ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2014.

PROMOVENTE: COMISIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS.

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.

En México, Distrito Federal, veintitrés de enero de dos mil catorce, **se da cuenta a la Ministra instructora Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**, con el escrito y anexos de Lucero Ivonne Benítez Villaseñor, en su carácter de Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos; recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal con el número **3056**. Conste.

México, Distrito Federal, veintitrés de enero de dos mil catorce.

Visto el escrito y anexos de Lucero Ivonne Benítez Villaseñor, en su carácter de Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, mediante el cual promueve acción de inconstitucionalidad; con apoyo en los artículos 4°, párrafo tercero, 59, en relación con el 11, párrafos primero y segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tiene por presentada a la promovente con la personalidad que ostenta, haciendo valer el presente medio de control constitucional; por designados **delegados** y **autorizados**; y por exhibidas las documentales que acompaña. En lo referente al domicilio que indica para oír y recibir notificaciones en la ciudad de Cuernavaca, Estado de Morelos, dígasele que no ha lugar a tenerlo por señalado, en virtud de que las partes están obligadas a designar uno en la ciudad sede de este Alto Tribunal, de conformidad con los artículos 5º, de la Ley Reglamentaria de la Materia y 305 del Código Federal de

Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la citada ley.

A efecto de proveer lo conducente a la tramitación de la acción de inconstitucionalidad, se tiene en cuenta lo siguiente:

Primero. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, en el capítulo correspondiente de su escrito inicial señala expresamente que solicita la declaración de invalidez del ***"[A]rtículo 14 del Presupuesto de Egresos para el Estado de Morelos, publicado el veinte de diciembre de dos mil trece, 6ª época, número 5150"***, asimismo, del análisis integral de la demanda, en específico de los conceptos de invalidez que expresa, se advierte, en forma indudable, que dicha Comisión, señala que lo que pretende impugnar es el artículo ***"Décimo Séptimo del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre del año dos (sic) ... que a la letra establece:... Para la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos se asigna la cantidad de $14'500,000.00 (catorce millones quinientos mil pesos 00/100 M. N.)"***. En este sentido, de conformidad con el artículo 59, en relación con el 39 de la Ley Reglamentaria de la materia, aplicado este último precepto por mayoría de razón, **se tiene que lo que en realidad se combate en este asunto es el *artículo Décimo Séptimo del citado Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre del año dos mil catorce,*** contenido en el Decreto número mil doscientos veintidós, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinte de diciembre de dos mil trece,

emitido y promulgado, respectivamente por el Congreso y por el Gobernador del Estado de Morelos.

Segundo. Precisado lo anterior, la Ministra que suscribe advierte que en el caso concreto se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia que da lugar a desechar de plano el presente medio de control, de conformidad con los artículos 59[1] y 65[2], en relación con el diverso 25[3], todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los cuales se desprende la posibilidad de desechar de plano una acción de inconstitucionalidad en aplicación de las causas de improcedencia previstas para las controversias constitucionales en el artículo 19 de la invocada Ley Reglamentaria, con las salvedades que el propio precepto establece, cuando sean manifiestas e indudables, de acuerdo con el artículo 25 de la misma ley, lo cual ha sido así interpretado por el Tribunal Pleno en la tesis de rubro: ***"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE."***, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo II, correspondiente al mes de octubre de mil novecientos noventa y cinco, página setenta y dos.

