



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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2018
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ciudad de México, a uno de febrero de dos mil dieciocho, se da cuenta al **Ministro José Ramón Cossío Díaz**, instructor en el presente asunto, con el expediente de la acción de inconstitucionalidad al rubro indicada, promovida por Luis Raúl González Pérez, quien se ostenta como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, turnada conforme al auto de radicación de treinta de enero pasado. Conste.

Ciudad de México, a uno de febrero de dos mil dieciocho.

Visto el escrito y anexos de quien se ostenta como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante los cuales promueve acción de inconstitucionalidad en la que solicita la declaración de invalidez de:

1. Las siguientes normas publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, de fecha **28 de diciembre de 2017**:

- Artículo 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, para el ejercicio fiscal 2018, contenida en el Decreto número 75.
- Artículo 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitta, para el ejercicio fiscal 2018, contenida en el Decreto número 77.
- Artículo 63 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, para el ejercicio fiscal 2018, contenida en el Decreto número 79.
- Artículo 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatecochco de José María Morelos, para el ejercicio fiscal 2018, contenida en el Decreto número 80.
- Artículo 51 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Axocomanitla, para el ejercicio fiscal 2018, contenida en el Decreto número 87.

2. La norma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, de fecha **29 de diciembre de 2017**:

- Artículo 54, de la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2018, contenida en el Decreto número 114."

Con fundamento en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 1², 11, párrafo primero³,

¹Artículo 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

en relación con el 59⁴ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del citado precepto constitucional, **se tiene por presentado al promovente con la personalidad que ostenta⁵**; sin embargo, este ministro instructor estima que en el caso, **la comisión accionante, no cuenta con la legitimación requerida para la promoción de la presente vía, por lo que se debe desechar por notoriamente improcedente la acción de inconstitucionalidad**, de conformidad con lo previsto en el artículo 19, fracción VIII⁶ de la ley reglamentaria, en relación con el propio artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Federal.

Al respecto el Tribunal Pleno ha sostenido que, las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes cuando ello resulte de alguna disposición de la ley, lo cual permite considerar no sólo las normas legales que rigen al propio medio de control, sino también las bases constitucionales de las que derivan por ser éstas las que delimitan su objeto y fines, particularmente la fracción II, del artículo 105 constitucional, lo que encuentra sustento en el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia **P./J. 32/2008**, aplicable por identidad de razón, del tenor siguiente:

“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

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; [...]

²**Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

³**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. [...]

⁴**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.

⁵De conformidad con la copia certificada del oficio DGPL-1P3A.-4858, de trece de noviembre de dos mil catorce, signado por el Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, y en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que establecen lo siguiente:

Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; [...]

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y [...]

Artículo 18. (Órgano ejecutivo)

La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.

⁶**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

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

[...].



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

alguna disposición de la propia ley y, en todo caso, de la Norma Fundamental, por ser éstas las que delinear 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.”⁷

(El énfasis es propio)

En efecto, el citado precepto constitucional exige que, para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pueda impugnar, a través de esta vía, las normas enlistadas en el inciso g) de la fracción II, exista una vulneración a los derechos humanos contenidos en la propia Constitución o en los tratados internacionales, cuestión que en este caso, no se actualiza. Este precepto constitucional, acota la legitimación de este órgano a la defensa de derechos humanos, en el entendido que no toda irregularidad jurídica de una norma general implica una vulneración material a los derechos humanos, de otro modo, el legislador constitucional hubiere establecido una acotación sin sentido. Asumir lo contrario implicaría que la Comisión Nacional estaría legitimada para impugnar la totalidad de las normas generales, siempre que adujera una violación a cualquier norma de la Constitución Federal, independientemente de la vinculación material y específica con un derecho humano.

