



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

FORMA A-54

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 102/2016

PROMOVENTES: DIVERSOS DIPUTADOS  
INTEGRANTES DE LA QUINCUAGÉSIMA OCTAVA  
LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE  
COLIMA

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS  
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE  
INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ciudad de México, a veintitrés de noviembre 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 veintidós previo. Conste.

Ciudad de México, a veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis

Visto el escrito y anexos de cuenta, suscrito por Luis Humberto Ladino Ochoa, Miguel Alejandro García Rivera, Martha Leticia Sosa Govea, Crispin Guerra Cárdenas, Riult Rivera Gutiérrez, Gabriela de la Paz Sevilla Blanco, Norma Padilla Velasco, Mirna Edith Velázquez Pineda, J. Dolores Santos Villalvazo y Leticia Zepeda Mesina, quienes se ostentan como diputados de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso de Colima, mediante el cual promueven la presente acción de inconstitucionalidad, se provee lo siguiente en relación con su trámite teniendo en cuenta lo que a continuación se precisa.

En su escrito inicial, los promoventes impugnan lo siguiente:

“La aprobación del acuerdo legislativo, número 24, el cual no ha sido publicado por el Periódico Oficial el Estado de Colima, e incluso con fecha 19 de noviembre del año en curso, se publica el acuerdo número 31 que modifica el acuerdo referido, por los que ambos acuerdos carecen de legalidad, ya que por estos acuerdos se modifica la integración de las Comisiones Legislativas que conforman la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Colima, del Honorable Congreso del Estado. Violando los derechos humanos consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lo previsto en los numerales 50, 56, 58 y 75 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y los artículos 44 y 73 de su Reglamento”.

Al respecto, es importante señalar que de conformidad con los artículos 25<sup>1</sup>, en relación con el 59<sup>2</sup> y 65, primer párrafo<sup>3</sup>, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución

<sup>1</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>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.

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 19<sup>4</sup> del citado ordenamiento, en relación con la fracción II del artículo 105<sup>5</sup> 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 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>6</sup>

---

<sup>3</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>4</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>5</sup> **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:

(...)

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



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

Para sostener lo anterior, es necesario recordar que el objeto de tutela de las acciones de inconstitucionalidad previstas en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal comprende solamente el control de “normas generales”, entendidas como leyes ordinarias federales o locales, expedidas por los órganos legislativos, y promulgadas por órganos ejecutivos, así como los tratados internacionales enunciados en la indicada fracción II, sin comprender otro tipo de normas.

Esta consideración encuentra apoyo en la siguiente tesis de jurisprudencia sustentada 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 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>7</sup>

En estas condiciones, para establecer la procedencia de la acción de inconstitucionalidad contra un tratado, una ley o un decreto, no basta atender a la designación que se le haya dado al momento de su creación,

sino que debe analizarse 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, en el caso, a efecto de determinar lo conducente en relación con la procedencia o no de este medio de control constitucional, se hace indispensable analizar de manera previa la **naturaleza jurídica de los acuerdos impugnados**, para lo cual es conveniente dejar establecida la diferencia entre acto administrativo y acto legislativo, así como entre decreto y ley.

Al respecto, es importante precisar que la distinción entre los actos administrativos y actos legislativos sólo interesa en cuanto a su aspecto material, atendiendo a su contenido, pues desde el punto de vista formal, en relación al órgano que lo emite, no reviste mayor dificultad y no tiene trascendencia alguna para efectos del caso concreto, dado que los acuerdos impugnados provienen precisamente de un órgano legislativo.

Así, desde el punto de vista señalado, el acto legislativo que tiene la naturaleza de ley es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales, pues la ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables, mientras que el acto administrativo crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y 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 o acuerdo legislativo, en cuanto a su aspecto material, es que mientras que la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto o acuerdo crea situaciones particulares, concretas e individuales.

