



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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 82/2018**  
**PROMOVENTE: COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS**  
**SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**  
**SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD**

En la Ciudad de México, a dos de octubre de dos mil dieciocho, se da cuenta al **Ministro Javier Laynez Potisek, instructor en el presente asunto**, con el expediente de la acción de inconstitucionalidad **82/2018**, turnada conforme al auto de presidencia de uno de octubre pasado. Conste.

Ciudad de México, dos de octubre de dos mil dieciocho.

Vistos el escrito y anexos de Jorge Arturo Olivarez Brito, quien se ostenta como Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, mediante los cuales promueve acción de inconstitucionalidad, en la que solicita se declare la invalidez de lo siguiente:

*“Decreto número tres mil cuatrocientos cincuenta y dos, publicado en el Periódico Oficial ‘Tierra y Libertad’ Órgano de Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, Número 5629 6ª Época de fecha 31 de agosto de 2018, mediante el cual se realiza la designación del Titular del Órgano Interno de Control de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos”.*

Se tiene por presentado al promovente con la personalidad que ostenta<sup>1</sup>, en representación de la **Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos**, en consecuencia, se tienen por designados **autorizados y delegados**, así como por señalado **domicilio** para oír y recibir notificaciones en esta ciudad. Lo anterior, con fundamento en los artículos 4, párrafo tercero<sup>2</sup>, y 11, párrafos primero y segundo<sup>3</sup>, en relación

<sup>1</sup> De conformidad con las documentales que al efecto exhibe y en términos del artículo 16, fracción I, de la **Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos**, que establece:

**Artículo 16.** El Presidente de la Comisión será electo por el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros y protestará el cargo ante ellos, en la sesión que se señale para el efecto y tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión; (...).

<sup>2</sup> **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>3</sup> **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. (...).

con el 59<sup>4</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 305<sup>5</sup> del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1<sup>6</sup> de la citada ley.

Con independencia de lo anterior, se estima que en el caso se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia por el que debe **desecharse de plano** la acción de inconstitucionalidad, en términos de lo establecido en el artículo 65, párrafo primero<sup>7</sup>, de la ley reglamentaria.

De acuerdo con el mencionado precepto legal, el Ministro instructor se encuentra facultado para desechar de plano las acciones de inconstitucionalidad cuando advierta un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, lo que encuentra apoyo en la siguiente tesis:

**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE.** *Conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad que permita desechar de plano la demanda presentada, debe ser manifiesta e indudable, pues ello supone que el juzgador, con la mera lectura del escrito inicial y de sus anexos, considera probada la correspondiente causal de improcedencia sin lugar a dudas, sea porque los hechos sobre los que descansa hayan sido manifestados claramente por el demandante o porque estén probados con elementos de juicio indubitables, de suerte tal que los actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla en forma acabada y tampoco puedan, previsiblemente, desvirtuar su contenido.*”<sup>8</sup>

<sup>4</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>5</sup> Código Federal de Procedimientos Civiles

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>6</sup> Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

<sup>7</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 sobreesimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20. (...).

<sup>8</sup> Tesis P. LXXII/95, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo II, octubre de mil novecientos noventa y cinco, página 72, registro 200286.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 82/2018



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

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, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se impugna un acto que **no reviste las características de norma general.**

En efecto, el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, en la parte que interesa, establece:

***“Art. 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: (...)*

*g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)”.*

A

Énfasis añadido.

En relación con este precepto constitucional, el Pleno de este Alto Tribunal ha determinado que a través de las acciones de inconstitucionalidad **únicamente** puede plantearse la no conformidad de normas generales con la Constitución Federal, por lo que dicho medio de control **es improcedente contra actos que no tengan ese carácter.** Esto, en el entendido de que al hablar de normas generales, el artículo en cita se refiere a aquellas que revisten el **carácter formal y material de leyes.**

Desde el punto de vista material, el acto legislativo es aquél mediante el cual se crean **normas generales, abstractas e impersonales,** de ahí

que 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**, esto es, no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de que goza la ley.

Sirven de apoyo a lo anterior, los siguientes criterios jurisprudenciales:

**“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”.<sup>9</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,

<sup>9</sup> Jurisprudencia P.IJ. 22/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo IX, abril de mil novecientos noventa y nueve, página 257, registro 194283.



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

*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, abstracta 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>10</sup>.*

En el caso, el promovente impugna el Decreto número tres mil cuatrocientos cincuenta y dos, mediante el cual el Congreso del Estado designa al titular del Órgano Interno de Control de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.

De ahí que, aunque el Decreto impugnado proviene de un órgano legislativo, lo cierto es que regula una situación particular, concreta e individual y, por ende, desde el punto de vista material reviste las características de un acto administrativo.

En otras palabras, el Decreto impugnado no posee las características de un acto materialmente legislativo, que se refiera a un número indeterminado e indeterminable de casos y dirigido a una pluralidad de personas también indeterminadas e indeterminables; por el contrario, se refiere a una situación particular y concreta, relativa a la designación del titular del Órgano Interno de Control de la Comisión promovente, en términos de la facultad que el artículo 23-C, de la Constitución de Morelos confiere al Congreso del Estado<sup>11</sup>.

En consecuencia, como se adelantó, lo conducente es desechar de plano la acción de inconstitucionalidad, en virtud de que **se impugna un acto que no tiene el carácter de norma general.**

<sup>10</sup> Jurisprudencia P./J. 23/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo IX, abril de mil novecientos noventa y nueve, página 256, registro 194260.

<sup>11</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos

**Artículo 23-C.** Cada uno de los organismos públicos autónomos creados por disposición de esta Constitución, deberá contar con un órgano interno de control, el cual se encargará de la fiscalización de todos los ingresos y egresos, mismos que estarán dotados de autonomía técnica y de gestión, en el desempeño de sus funciones.

La persona titular de dicho órgano interno de control será designado por el Congreso del Estado, mediante el voto aprobatorio de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; durará seis años en su cargo, pudiendo ser designado por un periodo más. (...).

Por tanto, con apoyo en las consideraciones y fundamentos antes citados, se

**ACUERDA**

**PRIMERO.** Se desecha de plano, por notoriamente improcedente la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.

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

**Notifíquese.**

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Javier Laynez Potisek**, quien actúa con Leticia Guzmán Miranda, Secretaria 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.