Si bien en el caso, en efecto, el planteamiento que se elabora por la comisión accionante es sobre una supuesta vulneración al derecho humano “al mínimo vital”, lo cierto es que su argumento es manifiestamente insuficiente para acreditar esta pretendida afectación. Lo anterior es así ya que el contenido esencial del derecho al mínimo vital, tal como lo ha entendido el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes, implica que no se deje a la persona sin medios para subsistir, esto es, el derecho mismo configura una directriz para el legislador en el sentido de no vulnerar los recursos necesarios para la subsistencia de las personas, lo cual, en caso de suceder, vulneraría directamente su dignidad. Al respecto, sirven de sustento las tesis de rubro y texto siguientes:

“DERECHO AL MÍNIMO VITAL. SUS ALCANCES EN MATERIA TRIBUTARIA.

Existen diversas acepciones de lo que debe entenderse por derecho al mínimo vital en el ámbito tributario, sin que exista una posición unánime al respecto. Sin embargo, puede apreciarse una misma postura en cuanto a la forma en la que ese derecho, como derivación del principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, busca resguardar los signos de capacidad económica -mas no contributiva, en tanto no resulta idónea para tal fin- destinados a satisfacer necesidades primarias, de manera que en tanto se supere ese nivel mínimo, la auténtica capacidad contributiva del causante impone la necesidad de aportar al sostenimiento de los gastos públicos, en

⁷ Tesis P.JJ. 32/2008. Jurisprudencia. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII. Correspondiente al mes de junio de dos mil ocho. Página novecientos cincuenta y cinco. Número de registro 169528.

cumplimiento a la obligación establecida en el precepto referido. En ese sentido, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que **el derecho al mínimo vital se configura, desde el punto de vista tributario, como una proyección del principio de proporcionalidad tributaria y entraña una garantía de las personas, por virtud del cual el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones e identificar la capacidad idónea para contribuir, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, según sea el caso, correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas**, en el cual le está vedado ejercer sus facultades por no estar legitimada constitucionalmente la imposición de gravámenes sobre ese mínimo indispensable, es decir, un derecho por cuya virtud las personas no serán llamadas a contribuir en tanto no satisfagan sus necesidades más elementales, correlativo al deber del legislador de respetar este límite.”⁸

“DERECHO AL MÍNIMO VITAL. CONSTITUYE UN LÍMITE FRENTE AL LEGISLADOR EN LA IMPOSICIÓN DEL TRIBUTO. En el marco que corresponde a la materia fiscal, el derecho al mínimo vital constituye una garantía fundada en la dignidad humana y como presupuesto del Estado democrático, de tal manera que los principios especiales que rigen el sistema tributario han de ser interpretados a la luz de los principios fundamentales que informan toda la Constitución. A partir de lo anterior, la capacidad contributiva -concepto capital para juzgar en relación con la proporcionalidad del gravamen, al menos en lo que hace a impuestos directos- ha de apreciarse teniendo en cuenta el contexto real, por lo cual debe precisarse que, si bien el deber de tributar es general, **el derecho al mínimo vital exige analizar si la persona que no disponga de los recursos materiales necesarios para subsistir digna y autónomamente puede ser sujeto de ciertas cargas fiscales que ineludible y manifiestamente agraven su situación de penuria**, cuando ello puede coexistir con la insuficiencia de una red de protección social efectiva y accesible a los más necesitados. Así, se considera que los causantes deben concurrir al levantamiento de las cargas públicas con arreglo a su capacidad contributiva, en la medida en la que ésta exceda un umbral mínimo que únicamente así podrá considerarse idónea para realizar en el campo económico y social las exigencias colectivas recogidas en la Constitución. **El respeto al contenido esencial de este derecho exige que no se pueda equiparar automáticamente la capacidad que deriva de la obtención de cualquier recurso con la capacidad de contribuir al gasto público, todo ello respecto de las personas que puedan carecer de lo básico para subsistir en condiciones dignas; la acepción negativa del derecho al mínimo vital se erige como un límite que el Estado no puede traspasar en materia de disposición de los recursos materiales necesarios para llevar una vida digna.** Esta limitante se ha expresado tradicionalmente en la prohibición de los impuestos confiscatorios, pero también es especialmente relevante para el caso el derecho al mínimo vital, en particular el de las personas que apenas cuentan con lo indispensable para sobrevivir. Lo dicho no implica intromisión alguna en la esfera legislativa dentro de la cual se inscribe la configuración del sistema tributario, dado que la misma, por una parte, no es ilimitada -siendo que corresponde a este Alto Tribunal la verificación del apego a las exigencias constitucionales- y por el otro, no es pretensión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que legalmente se defina con toda certeza ese mínimo de subsistencia que serviría de punto de partida en la imposición, sino que se reconozca un patrimonio protegido a efectos de atender las exigencias humanas más elementales, lo cual implica excluir las cantidades o conceptos que razonablemente no puedan integrarse a la mecánica del impuesto -ya sea a nivel del objeto o que no puedan conformar su base imponible-, toda vez que dichos montos o conceptos se encuentran vinculados a la satisfacción de las necesidades básicas del titular.”⁹