Sirve de apoyo a esta consideración la siguiente tesis de jurisprudencia sustentada por el Tribunal Pleno:

**“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**

---

<sup>7</sup> Jurisprudencia P./J.22/99, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de la Novena Época, IX, abril de mil novecientos noventa y nueve, página 257, registro 194283.



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

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 102/2016

FORMA A-54

**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, 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>8</sup>

Ahora, atento a lo expuesto, es menester indicar que la acción de inconstitucionalidad que hacen valer los promoventes es **notoriamente improcedente**, en virtud de que en ella no impugnan una norma general que tenga el carácter de ley en sentido material, sino que combaten un acuerdo legislativo que, en forma individual y concreta, nombra a los diputados que habrán de integrar las comisiones legislativas del Congreso local.

En efecto, de las constancias de autos es posible desprender que el acuerdo impugnado en este asunto, en lo que interesa, es del tenor siguiente:

“(...) ACUERDO POR EL QUE SE APRUEBA EL CAMBIO EN LA INTEGRACIÓN DE LAS COMISIONES DE RESPONSABILIDADES, DE VIGILANCIA DEL ÓRGANO SUPERIOR DE AUDITORÍA Y DE FISCALIZACIÓN GUBERNAMENTAL DEL ESTADO Y DE PROTECCIÓN CIVIL. (...)”

### ACUERDO No. 32

PRIMERO.- Es de aprobarse y se aprueba el cambio de las Presidencias de las Comisiones de Responsabilidades y Vigilancia del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado, quedando de la siguiente manera: (...)

<sup>8</sup> Jurisprudencia P./J.23/99, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de la Novena Época, IX, abril de mil novecientos noventa y nueve, página 25, registro 1942260.

SEGUNDO.- Es de aprobarse y se aprueba la modificación de una de las Secretarías de la Comisión de Protección Civil, quedando de la siguiente manera: (...)."

Del texto transcrito, es dable desprender que dentro del acuerdo combatido se estableció, esencialmente, la modificación de los titulares de las Presidencias de las comisiones de Responsabilidades y Vigilancia del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado, así como de la Secretaría de la Comisión de Protección Civil, las cuales integran el Congreso local.

De lo anterior se advierte que el acuerdo combatido no va dirigido a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables, sino que constituye un acto concreto que se refiere a la integración de diversas comisiones legislativas del Congreso del Estado, esto es, dicho acuerdo crea situaciones jurídicas particulares y concretas referidas a sujetos determinados, quienes integrarán órganos específicos del Poder Legislativo de la entidad.

Así, resulta evidente que el acuerdo controvertido constituye una decisión relacionada con la organización interna del Congreso local relativa a la designación de los integrantes de sus comisiones, por lo que, se insiste, no constituye un acto legislativo con características de generalidad, abstracción e impersonalidad.

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 105 Constitucional, la cual es notoria y manifiesta en tanto que se desprende de la simple lectura de la demanda y su anexos, y toda vez que se refiere a una cuestión de derecho, aun cuando se admitiera la demanda y se sustentara 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>9</sup>

---

<sup>9</sup> Jurisprudencia P. LXXII/2004, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de la Novena Época, tomo XX, diciembre de dos mil cuatro, página 1122, registro 179954.



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

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, promovida por diversos diputados de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso de Colima, en virtud de que no impugnan una norma general que tenga el carácter de ley en sentido material, sino que combaten un acuerdo legislativo que, en forma individual y concreta, nombra a los diputados que habrán de integrar las comisiones legislativas del Congreso local.

Finalmente, como lo solicitan los promoventes se tienen por designados **delegados** y por señalado el **domicilio** que se indica para oír y recibir notificaciones en esta ciudad.

Por lo expuesto y fundado, se acuerda:

**ÚNICO.** Se desecha por improcedente la acción de inconstitucionalidad **102/2016**.

**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.

Esta hoja forma parte del acuerdo de veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis, dictado por el **Ministro Javier Laynez Potisek**, instructor en la **acción de inconstitucionalidad 102/2016**, promovida por diversos diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Colima. Conste.

~~500~~