

**RECURSO DE RECLAMACIÓN EN LA  
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
19/2018**

**RECURRENTE: Comisión Nacional de  
los Derechos Humanos.**

**MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR  
MORALES  
Presidente de la Suprema Corte  
de Justicia de la Nación  
Presente**

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad debidamente acreditada en los autos de la acción de inconstitucionalidad que al rubro se indica, ante usted con el debido respeto comparezco y expongo:

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 70, con relación a los diversos 51, fracción I, 52, 53 y 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se interpone **RECURSO DE RECLAMACIÓN**, en contra del acuerdo de treinta de enero de dos mil dieciocho, dictado por el Ministro Instructor Eduardo Tomás Medina Mora Icaza, en la acción de inconstitucionalidad **19/2018**, por el que determinó desechar de plano la acción promovida por considerarla notoriamente improcedente, notificado a esta Comisión Nacional el seis de febrero del mismo año, por causar agravio a este Organismo Nacional, el cual se expondrá al tenor de los siguientes:

**I. ANTECEDENTES**

1. El veintiséis de enero de dos mil dieciocho, el suscrito Titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió demanda de acción de

inconstitucionalidad, en contra del Decreto número 52 que establece como derecho, la tarifa por medio de la cual se causará y se pagará el servicio de alumbrado público, aplicado al consumo de energía eléctrica de cada usuario, en los sesenta municipios del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2018; así como del artículo 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Acuamanala de Miguel Hidalgo, expedida mediante decreto número 53; y 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Damián Texóloc, expedida mediante decreto número 63, todas del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2018, publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad, el día veintisiete de diciembre de 2017, en virtud de estimar que se vulneraban los derechos humanos a la seguridad jurídica, a la proporcionalidad en las contribuciones, así como a los principios de legalidad y proporcionalidad en las contribuciones.

2. El veintinueve de enero de dos mil dieciocho, por acuerdo del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ordenó que se formara y registrara el expediente de la acción de inconstitucionalidad **19/2018**, promovida por el suscrito Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

3. El treinta de enero de dos mil dieciocho, el Ministro Instructor Eduardo Tomás Medina Mora Icaza, dictó acuerdo en el que ordenó desechar la acción de inconstitucionalidad radicada bajo el número **19/2018**, por considerarla notoriamente improcedente, acuerdo que fue notificado a esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos el día seis de febrero de dos mil dieciocho, mediante el oficio 1201/2018.

## **II. PROCEDENCIA**

El presente recurso de reclamación resulta procedente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70, párrafo primero, con relación a los diversos 51, fracción I, 52, 53 y 59, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que se interpone en contra del auto dictado por el Ministro Instructor Eduardo Tomás Medina Mora Icaza, el treinta de enero de dos mil dieciocho, por el que

desechó de plano la acción de inconstitucionalidad **19/2018**, promovida por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al considerarla notoriamente improcedente.

Es así que la materia del presente del presente recurso tiene como finalidad demostrar que en el auto emitido por el Ministro Instructor no se actualiza lo dispuesto en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Norma Fundamental.

### **III. OPORTUNIDAD**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 3°, 6°, párrafo primero, 51, fracción I, 52, 59 y 70 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la interposición del recurso de reclamación es de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del acuerdo que se recurre.

En el caso concreto, el acuerdo que se recurre fue notificado a esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos el 6 de febrero de 2018, y surtió efectos el día 7 de febrero del mismo año, por lo que, el plazo de cinco días para la presentación del recurso corre del jueves 8 de febrero de 2018 al miércoles 14 de febrero de 2018; por tanto, al presentarse el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el mismo es oportuno.

### **IV. LEGITIMACIÓN**

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte, respecto de las legislaciones federal y local.

Conforme al citado precepto Constitucional, el suscrito Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió la acción de inconstitucionalidad de la cual deriva el presente recurso. Así, en términos de lo dispuesto por el artículo 11, párrafos primero y segundo, en relación con el diverso 59, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponen que el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que están facultados para representarlos.