“DERECHO AL MÍNIMO VITAL. EN EL ÁMBITO TRIBUTARIO, TIENE FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Si bien esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre el derecho de los trabajadores que perciben una suma equivalente al salario mínimo, a que no se les impongan

⁸ Tesis. P. VIII/2013. Aislada. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo I. Correspondiente al mes de diciembre de dos mil trece. Página ciento treinta y ocho. Número de registro 159819.

⁹ Tesis 1a.XCVIII/2007. Aislada. Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV. Correspondiente al mes de mayo de dos mil siete. Página setecientos noventa y dos. Número de registro 172546.



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

contribuciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123 constitucional, no debe perderse de vista que dicho criterio se limitó a discernir sobre los casos en los que los trabajadores no deberían ver mermado su patrimonio con descuentos, sin pretender una proyección de tal criterio a otros rubros de ingreso. En ese sentido, el derecho al mínimo vital no es una prerrogativa exclusiva de la clase trabajadora, ni su contenido se agota al exceptuar de embargo, compensación o descuento al salario mínimo; por el contrario, aquél ejerce una influencia que trasciende ese ámbito y, en lo relativo a la materia tributaria, deriva del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, los diversos postulados desarrollados por este Tribunal Constitucional en relación con el principio de proporcionalidad tributaria permiten apreciar que el derecho al mínimo vital, desde una óptica tributaria, encuentra sustento en dicho precepto constitucional y tiene una proyección más amplia de la que correspondería si se encontrara acotado a quienes obtienen ingresos por la prestación de un servicio personal subordinado. Así, el referido derecho se configura **como directriz para el legislador**, por cuya virtud debe abstenerse de imponer contribuciones a determinados conceptos o ingresos, **cuando ello implique dejar a la persona sin medios para subsistir**. En consecuencia, como el derecho al mínimo vital en el ámbito tributario encuentra asidero en el citado artículo 31, fracción IV, constitucional, puede precisarse que lo establecido en la fracción VIII del apartado A del artículo 123 de ese ordenamiento fundamental, en el sentido de que el salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento, no es más que la manifestación de dicho derecho de proyección más amplia en la materia laboral y, específicamente, para el caso de los trabajadores que perciben dicho salario.¹⁰

(El énfasis es propio)

En el caso, la comisión accionante alega una falta de competencia por parte del legislador local para establecer un impuesto al alumbrado público, ya que si bien lo denomina derecho, en realidad lo que se establece es un impuesto, dados los elementos que lo constituyen. En este sentido, aduce que se violan los artículos 14 y 16 constitucionales —legalidad y seguridad jurídicas— así como la competencia del Congreso de la Unión. Aun siendo esto cierto, la accionante no argumenta por qué se vulneraría materialmente el derecho al mínimo vital, ya que no se pretende demostrar que la norma sea confiscatoria o que vulnere el mínimo requerido para la subsistencia de los ciudadanos que habitan en los municipios respectivos. Entender el derecho al mínimo vital como lo pretende la accionante daría carta blanca para la impugnación de la totalidad del sistema tributario federal y los sistemas tributarios locales en el Estado Mexicano, ya que el concepto de este derecho sería tan amplio que prácticamente soslayaría el acotamiento de la legitimación que se encuentra establecido en el propio artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Federal, pudiendo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, impugnar cualquier tipo de norma tributaria por el mero hecho de argumentar una irregularidad legal que pudiera tener un impacto en el patrimonio de las personas.

