



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
 SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
 "Año del Centenario de la Promulgación de la  
 Constitución Política de los Estados Unidos  
 Mexicanos"

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 95/2017**  
**PROMOVENTE: PARTIDO REVOLUCIONARIO**  
**INSTITUCIONAL**  
**SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**  
**SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS**  
**CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE**  
**INCONSTITUCIONALIDAD**

Ciudad de México a quince de agosto de dos mil diecisiete, se da cuenta al **Ministro José Fernando Franco González Salas**, instructor en el presente asunto, con el expediente de la acción de inconstitucionalidad al rubro indicada, promovida por Enrique Ochoa Reza, quien se ostenta como Presidente del Partido Revolucionario Institucional, recibida el catorce de agosto del año en curso en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal y turnada conforme al auto de radicación de ayer. Conste.

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

Visto el escrito suscrito por Enrique Ochoa Reza, quien se ostenta como Presidente del Partido Revolucionario Institucional, mediante el cual promueve la presente acción de inconstitucionalidad, se provee lo siguiente.

Se tiene al promovente **señalando domicilio** para oír y recibir notificaciones en esta ciudad y **designando autorizada** para tales efectos; esto, con fundamento en los artículos 4, párrafo tercero<sup>1</sup>, en relación con el 59<sup>2</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 305<sup>3</sup> del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en términos del artículo 1<sup>4</sup> de la referida ley.

**1 Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 4. [...]**

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

<sup>2</sup> **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.

<sup>3</sup> **Artículo 305.** Todos los litigantes, en el primer escrito o en la primera diligencia judicial en que intervengan, deben designar casa ubicada en la población en que tenga su sede el tribunal, para que se les hagan las notificaciones que deban ser personales. Igualmente deben señalar la casa en que ha de hacerse la primera notificación a la persona o personas contra quienes promuevan, o a las que les interese que se notifique, por la intervención que deban tener en el asunto. No es necesario señalar el domicilio de los funcionarios públicos. Estos siempre serán notificados en su residencia oficial.

<sup>4</sup> **Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 95/2017

No obstante lo anterior, se arriba a la conclusión de que procede desechar la acción de inconstitucionalidad intentada, conforme a las consideraciones que se desarrollan a continuación.

En su escrito inicial, el promovente impugna lo siguiente:

*“Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral”, contenidos en la Resolución INE/CG338/2017 de fecha 20 de julio de 2017, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 09 de agosto de 2017.”*

Al respecto, es importante señalar que de conformidad con los artículos 25<sup>5</sup>, en relación con el 59, y 65, primer párrafo<sup>6</sup>, de la ley reglamentaria y del análisis integral del escrito por el que se promueve el presente medio de control, es manifiesto e indudable que en el caso concreto se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19<sup>7</sup> del citado ordenamiento, en relación con la fracción II del artículo 105<sup>8</sup> de la Constitución Federal, lo que da lugar a desecharlo de plano.

De los últimos numerales en cita se desprende que las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes cuando dicha figura procesal resulte de alguna disposición de la propia ley y, en todo caso, de la propia Constitución Federal, por ser éstas las que delinear el objeto y la finalidad de este medio de control; de lo contrario, su procedencia sería antitética al sistema de control constitucional del que forma parte o de la integralidad y naturaleza del juicio mismo.

Sirve de apoyo a esta consideración, por analogía, el siguiente criterio sustentado por el Tribunal Pleno:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ACTUALICE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, NO ES INDISPENSABLE QUE EXISTA Y SE VINCULE CON UNA DISPOSICIÓN EXPRESA Y ESPECÍFICA AL RESPECTO EN ESE ORDENAMIENTO JURÍDICO.** Conforme a la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria

<sup>5</sup> **Artículo 25.** El Ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

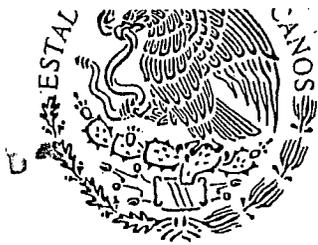
<sup>6</sup> **Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20. [...].

<sup>7</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

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

<sup>8</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. [...].