En ese sentido, de conformidad con los preceptos citados, acudo a este Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad debidamente acreditada en autos, a interponer como parte legitimada para ello, recurso de reclamación en contra del auto de treinta de enero de 2018, dictado en la acción de inconstitucionalidad 18/2018, por el que se determinó desechar de plano la acción de inconstitucionalidad planteada, por considerarla notoria y manifiesta improcedente.

## V. ACUERDO RECURRIDO

Se trata del acuerdo de 30 de enero de 2018, dictado en el expediente de la acción de inconstitucionalidad **19/2018**, por el Ministro Instructor Eduardo Tomás Medina Mora Icaza, mismo que es de la literalidad siguiente:

*“Ciudad de México, a treinta de enero de dos mil dieciocho.  
Visto el escrito y anexos de Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante el cual promueve acción de inconstitucionalidad; **se tiene por presentado al promovente con la personalidad que ostenta** y, como lo solicita, por designados **autorizados y delegados**; por señalado **domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad**; y devuélvase la copia certificada del oficio de designación con el que acredita su personalidad, previo cotejo y certificación de una copia simple, para que obre en autos.  
Lo anterior, de conformidad con los artículos 4, párrafo tercero, 5 y 11, párrafos primero y segundo, en relación con el 59, de la Ley*

*Reglamentaria de la Materia, así como con los numerales 280 y 305 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en términos del artículo 1° de la citada ley.*

*No obstante lo anterior, se arriba a la conclusión de desechar la acción de inconstitucionalidad intentada, por ser notoriamente improcedente, conforme a las consideraciones que se desarrollan a continuación:*

*De la lectura del escrito relativo y sus anexos, se advierte que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por falta de legitimación del promovente.*

*De conformidad con los artículos 25 y 65 de la Ley Reglamentaria de la Materia, el Ministro instructor en las acciones de inconstitucionalidad examinará ante todo el escrito de demanda y, si encontrare un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano, pudiendo aplicar las causales establecidas en el diverso artículo 19 de la citada normatividad.*

*En la fracción VIII del último precepto invocado, se establece que la improcedencia puede derivar de la citada ley, lo cual permite considerar no sólo los supuestos que de manera específica prevé, sino también los que deriven del conjunto de reformas que la integran y de las bases constitucionales que la rigen.*

*Lo anterior encuentra apoyo, por identidad de razón, en las tesis de jurisprudencia con rubro y texto siguientes:*

**“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 delimitan 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.”*

*Al respecto, la causal de improcedencia notoria que se actualiza deriva directamente de las bases constitucionales que rigen este medio de control constitucional, pues, en términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, la legitimación de la accionante se encuentra limitada a plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general que vulnere los derechos humanos consagrados en dicha Norma Fundamental y los tratados internacionales de los que México sea parte.*

*No obstante, en la especie, el presente medio de control de constitucionalidad es promovido contra normas fiscales por violaciones a los principios tributarios, establecidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, alegando que el legislador del Estado de Tlaxcala estableció una contribución que no guarda congruencia entre el hecho imponible y su base.*

*Al respecto, conviene tener presente que, al resolver la acción de inconstitucionalidad 104/2015, la Segunda Sala de esta Suprema Corte determinó que la Comisión Nacional de (sic.) Derechos Humanos únicamente puede impugnar normas federales o locales que vulneren derechos humanos de rango constitucional o convencional, sin que le sea posible alegar otro tipo de violaciones constitucionales.*

*Lo anterior se traduce en que dicho organismo constitucional autónomo y los organismos locales con idénticas funciones sólo pueden impugnar normas por violar sólo determinados contenidos constitucionales, sin que les sea posible cuestionar las por posibles violaciones a otras partes del texto constitucional.*

*Sirve de apoyo a lo anterior resuelto por el Tribunal Pleno en el recurso de reclamación 340/2006, que dio origen a la siguiente tesis:*

**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.** La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la

*impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El Procurador General de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Por su parte, contra leyes locales están legitimados: 1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.”*