¹⁰ Tesis P.VI/2013. Aislada. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo I. Correspondiente al mes de diciembre de dos mil trece. Página ciento treinta y cinco. Número de registro 159821.

De este modo, para este ministro instructor resulta manifiesto e indudable que la comisión accionante, no tiene legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad en contra de las normas que impugna, de la manera y bajo los argumentos que hace valer, por lo que **procede desechar** la presente acción de inconstitucionalidad.

No obstante, se tiene a la accionante designando **autorizados y delegados**, y señalando **domicilio** para oír y recibir notificaciones en esta ciudad; además, atento a su petición, devuélvase la copia certificada del oficio de designación con el que acredita su personería el promovente, previo cotejo y certificación de una copia simple para que obre en autos, mas no así la documental consistente en la copia certificada del nombramiento por el que se designa al Primer Visitador General de la citada Comisión Nacional, toda vez que no la acompaña a su escrito de demanda.

Lo anterior, de conformidad con los artículos 4, párrafo tercero¹¹, 5¹² y 11, párrafo segundo¹³, en relación con el 59, de la ley reglamentaria de la materia, así como con los numerales 280¹⁴ y 305¹⁵ del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en términos del artículo 1 de la citada ley.

Por lo expuesto y fundado, se

ACUERDA

¹¹Artículo 4. [...]

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

¹²Artículo 5. Las partes estarán obligadas a recibir los oficios de notificación que se les dirijan a sus oficinas, domicilio o lugar en que se encuentren. En caso de que las notificaciones se hagan por conducto de actuario, se hará constar el nombre de la persona con quien se entienda la diligencia y si se negare a firmar el acta o a recibir el oficio, la notificación se tendrá por legalmente hecha.

¹³Artículo 11. [...]

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, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. [...]

¹⁴Artículo 280. No objetados, en su oportunidad, los documentos que se presentaren en juicio, o resuelto definitivamente el punto relativo a las objeciones que se hubieren formulado, pueden las partes pedir, en todo tiempo, que se les devuelvan los originales que hubieren presentado, dejando, en su lugar, copia certificada. Cuando se trate de planos, esquemas, croquis, y, en general, de otros documentos que no puedan ser copiados por el personal del tribunal, no podrán devolverse mientras el negocio no haya sido resuelto definitivamente; pero podrán expedirse, a costa del interesado, copias cotejadas y autorizadas por un perito que nombre el tribunal. Igualmente puede el interesado, al presentar los documentos de que se trata, acompañar copias de ellos, que se le devolverán previo cotejo y autorización por un perito que nombre el tribunal.

En todo caso de devolución de los originales, se harán en ellos, autorizadas por el secretario, las indicaciones necesarias para identificar el juicio en que fueron presentados, expresándose si está pendiente o ya fue resuelto definitivamente, y, en este último caso, el sentido de la sentencia. No es aplicable esta disposición a los documentos con que se acredite la personalidad. [...]

¹⁵Artículo 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.