Tercero. En el caso, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el

---

[1] Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.
[2] Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.
[3] Artículo 25. El ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

artículo 105, fracción II, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en ese orden establecen:

> ***"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:***
> ***(...)***
> ***VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.***
> ***Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:***
> ***(...)***
> ***II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.***

La invocada causa de improcedencia se actualiza en la medida que las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes cuando ello resulte de alguna disposición de la ley, lo cual permite considerar no sólo a las normas legales que rigen al propio medio de control, sino también las bases constitucionales de las que derivan por ser estas las que delinean su objeto y fines, particularmente la fracción II del artículo 105 constitucional. Lo anterior tiene sustento en el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia **P./J. 32/2008**, aplicable por identidad de razón, cuyo tenor, es el siguiente:

> ***"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, ÚNICAMENTE DEBE RESULTAR DE ALGUNA DISPOSICIÓN DE LA PROPIA LEY Y, EN TODO CASO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Conforme a la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, la improcedencia de la controversia constitucional únicamente debe***

resultar de alguna disposición de la propia ley y, en todo caso, de la Norma Fundamental, por ser éstas las que delinean su objeto y fines; de ahí que la improcedencia no puede derivar de lo previsto en otras leyes, pues ello haría nugatoria la naturaleza de ese sistema de control constitucional."

(Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Novena Época, tomo XXVII, correspondiente al mes de junio de dos mil ocho, página novecientas cincuenta y cinco).

En este orden, el artículo 105, fracción II de la Constitución Federal prevé que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre **una norma de carácter general** y la propia Norma Fundamental. De lo anterior deriva que las acciones de inconstitucionalidad **proceden contra normas de carácter general**, pero no contra cualquiera de éstas, sino **únicamente contra aquellas que tengan el carácter de leyes**, o bien, de tratados internacionales, desde su aspecto formal y material, es decir, en el caso específico de las leyes, que estás sean creadas a través de un procedimiento legislativo que culmine con su emisión por parte, precisamente, de un órgano de esa misma naturaleza —Congresos federal y locales— y promulgadas por un órgano ejecutivo —Poderes Ejecutivos federal y locales—, asimismo, que reúnan los atributos de generalidad, abstracción e impersonalidad propios de ese tipo de ordenamientos, de manera tal que si lo impugnado en este medio de control no reúne esas características, no puede estimarse como una norma general para estos efectos y por ende devendrá improcedente la vía intentada. Sirve de apoyo a lo expresado, la jurisprudencia número **P./J. 22/99** que señala:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES. Del análisis y la interpretación de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que: a) Si las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, entonces sólo son procedentes contra normas de carácter general; b) En el propio precepto se habla sólo de leyes y tratados internacionales entendidos como normas de carácter general. Consecuentemente, las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general, pero no contra cualquiera de éstas, sino sólo contra aquellas que tengan el carácter de leyes, o bien, de tratados internacionales. En iguales términos, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, se refiere únicamente a normas generales, leyes y tratados internacionales; por lo tanto, también debe concluirse que prevé la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad exclusivamente en contra de esas normas. La intención del Constituyente Permanente, al establecer las acciones de inconstitucionalidad, fue la de instituir un procedimiento mediante el cual se pudiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución y que la sentencia que se dictara tuviera efectos generales, a diferencia de lo que sucede con el juicio de amparo, en el que la sentencia sólo tiene efectos para las partes. No puede aceptarse su procedencia contra normas diversas, ya que en tales casos, por la propia naturaleza del acto combatido, la sentencia no tiene efectos generales, sino relativos. Por ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1o. de la misma ley y con la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, es decir leyes o

tratados, y son improcedentes en contra de actos que no tengan tal carácter."

(Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo IX, correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y nueve, página doscientas cincuenta y nueve).

Bajo las anteriores premisas, en el caso concreto, el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil catorce y en específico, el artículo Décimo Séptimo que combate, conforme al criterio de aplicación obligatoria en términos de los artículos 43[4] y 73[5] de la ley de la materia, emitido por el Pleno de este Tribunal Constitucional y contenido en la tesis de jurisprudencia número P./J. 24/99 de rubro: "***ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL[6].***"; **no constituye ni formal, ni materialmente una norma de**

