



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

FORMA A-54

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 7/2014.
PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL
MOVIMIENTO CIUDADANO.
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD.

En México, Distrito Federal, a veintinueve de enero de dos mil catorce, se da cuenta al Ministro instructor José Ramón Cossío Díaz, con el escrito y anexos que suscriben diversos integrantes de la Comisión Operativa Nacional del Partido Político Movimiento Ciudadano; registrado por la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal y registrado con el número 5345. Conste.

México, Distrito Federal, a veintinueve de enero de dos mil catorce.

Visto el escrito y anexos que suscriben diversos integrantes de la Comisión Operativa Nacional del Partido Político Movimiento Ciudadano, mediante el cual promueven acción de inconstitucionalidad; y a efecto de proveer lo que en derecho proceda, se tiene en cuenta lo siguiente:

Primero. En el escrito de demanda los promoventes impugnan:

“Decreto número 234 por el que se nombra a los CC. Jesús Zenil Méndez como Presidente; Odilia Cruz de la Cruz como Vocal Primero, y Macrino Solís Francisco como Vocal Segundo, Propietarios, así como a los ciudadanos Vicente Reyes Cruz, Olga Rubio Osorio y Sofío Reyes Manuel como Suplentes respectivos, del Consejo Municipal de Tepetzintla, Veracruz, aprobado por la LXIII Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y publicado en la Gaceta Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz, (...) de fecha 31 de diciembre de dos mil trece.”

Segundo. El decreto legislativo impugnado en lo conducente establece lo siguiente:

“DECRETO NÚMERO 234.

PRIMERO. SE NOMBRA A LOS CIUDADANOS JESÚS ZENIL MÉNDEZ COMO PRESIDENTE; ODILIA CRUZ DE LA CRUZ COMO VOCAL PRIMERO; Y MACRINO SOLÍS FRANCISCO COMO VOCAL SEGUNDO, PROPIETARIOS, ASÍ COMO A LOS CIUDADANOS VICENTE REYES CRUZ, OLGA RUBIO OSORIO Y SOFÍO REYES MANUEL COMO SUS SUPLENTE RESPECTIVOS, DEL CONCEJO MUNICIPAL DE TEPETZINTLA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.

SEGUNDO. EL CONCEJO MUNICIPAL DE TEPETZINTLA, VERARUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PREVIA PROTESTA DE LEY QUE DEBERÁN RENDIR LOS CIUDADANOS QUE SE DESIGNAN COMO SUS INTEGRANTES PROPIETARIOS EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL TRECE, INICIARÁ SUS FUNCIONES EL DÍA PRIMERO DE ENERO DEL AÑO DOS MIL CATORCE Y CESARÁ EN LAS MISMAS EL TREINTA DE JUNIO DEL MISMO AÑO.

TERCERO. LAS ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DEL CONCEJO MUNICIPAL SERÁN LAS QUE LA NORMATIVA APLICABLE CONFIERE AL PRESIDENTE MUNICIPAL; LAS DEL VOCAL PRIMERO, LAS QUE CORRESPONDEN AL SÍNDICO; Y LAS DEL VOCAL SEGUNDO, LAS SEÑALADAS PARA LOS REGIDORES.

CUARTO. COMUNÍQUESE ESTE DECRETO A LOS CIUDADANOS GOBERNADOR DEL ESTADO, PRESIDENTE DEL HONORABLE TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA Y TITULARES DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS DEL ESTADO, AL HONORABLE AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE TEPETZINTLA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, Y A LOS CIUDADANOS NOMBRADOS COMO INTEGRANTES, PROPIETARIOS Y SUPLENTE, DEL CONCEJO MUNICIPAL DE ESE LUGAR, PARA SU CONOCIMIENTO Y EFECTOS PROCEDENTES.

QUINTO. PUBLÍQUESE EL PRESENTE DECRETO EN LA GACETA OFICIAL, ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ESTADO.

DADO EN EL SALÓN DE SESIONES DE LA LXIII LEGISLATURA DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO, EN LA CIUDAD DE XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, A LOS VEINTISIETE DÍAS DEL MES DE DICIEMBRE DEL AÑO DOS MIL TRECE.

**ANA GUADALUPE INGRAM VALLINES
DIPUTADA PRESIDENTA
RÚBRICA.**

**DOMINGO BAHENA CORBALÁ
DIPUTADO SECRETARIO.
RÚBRICA."**

Tercero. Del escrito inicial y sus anexos se advierte que existe un motivo manifiesto e indudable de improcedencia por el que debe desecharse de plano la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 25 y 65, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia, que establecen:

"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 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. (...)".

De conformidad con los preceptos legales que anteceden, el Ministro instructor está facultado para desechar de plano la acción de inconstitucionalidad aplicando 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, en términos del artículo 25 de la misma Ley.

En el caso, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción II, párrafo segundo, inciso f), de la Constitución Federal, 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.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...)

f).- Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro;

(...)"

De lo previsto por el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 65 de la Ley Reglamentaria de la materia, se deduce que las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes cuando ello

resulte de alguna disposición de la ley, lo cual permite considerar las normas legales que rigen este medio de impugnación y las bases constitucionales de las que derivan, particularmente la fracción II del artículo 105 constitucional, de conformidad con la jurisprudencia P./J. 32/2008, aplicable por analogía, que establece:

“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.”

(Semanao 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, registro 169528).

En términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción de una norma de carácter general y la propia norma fundamental; y el inciso f) del propio precepto legitima a los **partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral**, por conducto de sus dirigencias nacionales, para promover el citado medio de control **“en contra de leyes electorales federales o locales”**.

