



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

FORMA A-54

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2016
PROMOVENTE: MOVIMIENTO CIUDADANO
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ciudad de México, a dieciséis de febrero de dos mil dieciséis, se da cuenta al **Ministro Javier Laynez Potisek, instructor en el presente asunto**, con el expediente de la acción de inconstitucionalidad que al rubro se indica, turnado conforme al auto de quince previo. Conste.

Ciudad de México, a dieciséis de febrero de dos mil dieciséis.

Visto el escrito y anexos de cuenta suscrito por Dante Alfonso Delgado Rannauro, Ma. Teresa Rosaura Ochoa Mejía, Martha Angélica Tagle Martínez, Jéssica María Guadalupe Ortega de la Cruz, Janet Jiménez Solano, Jorge Álvarez Máynez, Christian Walton Álvarez, Juan Ignacio Sampério Montañó, Alejandro Chanona Burguete y María del Pilar Lozano Mac Donald, en su carácter de Coordinador, integrantes y Secretaria General de Acuerdos, respectivamente, de la Comisión Operativa Nacional del **partido político Movimiento Ciudadano**, mediante el cual promueven acción de inconstitucionalidad, para proveer sobre su trámite es necesario tener en cuenta lo siguiente:

En su escrito inicial, el citado instituto político señala expresamente como norma general impugnada el **“Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, en el número 21, Tomo DCCXLVIII, Edición vespertina, de fecha veintinueve de enero de dos mil dieciséis”**; no obstante este señalamiento, de una lectura integral de la demanda se advierte que sólo plantea la inconstitucionalidad del texto del Séptimo Artículo Transitorio de dicho Decreto.

De conformidad con los artículos 25¹, en relación con el 59² y 65, primer párrafo³ de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo

¹ **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.

² **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.”

(...)

105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 19⁴ del citado ordenamiento, en relación con el inciso f)⁵ de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, lo que da lugar a desecharlo de plano.

De los últimos numerales en cita es dable desprender 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 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 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 delinear el objeto y fines de la propia figura procesal constitucional, se revelen

³ **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.

⁴ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...)

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

⁵ **Artículo 105.**

(...)

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.



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2016

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.⁶

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

La causa de improcedencia se surte en el caso concreto por virtud de que el objeto de tutela de las acciones de inconstitucionalidad previstas en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal solamente comprende el control de "normas generales", entendidas éstas como leyes ordinarias federales o locales, expedidas por los órganos legislativos, así como los tratados internacionales enunciados en la indicada fracción II, sin comprender otro tipo de normas, como son las reformas constitucionales, incluidos sus artículos transitorios, como pretende el partido político promovente. En efecto, dicho precepto fundamental distingue el término "disposiciones generales" o "normas generales", e incluso, "leyes electorales federales", "leyes electorales locales" y "tratados internacionales" de la acepción "Constitución", la cual, de acuerdo con el propio numeral, es el referente y parámetro para examinar a todas ellas, es decir, la materia de análisis es que dichas "disposiciones generales" incluidas las electorales, sean conformes con la Norma Fundamental, por lo cual no puede interpretarse que al aludir el citado artículo 105, fracción II, a "normas generales", se hubiera comprendido a la propia Constitución, porque su interpretación integral limita su objeto a las leyes en sentido estricto, esto es, a las expedidas por el legislador ordinario, sea federal, de los Estados o del Distrito Federal.

