



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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2018
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 treinta de enero de dos mil dieciocho, se da cuenta al **Ministro Eduardo Medina Mora I.**, instructor en el presente asunto, con el expediente de la acción de inconstitucionalidad al rubro citada, promovida por Luis Raúl González Pérez, quien se ostenta como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, recibida en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal y turnada conforme al auto de radicación del día de ayer. Conste. *h)*

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 ostenta¹** 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 tercero², 5³ y 11, párrafos primero y segundo⁴, en relación con el 59⁵, de la Ley Reglamentaria

¹De conformidad con la copia certificada del oficio DGPL-1P3A.-4858, de trece de noviembre de dos mil catorce, suscrito 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 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 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 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

(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.

Artículo 4 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [...]

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

Artículo 5 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2018

de la Materia, así como con los numerales 280⁶ y 305⁷ del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en términos del artículo 1⁸ 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 VIII⁹, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución

entienda la diligencia y si se negare a firmar el acta o a recibir el oficio, la notificación se tendrá por legalmente hecha.

4 Artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

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

5 Artículo 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 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.

6 Artículo 280 del Código Federal de Procedimientos Civiles. 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. [...]

7 Artículo 305 del Código Federal de Procedimientos Civiles. 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.

8 Artículo 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 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.

9 Artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las controversias constitucionales son improcedentes: I. (...) VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2018

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

Federal, en relación con el artículo 105, fracción II, inciso g)¹⁰, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por falta de legitimación del promovente.

De conformidad con los artículos 25¹¹ y 65¹² 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 derivan del conjunto de normas que la integran y de las bases constitucionales que la rigen.

Lo anterior encuentra apoyo, por identidad de razón, en la 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 delinean su objeto y fines; de ahí que la improcedencia no puede derivar de lo

¹⁰ **Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** 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. [...]

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

¹¹**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 examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

¹²**Artículo 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** 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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2018

previsto en otras leyes, pues ello haría nugatoria la naturaleza de ese sistema de control constitucional.”¹³

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 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 cierto tipo de normas en atención a su contenido material, es decir, 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 lo 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

¹³Tesis 32/2008, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, junio de dos mil ocho, página novecientas cincuenta y cinco, número de registro 169528.



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2018

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

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 Federal¹⁴.

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 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

¹⁴ **Jurisprudencia P.J. 7/2007**, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, mayo de 2007, página 1513, registro 172641.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2018

parte de órganos legislativos¹⁵, 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 con 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, tenemos 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 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.

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

¹⁵ Dictamen de la Cámara de Diputados de 18 de abril de 2006 sobre el Decreto que adiciona el inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2018

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."¹⁶

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 a la promovente, en el domicilio señalado para tal efecto en esta ciudad.

Lo proveyó y firmó 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.

Esta hoja forma parte del acuerdo de treinta de enero de dos mil dieciocho, dictado por el **Ministro Eduardo Medina Mora I.**, instructor en la acción de inconstitucionalidad 19/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Conste.

CASA

¹⁶Tesis LXXI/2004, Aislada, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XX, diciembre de dos mil cuatro, página mil ciento veintidós, registro 179954.