*De manera que, en el caso concreto, tenemos que existe una limitación constitucional en materia de legitimación que se verifica en atención al tipo de violación constitucional que se puede alegar, al establecerse, específicamente, que la Comisión accionante sólo podrá promover el presente medio de control constitucional cuando se aleguen violaciones de leyes o tratados internacionales a derechos humanos y, por ende, no permitir la impugnación de una norma, por violación a otros contenidos constitucionales.*

*En efecto, a la Comisión Nacional de (sic.) Derechos Humanos se le amplió la competencia para reclamar normas en acción de*

*inconstitucionalidad, a efecto de que pueda cuestionar las posibles violaciones a los derechos humanos por parte de órganos legislativos, es decir, la legitimación de la Comisión en la acción de inconstitucionalidad se encuentra íntimamente relacionada con el desarrollo de sus atribuciones como órgano constitucional garante de los derechos humanos.*

*En nuestro sistema constitucional, las funciones que se otorgan a un órgano del Estado deben ser acordes a su naturaleza. Por ende, no se pueden entender concedidas atribuciones que, de alguna manera, escapen a su objeto constitucional.*

*En ese sentido, se reitera, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no es un órgano encargado de vigilar, en abstracto, la validez del orden constitucional y, por ende, no puede promover una acción de inconstitucionalidad por posibles violaciones constitucionales no relacionadas con derechos humanos, tales como los principios tributarios que rigen la obligación ciudadana de contribuir al gasto público.*

*Así, no resulta posible para la accionante plantear conceptos de invalidez en los cuales reclame la violación a principios en materia tributaria, los cuales no son derechos humanos, toda vez que se trata de consideraciones que escapan al ámbito de su legitimación en la acción de inconstitucionalidad.*

*En el caso concreto, como hemos referido, que la tantas veces citada Comisión Nacional promovió la presente acción, controvirtiendo el Decreto Número 52 y, específicamente, los artículos 48 y 31 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acuamanala de Miguel Hidalgo y San Damián Texóloc, ambos del Estado de Tlaxcala, por vulnerar la seguridad jurídica, el derecho a un mínimo vital, la legalidad y la proporcionalidad en las contribuciones, ya que considera que no existe una relación entre el hecho y la base imponible, lo que hace que se cobre un impuesto y no un derecho.*

*Pues bien, lo anterior evidencia que el contenido material de la impugnación versa sobre la posible violación de principios tributarios, por elementos de un tributo, tales como su objeto o tasa, cuestión que escapa claramente a su legitimación en esta vía de control constitucional; lo cual constituye una causa manifiesta e indudable de improcedencia que conduce a desecharla de plano, de conformidad con los artículos 19, fracción VIII, 25 y 65 de la Ley Reglamentaria de*



la Materia, en relación con el 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por identidad de razón, sirve de apoyo a lo anterior la tesis de rubro y texto siguientes:

**“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.** Si de la sola lectura de la demanda se advierte que existen cuestiones de derecho que impiden la procedencia de la controversia constitucional y que, por sus propios caracteres, no son desvirtuables con su tramitación pues nada de lo que se arguya o pruebe podrá modificar o superar esas consecuencias, aquélla debe considerarse notoriamente improcedente y, por ende, procede desecharla de plano.”

Por lo expuesto y fundado, se

**ACUERDA:**

**PRIMERO.** Se desecha por notoriamente improcedente la acción de inconstitucionalidad 19/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**SEGUNDO.** Sin perjuicio de lo anterior, se tiene a la promovente designando autorizados y delegados, así como señalando domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad.

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

**Notifíquese.** Por lista y mediante oficio al promovente, en el domicilio señalado para tal efecto en esta ciudad.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Eduardo Medina Mora I.**, 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.”