Sirve de apoyo a la anterior consideración, el criterio mayoritario del Tribunal Pleno contenido en la tesis P. V/2009, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU OBJETO DE TUTELA, RESPECTO DE "NORMAS GENERALES", SÓLO COMPRENDE LEYES ORDINARIAS, FEDERALES O LOCALES Y NO LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."⁷

⁶ Tesis P.LXIX/2004. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XX, Diciembre de 2004. Página: 1121

⁷ **Texto:** Del artículo 105, fracción II, de ese ordenamiento, así como del procedimiento que le dio origen, se advierte que el Órgano Reformador estableció a la acción de inconstitucionalidad como un medio de control de "normas generales", entendidas éstas como leyes ordinarias, federales o locales, expedidas por los órganos legislativos así como los tratados internacionales enunciados en la indicada fracción II, sin comprender otro tipo de normas, entre ellas, las reformas constitucionales. En efecto, dicho precepto distingue el término "disposiciones generales" o "normas generales", e incluso, "leyes electorales federales", "leyes electorales locales" y "tratados internacionales" de

En este orden, si bien la Constitución Federal es, en sentido amplio, un conjunto de normas, lo cierto es que por su propia definición, como documento político, contiene las bases de un Estado constitucional, al comprender, esencialmente, la forma de gobierno y su organización, el reconocimiento de los derechos humanos y los medios de control constitucional, así como los principios y valores fundamentales del Estado, por lo que no puede considerarse como ley ni conferírsele un ámbito federal o local y, menos aún, clasificarse en una materia en concreto, según el precepto o preceptos de que se trate, para los efectos de la procedencia de este medio de control⁸.

De lo anterior se evidencia que la acción de inconstitucionalidad no es la vía idónea para ejercer el control de la regularidad constitucional del contenido de las reformas a la Constitución Federal, incluidos desde luego sus disposiciones transitorias, al formar parte de ellas, pues la propia Norma Fundamental, al establecer dicho medio de control, no contempló la posibilidad de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda ejercer control sobre el procedimiento de reforma previsto en el artículo 135 constitucional, ni mucho menos que pueda hacerlo respecto de la constitucionalidad del contenido de tales reformas⁹.

la acepción "Constitución", la cual, de acuerdo con el propio numeral, es el referente para examinar la ley o tratados, es decir, lo que se sujeta a control es que dichas "disposiciones generales", incluidas las electorales, sean conformes con la Ley Suprema, por lo cual no puede interpretarse que al aludir el citado artículo 105, fracción II, a "normas generales", se hubiera comprendido a la propia Constitución, pues de su interpretación integral se entiende que limita su objeto de examen a las leyes en sentido estricto, esto es, a las expedidas por el legislador ordinario, sea federal, de los Estados o del Distrito Federal. Además, el indicado precepto constitucional sólo legitima para promover aquel medio de control a un porcentaje determinado de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las Legislaturas Locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que, precisamente, las hubieran expedido, por lo que no comprende al Órgano Reformador de la Constitución que no constituye un órgano legislativo ordinario, de los enunciados en el artículo 105 constitucional.

⁸ Tesis: P. VI/2009. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO PUEDE CONSIDERARSE COMO LEY NI CONFERírSELE UN ÁMBITO FEDERAL O LOCAL Y, MENOS AÚN, CLASIFICARSE EN UNA MATERIA EN CONCRETO, PARA LA PROCEDENCIA DE DICHA VÍA. Si bien es cierto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es, en sentido amplio, un conjunto de normas, también lo es que por su propia definición, como documento político, contiene las bases de un Estado constitucional, al comprender, esencialmente, la forma de gobierno y su organización, el reconocimiento de derechos fundamentales y los medios de control constitucional, así como los principios y valores fundamentales del Estado, por lo que no puede considerarse como ley ni conferírsele un ámbito federal o local y, menos aún, clasificarse en una materia en concreto, según el precepto o preceptos de que se trate; para los efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad; por consiguiente, aun cuando una reforma constitucional se hubiese denominado "reforma del Estado", "reforma judicial", "reforma indígena", etcétera, la Constitución es un documento que conforma toda la base del Estado mexicano, sin que pueda encuadrarse en una materia en particular. Así, al no tener un ámbito federal o local, ni material, no puede considerarse que sus reformas y adiciones sean objeto de control a través de la acción de inconstitucionalidad y, por ende, que un porcentaje minoritario de los órganos legislativos enunciados en el artículo 105, fracción II, constitucional, los partidos políticos, las minorías parlamentarias, el Procurador General de la República o las comisiones de derechos humanos, tengan legitimación para ejercerla.