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
 SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
 "Año del Centenario de la Promulgación de la  
 Constitución Política de los Estados Unidos  
 Mexicanos"

de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia del juicio debe resultar de alguna disposición de esa ley, esto es, que sea consecuencia de la misma, sin que sea necesario que expresa y específicamente esté consignada como tal en alguna parte del ordenamiento, pues siendo la condición para que dicha causa de improcedencia se actualice, que resulte del propio ordenamiento, ésta válidamente puede surtirse cuando del conjunto de disposiciones que integran a la citada ley reglamentaria y de su interpretación, en lo que se refiere a la controversia constitucional, en tanto delinean el objeto y fines de la propia figura procesal constitucional, se revelen casos en que su procedencia sería contraria al sistema de control constitucional del que forman parte o de la integridad y naturaleza del juicio mismo."<sup>9</sup>

Para sostener lo anterior, es necesario recordar que este Alto Tribunal ha determinado al analizar e interpretar la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal que las acciones de inconstitucionalidad comprenden solamente el control de normas de carácter generales, pero no contra cualquiera de éstas, sino sólo contra aquellas que tengan el carácter de leyes, o bien, de tratados internacionales. Esta consideración encuentra apoyo en las siguientes tesis de jurisprudencia sustentadas por el Tribunal Pleno:

**"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

<sup>9</sup> Tesis P.LXIX/2004. Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XX, diciembre de dos mil cuatro, página, 1121.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 95/2017

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.<sup>10</sup>

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL.** Para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es preciso analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado y, para ello, es necesario tener en cuenta que un acto legislativo 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, y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las que goza la ley. Además, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales. En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracto e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual. Por otra parte, la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general.<sup>11</sup>

Además, de dichos criterios, se desprende que el Tribunal Pleno al interpretar el artículo 105, fracción II, constitucional, determinó no se trata de cualquier ordenamiento que pudiera tener las características de norma general, sino de **aquellas que revisten el carácter formal y material de leyes y, por tanto, son improcedentes contra actos que no tengan ese carácter.**

Aunado a lo anterior, conforme a lo previsto en el artículo 61, fracción II<sup>12</sup>, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, se advierte que su procedencia se limita a normas generales, ya que, por regla general, el escrito por el que se ejercite la acción deberá contener, entre otros requisitos, el nombre del órgano legislativo que la expidió y del ejecutivo que la promulgó, es decir, se trata de actos

<sup>10</sup> Jurisprudencia P./J.22/99, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época IX, abril de mil novecientos noventa y nueve, página 257, registro 194283.

<sup>11</sup> Tesis P./J. 23/99. Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo IX, abril mil novecientos noventa y nueve, página, 256.

<sup>12</sup> **Artículo 61.** La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener: [...] II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas; [...]



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
"Año del Centenario de la Promulgación de la  
Constitución Política de los Estados Unidos  
Mexicanos"

formalmente legislativos, pues se expiden por el poder legislativo, federal o local, a través del procedimiento que marca la ley para la creación de leyes, el que culmina con su promulgación y publicación por parte del órgano ejecutivo.

Asimismo, conforme a lo establecido en el artículo 64<sup>13</sup>, de la ley de la materia, por regla general, debe darse vista a tales órganos legislativo y ejecutivo, para que rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad.

En este orden de ideas, es evidente que la acción de inconstitucionalidad sólo procede en contra de normas **generales formal y materialmente**.

Similares consideraciones sostuvo la Primera Sala de este Alto Tribunal al resolver, en sesión de veintinueve de octubre de dos mil catorce, el recurso de reclamación 35/2014-CA<sup>14</sup>, derivado de la acción de inconstitucionalidad 18/2014.

Ahora, en el caso, se observa que la acción de inconstitucionalidad que hace valer el promovente **es notoriamente improcedente**, en virtud de que en ella no impugna una norma general que tenga el carácter de ley en **sentido formal**, sino que **combate** unos lineamientos emitidos por el Instituto Nacional Electoral, que regulan la difusión de propaganda encaminada a promover, en forma concreta e individualizada, a un partido político o a una persona para obtener una precandidatura o candidatura o el voto en los procesos electorales locales y federales.

<sup>13</sup> **Artículo 64.** Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo.

<sup>14</sup> Aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 95/2017

En efecto, se advierte que los lineamientos combatidos **no son un acto formalmente legislativo**, pues **no fue expedido por un órgano legislativo y promulgado por un órgano ejecutivo**, sino que fue expedido por el Instituto Nacional Electoral, autoridad en materia electoral, al ejercer la facultad de atracción, a efecto de emitir los lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral, conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado B, inciso a), número 5, apartado C, párrafo segundo, inciso c), de la Constitución Federal<sup>15</sup> y 32, párrafo segundo, inciso h)<sup>16</sup>, en relación con el 44, párrafo primero, inciso ee), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en acatamiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los expedientes SUP-REP-575/2015 y SUP-REP-198/2016, como se observa en la resolución INE/CG338/2017, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por la que se aprueba ejercer la facultad de atracción, a efecto de emitir los lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral.