## VI. AGRAVIO

**ÚNICO.** El acuerdo de fecha 30 de enero de 2018, dictado por el Ministro Instructor Eduardo Tomás Medina Mora Icaza, por el que acordó desechar la acción de inconstitucionalidad radicada bajo el número **19/2018**, por estimarla

notoriamente improcedente, causa agravio en virtud de que, de forma incorrecta desecha la demanda promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con base en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Norma Fundamental, en contradicción con los criterios del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en acciones de inconstitucionalidad y los principios tributarios como derechos humanos.

A juicio del Ministro Instructor, no resulta posible para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantear conceptos de invalidez en los cuales reclame la violación a principios en materia tributaria, los cuales no son derechos humanos. Resulta incorrecto el sustento jurídico del acuerdo de 30 de enero de 2018, del Ministro instructor, por el que desecha por notoriamente improcedente la acción de inconstitucionalidad echa valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto Número 52 y, específicamente, los artículos 48 y 31 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acuamanala de Miguel Hidalgo y San Damián Texóloc, ambos del Estado de Tlaxcala, por vulnerar la seguridad jurídica, el derecho a un mínimo vital, la legalidad y la proporcionalidad en las contribuciones, ya que el acuerdo de desechamiento no se funda en un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, y por tanto transgrede lo dispuesto por los artículos 1<sup>o</sup>, 19, fracción VIII<sup>2</sup>, 25<sup>3</sup> y 65<sup>4</sup> de la Ley

---

<sup>1</sup> 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>2</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>3</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>4</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.

Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.

Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior es así ya que, en el caso concreto, la improcedencia que acuerda el Ministro Instructor no resulta ni manifiesta ni indudable, puesto que, como lo ha señalado esa Suprema Corte, debe entenderse por “manifiesto” lo que se advierte en forma clara y patente de la lectura de la demanda y sus anexos, y por “indudable” que se tenga la certeza y plena seguridad de que la causa de improcedencia, efectivamente, se actualiza en el caso concreto, sin que se requiera de otros elementos de juicio que lleven a concluir diversa convicción.<sup>5</sup>

Las anteriores consideraciones encuentran apoyo en la Tesis del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación P.LXXII/95, registro 200286, cuyo rubro y texto señalan:

***“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>5</sup> Cfr. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día trece de agosto de dos mil ocho, por el que resuelve el **Recurso de reclamación 27/2008-CA.**, derivado de LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2008, p. 15.

Asimismo robustece lo anterior, por analogía, Jurisprudencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J.128/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, octubre de dos mil uno, página 803, misma, cuyo rubro y texto son los siguientes:

***“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN 'MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA' PARA EL EFECTO DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA. - De conformidad con 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, el Ministro instructor podrá desechar de plano la demanda de controversia constitucional si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia. En este contexto, por 'manifiesto' debe entenderse lo que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de ampliación, en su caso, y de los documentos que se anexen a tales promociones; mientras que lo 'indudable' resulta de que se tenga la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate efectivamente se actualiza en el caso concreto, de tal modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa.”***

Bajo estos parámetros, solamente cuando se actualice un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, el Ministro instructor deberá desechar la acción de inconstitucionalidad, por lo que **las causas de improcedencia deben quedar probadas de manera fehaciente y no inferirse con base en presunciones.**

En ese sentido, resulta indispensable que se tenga la absoluta certeza de que se surten los extremos del motivo de la improcedencia en forma manifiesta e indubitable, para poder desecharse la acción de inconstitucionalidad, pues cualquier motivo de duda obliga a admitirla a trámite.

No obstante, en el caso concreto, no se actualiza una causal manifiesta e indudable de improcedencia que permita decretar su desechamiento, toda vez que al analizar el escrito de demanda de la acción de inconstitucionalidad **19/2018**, el señor Ministro Instructor determinó, en síntesis, lo siguiente:

