número 315, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de abril de dos mil diecinueve. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con reservas, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado C), denominado "Restricción de la competencia del Ayuntamiento para regular el establecimiento de expendios dedicados a la venta y/o consumo de alcohol", consistente en

reconocer la validez de los artículos 5, párrafo segundo, 25 Bis, párrafos primero, fracciones I, incisos a) y b), II, incisos a), b) y c), segundo, tercero (derogado) y cuarto, y 26, párrafo primero, fracción IV, de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo, reformados y derogado mediante el Decreto Número 315, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de abril de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con reservas, Piña Hernández, Ríos Farjat con algunos matices, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado D), denominado “Bandos de policía y buen gobierno y seguridad pública”, consistente en reconocer la validez de los artículos 5, párrafo segundo, 25 Bis, párrafos primero, fracciones I, incisos a) y b), II, incisos a), b) y c), segundo, tercero (derogado) y cuarto, y 70, párrafo primero, de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo, reformados y derogado mediante el Decreto Número 315, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de abril de dos mil diecinueve.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo con reservas, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado B), denominado “Sanción administrativa grave”, consistente en declarar la invalidez del artículo 5, párrafo tercero, en su porción normativa “Incurrirá en falta administrativa grave con la responsabilidad a que se refiere el párrafo segundo, fracción IV, del artículo 160 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, el funcionario o autoridad que autorice la extensión de horario para la venta de alcohol sin verificar que el establecimiento cuente con el Dictamen de Anuencia correspondiente”, de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo, reformado mediante el Decreto Número 315, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de abril de dos mil diecinueve. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuarenta y ocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 210/2019, promovida por el Municipio de Othón P. Blanco, Estado de Quintana Roo, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del ocho de abril de dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintidós de noviembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 210/2019

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el ocho de abril de dos mil veintiuno, resolvió la controversia constitucional promovida por el Municipio de Othón P. Blanco del Estado de Quintana Roo, mediante la cual demandó la invalidez del artículo 5, párrafo tercero, en la porción normativa: *"Incurrirá en falta administrativa grave con la responsabilidad a que se refiere el párrafo segundo, fracción IV, del artículo 160 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, el funcionario o autoridad que autorice la extensión de horario para la venta de alcohol sin verificar que el establecimiento cuente con el dictamen de anuencia correspondiente"* de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas de dicha entidad¹.

El Pleno, por una mayoría de siete votos, determinó declarar la invalidez de la disposición normativa antes referida². La sentencia se sustenta en que las legislaturas de los Estados **no tienen competencia para ampliar el catálogo de infracciones**, en este caso graves, en que pueden incurrir los sujetos de la ley. Ello es así, pues al modificar la naturaleza de la infracción no sólo se contrapone con el artículo 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas³, sino que trasciende a aspectos intrínsecos de competencia sobre la autoridad que debe resolver: los órganos internos de control (para el caso de conductas no graves), o bien, el órgano fiscalizador correspondiente y la resolución a cargo del tribunal de justicia administrativa competente (en las conductas graves).

¹ Artículo 5. [...]

Es requisito indispensable el Dictamen de Anuencia para que los Ayuntamientos autoricen la venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario, en los establecimientos contemplados en los giros que contienen las fracciones I y II del artículo 17 de esta Ley. **Incurrirá en falta administrativa grave con la responsabilidad a que se refiere el párrafo segundo, fracción IV, del artículo 160 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, el funcionario o autoridad que autorice la extensión de horario para la venta de alcohol sin verificar que el establecimiento cuente con el Dictamen de Anuencia correspondiente.**

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo

Artículo 160. [...]

IV. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La investigación y sanción de dichos actos u omisiones se realizará en apego a las leyes aplicables en materia de Responsabilidades Administrativas.

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior del Estado y los órganos internos de control, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado. Las demás faltas y sanciones administrativas serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control. [...]

² Mayoría de siete votos a favor de la propuesta del proyecto de las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo con reservas y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas; y con voto en contra del Ministro Aguilar Morales, de la suscrita, del Ministro Laynez Potisek, quien anuncia voto particular, y del Ministro Pérez Dayán. Versión taquigráfica de la sesión plenaria del 8 de abril de 2021, foja 21.