Por los motivos expuestos, como se adelantó, se actualiza la causa de improcedencia prevista en los artículos 25, 65, párrafo primero, y 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria, en relación con la fracción II del artículo

### <sup>15</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

#### **Artículo 41.** [...]

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: [...]

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución. [...]

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales: [...]

5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales; [...]

Apartado C. [...]

En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá: [...]

c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación. [...]

### <sup>16</sup> **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

#### **Artículo 32.** [...]

2. Además de las anteriores, el Instituto, en los términos que establece esta Ley, contará con las siguientes atribuciones: [...]

h) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los Organismos Públicos Locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación; [...]

#### **Artículo 44.**

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones: [...]

ee) Ejercer las facultades de asunción, atracción y delegación, así como en su caso, aprobar la suscripción de convenios, respecto de procesos electorales locales, conforme a las normas contenidas en esta Ley; [...]



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
"Año del Centenario de la Promulgación de la  
Constitución Política de los Estados Unidos  
Mexicanos"

105 Constitucional, la cual es notoria y manifiesta en tanto que se desprende de la simple lectura de la demanda, y toda vez que se refiere a una cuestión de derecho, aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería factible llegar a una conclusión diversa a la aquí alcanzada, siendo aplicable al respecto, por analogía, la tesis jurisprudencial 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."**<sup>17</sup>

En este orden, como se precisó en el presente proveído, lo conducente es desechar de plano, por notoriamente improcedente, la demanda presentada en vía de acción de inconstitucionalidad, en virtud de que **no se impugna una norma general que tenga el carácter de ley en sentido formal.**

Por lo expuesto y fundado, se

**ACUERDA**

**PRIMERO.** Se desecha de plano, por notoriamente improcedente, la acción de inconstitucionalidad 95/2017, promovida por Enrique Ochoa Reza, quien se ostenta como Presidente del Partido Revolucionario Institucional.

**SEGUNDO.** Sin perjuicio de lo anterior, se tiene al promovente señalando domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad y designando autorizada para tales efectos.

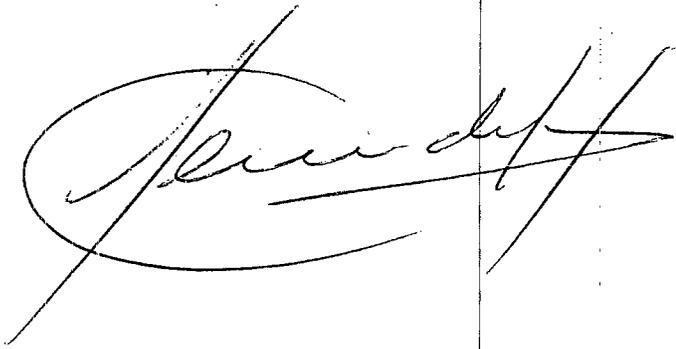
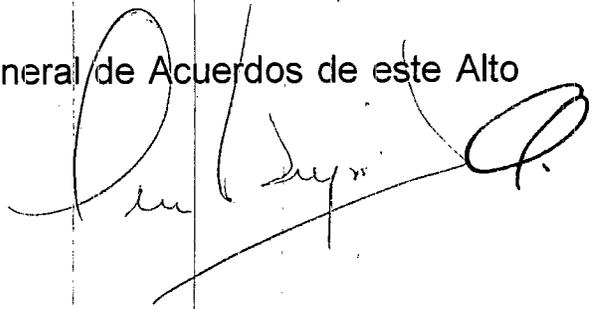
**Notifíquese** y, una vez que cause estado este auto, archívese el expediente como asunto concluido.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor José Fernando Franco González Salas**, quien actúa con Leticia Guzmán Miranda, Secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de

<sup>17</sup> Jurisprudencia P. LXXI/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, diciembre de dos mil cuatro, página 1122, registro 179954.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 95/2017**

Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, que da fe.

A large, stylized handwritten signature in black ink, appearing to read 'Francisco'.A smaller handwritten signature in black ink, appearing to read 'Francisco'.

Esta hoja corresponde al proveído de quince de agosto de dos mil diecisiete, dictado por el **Ministro instructor José Fernando Franco González Salas**, en la acción de **inconstitucionalidad 95/2017**, promovida por el **Partido Revolucionario Institucional**.

Conste.   
LAMD