1. La legitimación de la accionante se encuentra limitada a plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general que vulnere los derechos humanos consagrados en la Norma Fundamental y los tratados internacionales de los que México sea parte.
2. En la especie, la acción de inconstitucionalidad se promovió contra normas fiscales por violaciones a los principios tributarios establecidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General.
3. La Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, al resolver la acción de inconstitucionalidad 104/2015, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos únicamente puede impugnar normas federales o locales que vulneren derechos humanos de rango constitucional o convencional, sin que le sea posible alegar otro tipo de violaciones constitucionales.
4. En el caso concreto, la accionante controvertió el Decreto Número 52 y, específicamente, los artículos 48 y 31 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acuamánala de Miguel Hidalgo y San Damián Texóloc, todas del Estado de Tlaxcala, por vulnerar la seguridad jurídica, el derecho a un mínimo vital, la legalidad y la proporcionalidad de las contribuciones, ya que considera que no existe una relación entre el hecho y la base imponible, lo que hace que se cobre un impuesto y no un derecho.
5. No resulta posible para la accionante plantear conceptos de invalidez en los cuales reclame la violación a principios en materia tributaria, los cuales no son derechos humanos, toda vez que se trata de consideraciones que escapan al ámbito de su legitimación en la acción de inconstitucionalidad.

En contraste, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos adujo en su escrito inicial de demanda, violaciones a los derechos humanos de seguridad jurídica, proporcionalidad en las contribuciones, mínimo vital, así como a los principios de legalidad y proporcionalidad.

**En efecto, este Organismo Constitucional Autónomo estimó como preceptos constitucionales violados los artículos 14, 16 y 31 de la Constitución Federal, estimando como derechos fundamentales vulnerados los de seguridad jurídica, proporcionalidad en las contribuciones, mínimo vital y los principios de proporcionalidad y legalidad. Asimismo, señaló que el Estado incumplía con la obligación de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos.**

En ese sentido, no resulta aplicable que el Ministro Instructor, estime que se actualiza una causa manifiesta e indudable de improcedencia en el sentido de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para impugnar las normas controvertidas, por tratarse de consideraciones que escapan al ámbito de su legitimación en la acción de inconstitucionalidad, cuando los argumentos de invalidez planteados por la actora se dirigen a demostrar la transgresión del derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad como pilares del actuar del estado frente a los particulares.

Al respecto, es menester señalar que el Pleno de ese Máximo Tribunal Constitucional, al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 42/2013<sup>6</sup> determinó que basta con que esta Comisión Nacional aduzca en su demanda una violación a cualquier derecho humano reconocido en el orden jurídico mexicano, para considerarla como legitimada para promover este medio de defensa constitucional. Es decir, para tener por satisfecho el requisito de legitimación, no es necesario que se realice un análisis preliminar sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, ni hacer un pronunciamiento sobre si

---

<sup>6</sup> Resuelta el 26 de junio de 2017. En el considerando tercero de esta sentencia se adoptaron las mismas consideraciones que en las diversas 22/2009 y 49/2009, las cuales fueron aprobadas por unanimidad de votos.

ésta tutela o no derechos humanos, puesto que ésa es una cuestión que atañe al fondo del asunto, consideraciones que por su relevancia conviene transcribir:

*“Al respecto, debe señalarse que este Tribunal Pleno al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 22/2009 y 49/2009, **estableció que basta con que la citada Comisión aduzca en su demanda una violación a derechos humanos, para considerarla como legitimada para promover este medio de defensa constitucional. Es decir, para tener por satisfecho el requisito de legitimación, no es necesario que se realice un análisis preliminar sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, ni hacer un pronunciamiento sobre si ésta tutela o no derechos humanos, puesto que ésa es una cuestión que atañe al fondo del asunto; sino más bien, determinar si la impugnación que realiza en cada caso, está dirigida precisamente a la salvaguarda de esos derechos fundamentales**, pues de no ser así —como pudiera ser el caso en que se alegara una invasión de ámbitos competenciales, desvinculada de la protección a derechos humanos—, se actualizaría su falta de legitimación para iniciar este medio de control, pues dicha Comisión tiene una limitación constitucional en materia de legitimación que se verifica en atención al tipo de violación constitucional que pretende impugnar, al señalar específicamente el texto constitucional que sólo podrá interponer acción cuando se aleguen violaciones de leyes o tratados internacionales a derechos humanos y no de otro tipo.*