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

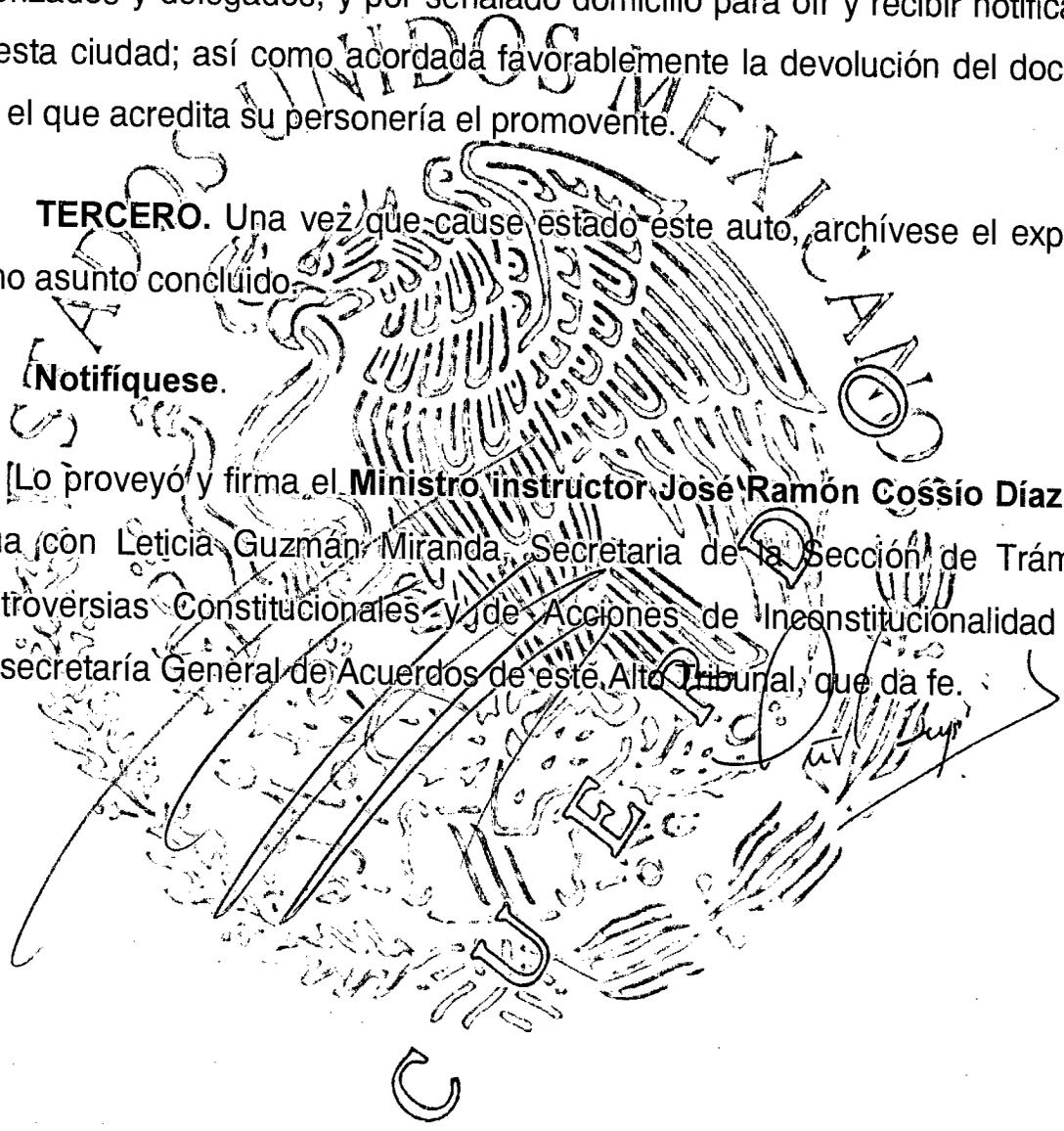
PRIMERO. Se desecha de plano, por notoria y manifiesta improcedencia, la demanda presentada en vía de acción de inconstitucionalidad por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Sin perjuicio de lo anterior, se tiene por designados autorizados y delegados, y por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad; así como acordada favorablemente la devolución del documento con el que acredita su personería el promovente.

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

Notifíquese.

[Lo proveyó y firma el **Ministro instructor José Ramón Cossío Díaz**, 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.



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

Esta hoja corresponde al proveído de uno de febrero de dos mil dieciocho, dictado por el **Ministro instructor, José Ramón Cossío Díaz** en la acción de inconstitucionalidad **23/2018**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Conste.

LAFT/KPFR.02