En ese sentido, **las acciones de inconstitucionalidad** tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución General de la República, y **son procedentes sólo contra normas de observancia que tengan el carácter de leyes y tratados internacionales**, de conformidad con la tesis de jurisprudencia P./J. 22/99, pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual señala:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS



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

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."

(Semanao 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, registro 194283).

En estas condiciones, para establecer la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de un tratado, una ley o un decreto, no basta atender a la designación que se le haya dado al momento de su creación, sino a su contenido material, pues sólo atendiendo a éste se podrá determinar si se trata o no de una norma de observancia general que tenga el carácter de ley.

Por tanto, se hace indispensable analizar de manera previa la **naturaleza jurídica del decreto impugnado**, para lo cual es conveniente dejar establecida, aunque sea a grandes rasgos, la diferencia entre acto administrativo y acto legislativo, y la diferencia entre decreto y ley.

La distinción entre los actos administrativos y actos legislativos sólo interesa en cuanto a su aspecto material pues desde el punto de vista formal, además de que no reviste mayor dificultad, no tiene trascendencia alguna para efectos del caso concreto, dado que el decreto impugnado proviene precisamente de un órgano legislativo.

Así, desde el punto de vista material el acto legislativo que tiene la naturaleza de ley es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables.

El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de que goza la ley.

En ese sentido, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras que la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto crea situaciones particulares, concretas e individuales.

De conformidad con lo expuesto, **la acción de inconstitucionalidad que se hace valer es notoriamente improcedente**, en virtud de que los promoventes no impugnan una norma general que tenga el carácter de ley en sentido formal y material, sino que combaten el decreto legislativo que en forma individual y concreta designa a los integrantes del Concejo Municipal de Tepetzintla, Estado de Veracruz, al haberse declarado la nulidad de la elección de los integrantes de dicho Ayuntamiento, celebrada el siete de julio de dos mil trece, conforme a la resolución de cuatro de diciembre de dos mil trece,

N



dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente número SUP/REC/145/2013.

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

Dicho decreto publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno de la entidad el treinta y uno de diciembre de dos mil trece, constituye un acto concreto que materialmente no reviste las características de una norma general, en virtud de que designa a los integrantes del Concejo Municipal para un periodo determinado, esto es, mientras se realizan nuevas elecciones y, además, no se refiere a un número indeterminado e indeterminable de casos ni va dirigido a una pluralidad de personas también indeterminadas e indeterminables.

No pasa inadvertido el criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal en la tesis de jurisprudencia P./J. 54/2010, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE LA PROMOVIDA POR UN PARTIDO POLÍTICO CONTRA NORMAS QUE FACULTEN A UN CONGRESO LOCAL A DESIGNAR CONCEJOS MUNICIPALES ENTRE PERÍODOS REGULARES DE GOBIERNO”** (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXI, abril de 2010, página mil cuatrocientos ochenta y cinco, registro 164863), en el cual se sostuvo que *“las normas que, en términos generales, facultan a un Congreso Estatal para nombrar a los integrantes de un Concejo Municipal a cuyo cargo quedará el gobierno de un Municipio hasta que entren en funciones los nuevos miembros elegidos mediante comicios electorales deben considerarse como electorales para efectos de la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad”*; sin embargo, dicho criterio se refiere a la impugnación de las normas generales que establecen la facultad de designar un Concejo Municipal, las cuales se consideran electorales para efectos de su impugnación en esta vía, pero el acto concreto de aplicación, aunque pueda considerarse de naturaleza electoral, no reúne las características de generalidad, permanencia, abstracción e impersonalidad de que goza la ley, dado que crea una situación jurídica particular, referente al

nombramiento o designación de los integrantes del Concejo Municipal que asumirá el gobierno del Municipio de manera provisional, en sustitución del Ayuntamiento, mientras se realicen nuevas elecciones y entran en funciones los nuevos integrantes de cabildo elegidos popularmente.

Por los motivos expuestos, se actualiza la causa de improcedencia prevista en los artículos 25, 65, párrafo primero, 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 la fracción II del artículo 105 constitucional, la cual es notoria y manifiesta en virtud de que se refiere a una cuestión de derecho y aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería factible llegar a una conclusión diversa, siendo aplicable, por analogía, la tesis jurisprudencial número P. LXXI/2004, de rubro: "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE SU DESECHAMIENTO DE PLANO SI LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA ESTRIBA EN UNA CUESTIÓN DE DERECHO NO DESVIRTUABLE CON LA TRAMITACIÓN DEL JUICIO.**" (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XX, correspondiente al mes de diciembre de dos mil cuatro, página mil ciento veintidós, registro 179954).

Por lo expuesto y fundado, se acuerda:

I. Se desecha de plano por notoriamente improcedente, la acción de inconstitucionalidad promovida por diversos integrantes de la Comisión Operativa Nacional del Partido Político Movimiento Ciudadano.

II. Notifíquese por lista y mediante oficio a los promoventes, en el domicilio designado en su demanda para oír y recibir notificaciones en esta ciudad.

III. Una vez que cause estado este auto, archívese el expediente como asunto concluido.

N



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 7/2014

FORMA A-54

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor José Ramón Cossío Díaz**, 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, que da fe.

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

Esta hoja corresponde al proveído de veintinueve de enero de dos mil catorce, dictado por el **Ministro instructor José Ramón Cossío Díaz**, en la acción de **inconstitucionalidad 7/2014**, promovida por el **Partido Político Nacional Movimiento Ciudadano**. Conste.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
ACUERDO