Para ello, para determinar si efectivamente existe en realidad una impugnación a normas generales en las que se considere que se vulneran derechos humanos, debe llevarse a cabo un estudio profundo sobre el fondo del asunto, y en su caso, determinar si efectivamente las normas impugnadas se refieren a derechos humanos tutelados por la Norma Fundamental, pero no como lo hace valer el Ministro Instructor, declarar la improcedencia de la impugnación por falta de legitimación del promovente, señalando que no es posible impugnar la violación a principios en materia tributaria, los cuales no son derechos humanos, y que por tanto se trata de consideraciones que escapan al ámbito de su legitimación en la acción de inconstitucionalidad.

En suma, resulta necesario destacar las consideraciones del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2013, **en la que determinó que el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, establece los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad los cuales, además de constituir derechos fundamentales,** enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, tal y como se desprende de la literalidad siguiente:

*“El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto a nivel federal como en el del Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Este precepto en lo que interesa dispone:*

**“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:**  
(...).

**IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”**

**El citado precepto establece los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, los cuales se señalan a continuación:**

- *Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.*
- *Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.*
- *Sólo se pueden crear mediante ley.*



- *Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.*
- *Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.*

*De acuerdo con estas características previstas por la Norma Fundamental se puede válidamente formular un concepto jurídico de contribuciones o tributos que resulte aplicable a todos los niveles de gobierno, que puede definirse como un ingreso de derecho público –normalmente pecuniario– destinado al financiamiento de los gastos generales obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Distrito Federal, Estados o Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.”*

Es así que el acuerdo recurrido resulta contradictorio con los criterios del Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los siguientes motivos:

**1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para promover la acción de inconstitucionalidad desechada porque aduce violaciones a los derechos humanos de seguridad jurídica, mínimo vital y legalidad.**

**2. Se satisface el requisito de legitimación, ya que no es necesario que se realice un análisis preliminar sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, ni hacer un pronunciamiento sobre si ésta tutela o no derechos humanos, puesto que ésta es una cuestión que atañe al fondo del asunto.**

**3. El análisis preliminar sobre la constitucionalidad y el pronunciamiento relativo a que los principios tributarios no son derechos humanos, realizado por el Ministro Instructor no es aplicable, pues, como lo ha señalado el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto**

**público, proporcionalidad y equidad los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental.**

Por estos motivos, la causa de improcedencia invocada no puede considerarse manifiesta ni indudable, ya que, para arribar a dicha conclusión, resulta necesario realizar el análisis de fondo precisado, lo que implica un estudio del asunto de manera más profunda y detallada que la que puede realizarse al dictar el primer auto recaído a la promoción del medio de control constitucional que ocupa, dicho análisis debe ser realizado por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al hacer el estudio de fondo de la demanda interpuesta.

Debe enfatizarse que, en la acción de inconstitucionalidad **19/2018**, de la que derivó el presente recurso, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó diversas normas por atentar contra el derecho humano de seguridad jurídica, mínimo vital y legalidad, por estimar que el Legislador Local del Estado de Tlaxcala coloca a las personas en un estado de incertidumbre jurídica, al establecer normas que permiten la arbitrariedad y el abuso de las autoridades.

Ahora bien, tomando en consideración que la materia de este medio de impugnación se limita a establecer si el acuerdo recurrido se adecúa o no a lo dispuesto por la Ley Reglamentaria, para demostrar que el motivo de la improcedencia no es ni manifiesto ni indudable, en cuanto a que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para interponer la acción de inconstitucionalidad **19/2018**, resulta necesario señalar a grandes rasgos los derechos humanos que se estimaron vulnerados por las normas impugnadas.

Del escrito inicial de demanda de la acción de inconstitucionalidad **19/2018**, se desprende que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos efectivamente señaló que el Decreto No. 52, así como los artículos 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Acuamanala de Miguel Hidalgo; y 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Damián Texóloc, todos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2018, vulneran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

en lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 31 fracción IV, pues se consideran violatorios de los derechos humanos a la seguridad jurídica, a la proporcionalidad en las contribuciones y al mínimo vital, por lo que se advierte que la impugnación que se realiza está dirigida a la salvaguarda de derechos fundamentales.