³ **Artículo 49.** Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

- I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de esta Ley;
- II. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir Faltas administrativas, en términos del artículo 93 de la presente Ley;
- III. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público.
En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 93 de la presente Ley;
- IV. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esta Ley;
- V. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- VI. Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;
- VII. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables;
- VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte;
- IX. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un Conflicto de Interés. Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del Órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad, y
- X. Sin perjuicio de la obligación anterior, previo a realizar cualquier acto jurídico que involucre el ejercicio de recursos públicos con personas jurídicas, revisar su constitución y, en su caso, sus modificaciones con el fin de verificar que sus socios, integrantes de los consejos de administración o accionistas que ejerzan control no incurran en conflicto de interés.

Respetuosamente no compartí la invalidez de la disposición impugnada, pues desde mi perspectiva, las legislaturas locales sí tienen competencia para ampliar el catálogo de conductas, y esto motiva el presente voto particular, mismo que sustentó en las siguientes consideraciones:

El artículo 40 de la Constitución Federal establece que los Estados que integran la República Mexicana son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior⁴; por su parte, el diverso 124 señala que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias⁵.

Por su parte, el artículo 73, fracción XXIX-V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶, determina que el Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva para emitir la Ley General que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno con el fin de establecer obligaciones, sanciones y procedimientos afines al régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de particulares relacionadas con las mismas.

De lo anterior, se desprende que, por una parte, el Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva para expedir la Ley General y, por otra, que existe una concurrencia entre la Federación y los Estados en materia de responsabilidades administrativas, siempre y cuando, **estos últimos al emitir la legislación correspondiente no se aparten de las bases constitucionales ni de la ley general.**

Al respecto, inclusive el dictamen que dio origen a la reforma constitucional en materia anticorrupción de veintisiete de mayo de dos mil quince⁷, por la que se creó la Ley General de Responsabilidades Administrativas de dos mil dieciséis, señala que la pretensión de la reforma era contar con un marco normativo de carácter general que proporcionara al Sistema Nacional Anticorrupción los elementos idóneos para su funcionamiento y sentar las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, a fin de unir esfuerzos hacia el objetivo de prevenir, combatir y sancionar la corrupción.

No obstante, del mencionado dictamen también se desprende que la reforma buscaba dar facultades a las entidades federativas para legislar en la materia, siempre en congruencia con lo que disponga la ley general, **pero con plena libertad para establecer conductas susceptibles de ser constitutivas de infracciones administrativas y sus respectivas sanciones**, distintas inclusive, de las reconocidas a nivel federal. De manera textual el dictamen estableció lo siguiente:

Es preciso advertir que esta redacción establece que la ley general distribuirá competencias entre los órdenes de gobierno “para establecer las responsabilidades administrativas...” Dichas responsabilidades, obligaciones, sanciones, etc., se establecen en actos formales y materialmente legislativos, por lo que no se hace nugatoria la facultad de las entidades federativas de legislar en la materia, sólo que habrán de hacerlo en congruencia con lo que disponga la ley general. De esta forma, corresponderá al Congreso de la Unión establecer claramente las conductas susceptibles de ser constitutivas de infracciones administrativas y sus respectivas sanciones y, en ejercicio de la facultad de distribución de competencias, podrá determinar la subsistencia de las sanciones previstas en los ordenamientos federales, así como los previstos en las disposiciones locales, siempre que no sean contrarias a las previstas en la Ley General.

La redacción que se propone contempla la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de determinar aspectos subjetivos y adjetivos en materia de responsabilidades de servidores públicos, aplicables a todos los órdenes de gobierno, **así como reservar a la Federación y a las entidades federativas la regulación de otras conductas que, atendiendo a la naturaleza y circunstancias específicas de cada uno de ellos, deban ser reguladas por la legislación federal o local; además de distribuir competencias, lo que permitirá una mayor articulación con el Sistema, que constituye el eje central de la reforma.**

⁴ **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

⁵ **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

⁶ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad para: [...]

XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

⁷ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Aprobado por el Pleno del Senado de la República el 21 de abril de 2015 por 99 votos a favor. (pp. 77 a 84).

Desde mi perspectiva, el catálogo de conductas reconocido en la Ley General **únicamente dispone un piso mínimo de hipótesis de hecho no limitativo** para efectos del procedimiento administrativo de responsabilidad, lo que **faculta a los congresos estatales a regular otras que atiendan a su propio entorno y necesidades**, siempre que, respetando lo determinado por la mencionada Ley General, no reclasifiquen la gravedad o no gravedad de las conductas establecidas por el Congreso de la Unión.

Con base en estas consideraciones es que, respetuosamente, me aparto del criterio expuesto por la mayoría en el Pleno, ya que tratándose del catálogo de conductas para determinar la responsabilidad administrativa de las personas servidoras públicas, **los congresos locales sí cuentan con atribuciones constitucionales** para establecer diversas disposiciones específicas a través de las cuales pretendan atender determinada realidad que en esa materia esté sucediendo en cada entidad, **siempre y cuando no reclasifiquen la gravedad o no gravedad de las conductas establecidas por el Congreso de la Unión**.

Por ello, no comparto la decisión en cuanto a establecer que las faltas administrativas graves solo son aquellas que están estrechamente relacionadas con conductas constitutivas de delitos, **como si esto se tratara de un principio general**. Muestra de ello son, por ejemplo, las faltas administrativas graves de “actuación bajo conflicto de interés” (artículo 58) y “contratación indebida” (artículo 59) establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas⁸.

La clasificación de la conducta consistente en ampliar el horario para la venta de bebidas alcohólicas a un establecimiento respecto del cual no se ha verificado que cuente con el dictamen de anuencia, que era calificada como conducta grave por el legislativo estatal, se apoya en un entorno en el que la realidad social ha orillado a implementar medidas de combate al alcoholismo, la inseguridad y la delincuencia, fenómenos relacionados con el funcionamiento de establecimientos mercantiles que venden bebidas alcohólicas.

No debemos ignorar que, detrás de esta conducta que el legislativo local clasificó como grave, existen bienes jurídicos que se pretendieron proteger como la seguridad pública y la salud; y revisar, precisamente, por parte de las personas funcionarias (previo a conceder extensión en el horario para la venta de bebidas alcohólicas), que cada establecimiento cuente con el dictamen de anuencia, **es una medida de política pública que se consideró idónea para disminuir los índices de inseguridad y delincuencia**.

Por estas razones no compartí la invalidez del artículo 5, párrafo tercero, en la porción normativa descrita de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Quintana Roo, pues **no concuerdo con la afirmación de que el catálogo de conductas de graves a no graves de la Ley General de Responsabilidades Administrativas no pueda ser ampliado por las entidades federativas**.

Ministra **Ana Margarita Ríos Farjat**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, formulado en relación con la sentencia del ocho de abril de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 210/2019, promovida por el Municipio de Othón P. Blanco, Estado de Quintana Roo. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintidós de noviembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

⁸ **Artículo 58.** Incurrirá en **actuación bajo Conflicto de Interés** el servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga Conflicto de Interés o impedimento legal. Al tener conocimiento de los asuntos mencionados en el párrafo anterior, el servidor público informará tal situación al jefe inmediato o al órgano que determine las disposiciones aplicables de los entes públicos, solicitando sea excusado de participar en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de los mismos.

Será obligación del jefe inmediato determinar y comunicarle al servidor público, a más tardar 48 horas antes del plazo establecido para atender el asunto en cuestión, los casos en que no sea posible abstenerse de intervenir en los asuntos, así como establecer instrucciones por escrito para la atención, tramitación o resolución imparcial y objetiva de dichos asuntos.

Artículo 59. Será responsable de **contratación indebida** el servidor público que autorice cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la Plataforma digital nacional.

Incurrirá en la responsabilidad dispuesta en el párrafo anterior, el servidor público que intervenga o promueva, por sí o por interpósita persona, en la selección, nombramiento o designación de personas para el servicio público en función de intereses de negocios.