⁹ Tesis P.IV/2009 ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA EJERCER EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS O RESPECTO DEL CONTENIDO DE LAS REFORMAS RELATIVAS. De la evolución histórica de las acciones de inconstitucionalidad se advierte que la intención del Constituyente Permanente fue establecer un mecanismo de control abstracto, por virtud del cual tanto las minorías parlamentarias y el Procurador General de la República, en principio, como los partidos políticos y las comisiones de derechos humanos,



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2016

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

Así, es improcedente que el Alto Tribunal se avoque al conocimiento de una acción de inconstitucionalidad que conforme al propio texto constitucional no se estatuyó para impugnar reformas constitucionales y se otorgue, a partir de ahí, legitimación a entes que no cuentan con ella para ejercer dicha vía en su contra, lo que conllevaría, asimismo, una problemática mayor en cuanto a su sustanciación, pues el artículo 105, fracción II, constitucional, enuncia los entes legitimados para promoverla a partir del ámbito de aplicación de la norma general impugnada y, en otros supuestos, atendiendo a su ámbito material¹⁰.

Conforme a lo anterior, si este medio de control es improcedente para combatir las reformas y adiciones al texto de la Constitución Federal, deviene inconcuso también que un partido político no tenga legitimación para ejercerla aduciendo que el contenido material que combate es de naturaleza electoral, como ocurre en la especie, en que el partido Movimiento Ciudadano combate el Artículo Séptimo Transitorio del Decreto de Reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero del año en curso. En efecto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en criterio

con motivo de las reformas posteriormente realizadas, se encontraran legitimados para plantear la posible inconstitucionalidad de una norma general emitida por el Congreso de la Unión, las Legislaturas Locales o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; sin que al establecer dicho mecanismo de control, ni en las sucesivas reformas de que ha sido objeto el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se haya contemplado la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda ejercer control sobre el procedimiento de reforma previsto en el artículo 135 constitucional, ni mucho menos que pueda hacerlo respecto de la constitucionalidad del contenido de tales reformas.

¹⁰ Tesis P.VIII/2009 ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. AL NO SER LA VÍA PARA IMPUGNAR REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO TIENE COMPETENCIA PARA CONOCER DE ELLA. A través de la acción de inconstitucionalidad sólo puede plantearse la no conformidad de "normas generales" en sentido estricto, esto es, de leyes federales o locales y tratados internacionales, mas no de cualquier otro tipo de normas generales, como podrían ser los reglamentos u otra normatividad que pudiera revestir las características de generalidad y abstracción, pues fue el propio Órgano Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el que limitó la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad a las leyes, o bien, a los tratados internacionales y, de ahí, la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su conocimiento, por lo que como parte también de un poder constituido, el Poder Judicial de la Federación únicamente puede actuar dentro de los límites y en los supuestos que el texto constitucional lo establezca, sin que pueda llegar al extremo de ampliar su ámbito competencial o el objeto de un medio de control constitucional, so pretexto de salvaguardar la supremacía de la Constitución. Así, es improcedente que el Alto Tribunal se avoque al conocimiento de una acción de inconstitucionalidad que conforme al texto constitucional no se estatuyó para impugnar reformas constitucionales, y a partir de ahí otorgue legitimación a entes que no cuentan con ella para ejercer dicha vía en su contra, lo que conllevaría, asimismo, una problemática mayor en cuanto a su sustanciación, pues el artículo 105, fracción II, constitucional, enuncia los entes legitimados para promoverla a partir del ámbito de aplicación de la norma general impugnada y, en otros supuestos, atendiendo a su ámbito material. En consecuencia, en relación con una acción de inconstitucionalidad promovida en esos términos, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 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 propio artículo 105, fracción II, constitucional, así como con los diversos 59 y 65 de la Ley Reglamentaria, toda vez que no es la vía para impugnar una reforma constitucional.