[4] ARTÍCULO 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

[5] ARTÍCULO 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

[6] **Texto:** "Por "Ley del Presupuesto" se entiende el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Estado, otorgando competencias y estableciendo derechos y obligaciones para la administración pública y para los particulares. Por "Presupuesto de Egresos" se entiende el decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo determinado. El "Decreto del Presupuesto de Egresos" constituye un acto de aplicación de la "Ley del Presupuesto", en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos; empero, no es el decreto el que otorga competencias o establece derechos y obligaciones, pues éstos ya están previstos en la ley que se aplica. En el ámbito del Distrito Federal, la distinción entre "Ley del Presupuesto" y "Presupuesto de Egresos" está expresamente contemplada tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. De esta manera, a diferencia de lo que sucede con la Ley de Ingresos, la Constitución, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no otorgan el carácter de ley al Presupuesto de Egresos; en cambio, la "Ley del Presupuesto del Distrito Federal", esto es, las disposiciones conducentes del Código Financiero del Distrito Federal, le dan expresamente el carácter de decreto. Es relevante señalar que el multicitado decreto contiene algunas disposiciones que pudieran estimarse como normas de carácter general, porque aparentemente otorgan competencias; sin embargo, en realidad únicamente se limitan a reiterar, y en ocasiones de manera expresa, las que ya están otorgadas en las leyes respectivas. Por otra parte, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en cuanto a su aspecto material, tiene el carácter de un acto administrativo y no de una ley; es decir, no participa de la generalidad, como característica esencial de ésta. Por lo tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueva en su contra resulta improcedente.
Acción de inconstitucionalidad 4/98. Sergio Manuel Aguilera Gómez y otros, en su carácter de diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 28 de mayo de 1998. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Guadalupe M. Ortiz Blanco y Miguel Ángel Ramírez González.

carácter general para efectos de su impugnación en la vía de acción de inconstitucionalidad, sino que su naturaleza jurídica es de un acto de aplicación en este caso, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, ya que únicamente autoriza o determina de manera individual y concreta el monto de la asignación presupuestal otorgada a la Comisión de Derechos Humanos de la entidad, limitada a un ejercicio fiscal determinado y una vez concluido éste, se agota su vigencia y aplicación.

En estas condiciones, bajo el criterio mayoritario del Tribunal Pleno, al constituir el Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos un acto administrativo, entonces, no es susceptible de impugnación a través de este medio de control constitucional, por lo que debe desecharse la acción de inconstitucionalidad intentada, al no ser una norma general la materia de su impugnación

Finalmente, es importante señalar a la Comisión promovente que el criterio Plenario que sustenta esta decisión, fue materia de un nuevo análisis por parte del propio Tribunal Pleno en sesión de cinco de diciembre de dos mil trece, con motivo de la resolución de la controversia constitucional 18/2013, promovida por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, en contra del Presupuesto de Egresos de esa entidad para el ejercicio fiscal de dos mil trece. En dicha sesión, por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Silva Meza; en contra del voto de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández y la Ministra que suscribe, se reiteró la naturaleza de acto administrativo

de dichos instrumentos presupuestarios. Así, al no haberse reunido la votación calificada necesaria (ocho votos) para modificar o superar el precedente contenido en la tesis P./J. 24/99, dicho criterio es de observancia obligatoria para la Ministra instructora que suscribe.

Por lo expuesto y fundado, se acuerda:

I. Se desecha de plano, por notoria y manifiesta improcedencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por Lucero Ivonne Benítez Villaseñor, en su carácter de Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.

II. Una vez que cause estado este proveído, archívese el expediente como asunto concluido.

III. Notifíquese por lista y mediante oficio a la Comisión promovente en su residencia oficial.

Lo proveyó y firma, **la Ministra instructora Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**, quien actúa con el licenciado Marco Antonio Cepeda Anaya, Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.

Esta foja corresponde al proveído de veintitrés de enero de dos mil catorce, dictado por la **Ministra instructora Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**, en la acción de inconstitucionalidad **6/2014**, promovida por Lucero Ivonne Benítez Villaseñor, en su carácter de Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos. Conste.
JGTR 2