Lo anterior es así en virtud de que, esta Comisión Nacional estima que se trasgrede el derecho humano a la seguridad jurídica, el cual es la base sobre la que descansa el sistema jurídico mexicano, de esta manera lo que se pretende con la demanda de acción de inconstitucionalidad **19/2018** es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto en estado de indefensión, en virtud de que la seguridad jurídica se traduce en la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad o prohibición del exceso, precisamente a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa, como lo ha expresado el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia 1ª./J. 139/2012 (10ª.), de la Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, p. 437, Materia Constitucional, del rubro siguiente: **SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE.** <sup>7</sup>

Asimismo, como se ha hecho patente, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que los elementos de proporcionalidad y equidad de los tributos y de los derechos son un derecho fundamental<sup>8</sup>, por lo que en relación

---

<sup>7</sup> Jurisprudencia 1ª./J. 139/2012 (10ª.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, p. 437, Materia Constitucional, del rubro siguiente: **SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE.**

<sup>8</sup> Jurisprudencia con número de Registro: 1011926 (6ª.), del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Vigésima Primera Sección - Principios de justicia tributaria, Materia Constitucional, del rubro siguiente: **IMPUESTOS, EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD DE LOS.**

Tesis Aislada 2ª. CVI/2007 (9ª.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, agosto de 2007, Pag. 637, Materia Constitucional, Administrativa, del rubro siguiente: **EXTRANJEROS. GOZAN DE LOS DERECHOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL QUEDAR SUJETOS A LA POTESTAD TRIBUTARIA DEL ESTADO MEXICANO.**

con los derechos al mínimo vital y a la proporcionalidad de las contribuciones, estos son claramente derechos humanos, y por lo tanto esta Comisión Nacional se encuentra legitimada para impugnar normas generales que considere vulneran a los mismos.

Por ello, resulta evidente que esta Comisión Nacional se encuentra legitimada para interponer la acción de inconstitucionalidad **19/2018**, en virtud de que se aducen violaciones a derechos humanos, por lo cual el motivo para el desechamiento de la demanda por notoria improcedencia, decretada por el Ministro instructor Eduardo Tomás Medina Mora Icaza debe considerarse que no resulta ni manifiesto ni indudable, tan es así que ese Alto Tribunal ha admitido a trámite las acciones de inconstitucionalidad diversas 18/2018, y 27/2018, interpuestas por esta Comisión Nacional, y en las cuales se impugnaron diversas normas que se considera transgreden derechos humanos, en términos análogos a los aducidos en la acción 19/2018.

En el caso de la demanda de acción de inconstitucionalidad, presentada por este Organismo Constitucional, ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, el día veintidós de enero de dos mil dieciocho, en contra de diversas Leyes de Ingresos de los Municipios de Aguascalientes, a la que se le asignó el número de expediente **18/2018**, y turnada para su instrucción al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, la misma fue admitida a trámite mediante acuerdo de veinticuatro de enero de dos mil dieciocho.

En dicha demanda, se impugnaron, en sentido similar a la demanda que dio origen al presente recurso, normas que establecen una contribución a la que otorgan la naturaleza jurídica de “derecho”, por la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes de los diversos Municipios de Aguascalientes, no obstante que dicha contribución, materialmente constituye un impuesto, por tomar como base el consumo de energía eléctrica de cada usuario,

---

Tesis Aislada 2ª. LXXX/2008 (9ª.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, junio de 2008, Pag. 447, Materia Constitucional, Administrativa, del rubro siguiente: **JUSTICIA TRIBUTARIA. NATURALEZA CONSTITUCIONAL DE SUS PRINCIPIOS.**

y por tanto, se considera que transgrede los derechos humanos a la seguridad jurídica, al mínimo vital y a la proporcionalidad de las contribuciones, así como los principios de legalidad y proporcionalidad en las contribuciones.