mayoritario¹¹ ha sostenido que los partidos políticos carecen de legitimación para impugnar en esta vía las reformas a la Constitución Federal en materia electoral, puesto que dichos institutos tienen limitada dicha capacidad de acción, tanto por el contenido material como por su ámbito de aplicación, pues su legitimación se circunscribe a las leyes electorales que, precisamente, tendrán aplicación en los procesos electorales en los que participarán, ya sea como partidos nacionales o locales, sin que la Norma Fundamental pueda catalogarse como una ley electoral. Sostener lo contrario implicaría afirmar que le son aplicables las reglas previstas en el indicado artículo 105, fracción II, esto es, que debiera promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse, y durante el mismo no podría modificarse sustancialmente, lo cual es insostenible, dado su carácter de Norma Suprema, que irradia a todo el orden nacional y no frente a procesos electorales en concreto. Por tanto, resulta notorio y manifiesto que los partidos políticos no tienen legitimación para impugnar, vía acción de inconstitucionalidad, el procedimiento de reforma constitucional, pues para ello se tendría, primero, que conceptualizar a la Constitución como una ley, además, darle un rango federal o local y, por último, clasificarla como electoral, lo cual, como se dijo, no es posible.

En consecuencia, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 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 propio artículo 105, fracción II, inciso f) constitucional, así como con los diversos 59 y 65 de la Ley Reglamentaria,

¹¹ Tesis P.VII/2009 ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR A TRAVÉS DE ESE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA ELECTORAL. Tratándose de los supuestos para impugnar una ley electoral por parte de los partidos políticos, el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige que los nacionales la ejerzan a través de sus dirigencias contra leyes electorales federales o locales, y los locales únicamente contra leyes expedidas por la entidad federativa que les otorgó registro como partido, esto es, se trata de un supuesto limitado tanto por el contenido material como por su ámbito de aplicación, pues su legitimación se circunscribe a las leyes electorales que, precisamente, tendrán aplicación en los procesos electorales en que participarán, ya sea como partidos nacionales o locales, sin que la Ley Suprema pueda catalogarse como una ley electoral. Sostener lo contrario implicaría afirmar que le son aplicables las reglas previstas en el indicado artículo 105, fracción II, esto es, que debiera promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse, y durante el mismo no podría modificarse sustancialmente, lo cual es insostenible, dado su carácter de Norma Fundamental, que irradia a todo el orden nacional y no frente a procesos electorales en concreto, máxime si se parte del hecho de que éstos se llevan a cabo a nivel federal, estatal -incluidos los Municipios- y del Distrito Federal, en fechas distintas. Por tanto, los partidos políticos no tienen legitimación para impugnar, vía acción de inconstitucionalidad, el procedimiento de reforma constitucional, pues para ello se tendría, primero, que conceptualizar a la Constitución como una ley, además, darle un rango federal o local y, por último, clasificarla como electoral, lo cual, como se dijo, no es posible.



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2016

toda vez que la acción de inconstitucionalidad no es la vía para impugnar una reforma constitucional.

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

Por lo expuesto y fundado, se acuerda:

ÚNICO. Se desecha por improcedente la acción de inconstitucionalidad 15/2016.

Notifíquese.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Javier Laynez Potisek**, quien actúa con Rubén Jesús Lara Patrón, 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.

[Firma manuscrita]

**A
C
U
E
R
D
O**

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

Esta hoja forma parte del acuerdo de dieciséis de febrero de dos mil dieciséis, dictado por el **Ministro Javier Laynez Potisek**, instructor en la acción de inconstitucionalidad 15/2016, promovida por Movimiento Ciudadano. Conste.

ACR/seo