Por su parte, en la demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por este Organismo Constitucional Autónomo en fecha veintinueve de enero de dos mil dieciocho, en contra de diversas Leyes de Ingresos de los Municipios de Zacatecas, a la que se le asignó el número de expediente **27/2018**, y turnada para su instrucción al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, la misma fue admitida a trámite mediante acuerdo de treinta y uno de enero de dos mil dieciocho.

En ese sentido, es evidente que la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad **19/2018** no resulta manifiesta ni indudable y por lo tanto no procedía decretar su desechamiento, tomando en consideración que diversas demandas de acción, planteadas en términos análogos a la misma, has sido admitidas a trámite por ese Máximo Tribunal. Es decir, se ha reconocido la legitimación con que cuenta esta Comisión Nacional para intentar acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes tributarias, cuando se considera que éstas, al trasgredir los principios de las contribuciones, vulneran derechos humanos como el de seguridad jurídica.

Adicionalmente, conviene recordar que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia deben ser claras e indudables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Jurisprudencia P./J. 36/2004, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XIX, Junio de 2004, p. 865, del rubro: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE**

Por todo lo anterior, es inconcuso que el acuerdo de fecha treinta de enero de dos mil dieciocho, dictado por el Ministro Instructor Eduardo Tomás Medina Mora Icaza, por el que ordenó desechar la acción de inconstitucionalidad radicada bajo el número **19/2018**, causa agravio, ya que se argumentaron violaciones a derechos humanos y por lo tanto no existe una causa manifiesta e indudable de procedencia, de acuerdo al contenido de los artículos 1°, 19, fracción VIII, 25 y 65 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello, en virtud de que la acción de inconstitucionalidad que dio origen al presente recurso no es manifiesta ni indudablemente su improcedencia, pues este Organismo Autónomo, adujo violaciones a derechos humanos, tales como la seguridad jurídica y la legalidad, incluso aquellos principios tributarios que, como ese Pleno ha sostenido constituyen derechos fundamentales, y por tanto esta Comisión Nacional se encuentra legitimada para promover el medio de control constitucional que se está desechando, en términos de lo establecido en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como que el suscrito cuenta con las facultades necesarias para representarla legalmente.

En ese sentido, como se anticipó, la causa de improcedencia invocada no puede considerarse manifiesta ni indudable, ya que para arribar a dicha conclusión, será necesario realizar el análisis precisado en párrafos precedentes, lo que implica un estudio del asunto de manera más profunda y detallada que la que puede realizarse al dictar el primer auto recaído a la promoción del medio de control constitucional que ocupa.

En atención a lo previsto en el artículo 52 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se acompañan las siguientes:

## **PRUEBAS**

**1. Copia simple.** Del Acuerdo de treinta de enero de dos mil dieciocho, dictado

por el Ministro instructor en la acción de inconstitucionalidad **19/2018**, notificado a esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos el seis de febrero de dos mil dieciocho.

**2. Copia simple.** De la demanda de acción de inconstitucionalidad que dio origen al presente recurso.

**3. Copia simple.** De los acuerdos por los que se admiten a trámite las diversas acciones de inconstitucionalidad **18/2018** y **27/2018**.

Por lo antes expuesto y fundado, a usted, Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

**PRIMERO.** Tener por presentado con este escrito, interponiendo recurso de reclamación en contra del acuerdo de trámite dictado por el Ministro Eduardo Tomás Medina Mora Icaza, el treinta de enero de dos mil dieciocho.

**SEGUNDO.** Ordenar se dé el trámite correspondiente al recurso que estoy interponiendo.

**TERCERO.** Tener por presentadas las pruebas señaladas en el capítulo correspondiente.

**CUARTO.** En el momento procesal oportuno, turnar al Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el presente recurso de reclamación, para su resolución y admitir a trámite la acción de inconstitucionalidad 19/2018.

Ciudad de México, a 14 de febrero de 2018.

**LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ  
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS