

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 33/2018-CA  
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE  
INCONSTITUCIONALIDAD 23/2018  
RECURRENTE: COMISIÓN NACIONAL DE  
LOS DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO  
SR. MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

COTEJO

**SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ  
COLABORADORA: IRIS NOEMI ARELLANO CORTÉS**

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho**, emite la siguiente:

**S E N T E N C I A**

Mediante la que se resuelve el recurso de reclamación 33/2018-CA, derivado de la acción de inconstitucionalidad 23/2018, que fue interpuesto por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del acuerdo de primero de febrero de dos mil dieciocho, por medio del cual el Ministro instructor desechó, por notoriamente improcedente, la demanda de acción de inconstitucionalidad promovida por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en analizar la legalidad del aludido acuerdo a efecto de verificar si las razones ahí contenidas constituyen o no una causa manifiesta e indudable de improcedencia.

**I. ANTECEDENTES DEL CASO**

- 1. Presentación de la demanda de la acción de inconstitucionalidad.** Por escrito presentado el veintinueve de enero de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en contra de diversas normas

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 33/2018-CA  
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2018**

publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala el veintiocho y veintinueve de diciembre de dos mil diecisiete, como a continuación se precisa:

- 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 Tequexquitla, 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.
- - 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.

2. En la demanda se expuso que todas estas normas jurídicas, al prever una contribución municipal por el servicio de alumbrado público, vulneran los derechos humanos a la seguridad jurídica, al mínimo vital y a la proporcionalidad en las contribuciones, así como al principio de legalidad y la obligación de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos.

3. **Trámite de la demanda y desechamiento.** Recibida la demanda, por proveído de treinta y uno de enero de dos mil dieciocho, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró el asunto bajo el expediente 23/2018 y lo turnó al Ministro José Ramón Cossío Díaz como instructor del asunto.

4. Consecuentemente, por acuerdo de uno de febrero de dos mil dieciocho, el Ministro Instructor desechó de plano la demanda de acción de inconstitucionalidad porque, a su juicio, era notoriamente improcedente. En dicho auto se señaló lo siguiente:

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

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 33/2018-CA  
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2018**

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 Tequexquitla, 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 Mexicanos y 1º, 11, párrafo primero, en relación con el 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del citado precepto constitucional, se tiene por presentado al promovente con la personalidad que ostenta; 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 VIII 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 delinean 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 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 previsto en otras leyes, pues ello haría nugatoria la naturaleza de ese sistema de control constitucional.”

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 33/2018-CA  
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2018**

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 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.

“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

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 33/2018-CA  
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2018**

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.”

“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 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

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 33/2018-CA  
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2018**

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 le 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.”

(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.

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 tercero, 5 y 11, párrafo segundo, en relación con el 59, de la ley reglamentaria de a

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 33/2018-CA  
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2018**

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.

Por lo expuesto y fundado, se

**A C U E R D A**

**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 [...].

**II. TRÁMITE DEL RECURSO DE RECLAMACIÓN**

5. **Presentación del recurso.** En desacuerdo con esa determinación, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos interpuso el recurso de reclamación que ahora nos ocupa, por escrito presentado el veinte de febrero de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Tribunal Constitucional.

6. **Agravios.** En un único apartado general de agravios, que se subdividió en cuatro sub-apartados relativos a los diversos motivos que el Ministro Instructor advirtió para desechar la demanda, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos expuso lo siguiente:

- a) Contrario a lo expuesto en el auto recurrido, no se actualiza el supuesto jurídico consistente en que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos careza de legitimación para impugnar las normas combatidas, en el entendido de que no toda irregularidad jurídica de una norma general implica una vulneración material a los derechos humanos.
- b) A decir de la Comisión Nacional, la legitimación de ese organismo constitucional autónomo para promover la demanda no se encuentra condicionada a que se demuestre la inconstitucionalidad de la norma por vulnerar derechos humanos, sino sólo a plantear la posible contradicción entre una norma general y el texto constitucional. En el caso, en la demanda, se alegaron como violados los preceptos constitucionales 14,

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 33/2018-CA  
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2018**

16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal y como derechos vulnerados los de seguridad jurídica, proporcionalidad y legalidad.

- c) El recurrente refiere que el Tribunal Pleno, al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 22/2009, 49/2009 y 42/2013, determinó que basta con que la 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. En ese sentido, se satisface el requisito de legitimación, pues dado que no es necesario en una admisión realizar un análisis preliminar sobre la constitucionalidad de las normas o el alcance de los derechos humanos involucrados (al ser cuestiones que atañen al fondo del asunto), basta que en la demanda se hayan planteado como derechos fundamentales transgredidos los de seguridad jurídica, mínimo vital, proporcionalidad y legalidad.
- d) Así, con relación a lo anterior, se destaca que de las consideraciones del Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2013, determinó que el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal de la República 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.
- e) Por otro lado, se argumenta que la acción debe declararse como procedente, pues en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución y en la Ley Reglamentaria no se establece el requisito de que para acreditar la legitimación, la argumentación vertida en su escrito de demanda debe contener suficientes argumentos para comprobar la vulneración denunciada. Ello, se insiste, forma parte más bien del estudio de fondo de la acción.
- f) Asimismo, se aduce que contrario a la posición del Ministro Instructor, se esgrimieron argumentos tendientes a demostrar la vulneración en abstracto al derecho al mínimo vital, pero que si tal cuestión no se consideraba suficiente, debió haberse tomado en cuenta la necesidad de realizar el análisis de las consideraciones relativas al derecho de



**RECURSO DE RECLAMACIÓN 33/2018-CA  
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2018**

seguridad jurídica y el principio de legalidad, que son derechos humanos y que fueron señalados como principios transgredidos.

- g) En adición, se argumenta que han sido admitidas a trámite las diversas acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, promovidas de igual modo por esa Comisión Nacional, en las cuales se impugnaron diversas normas por transgredir derechos humanos en los mismos términos que la demanda que fue desechada.
- h) Consecuentemente, se reitera, la causa de improcedencia invocada no puede considerarse manifiesta e indudable, en tanto que para arribar a dicha conclusión, debe llevarse a cabo un análisis que implique un estudio de fondo del asunto.

7. **Trámite del recurso (admisión y abocamiento).** Consiguientemente, el veintidós de febrero de ese año, el Ministro Presidente de este Alto Tribunal tuvo por interpuesto el recurso, lo registró bajo el número expediente 33/2018-CA, lo admitió a trámite, ordenó correr traslado al Procurador General de la República y turnó los autos para su estudio a la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para la elaboración del proyecto de resolución.

8. Finalmente, mediante auto de veintidós de marzo siguiente, la Presidenta de esta Primera Sala señaló que la misma se abocara al conocimiento del asunto y remitió el expediente al Ministro Ponente<sup>1</sup>.

### **III. COMPETENCIA**

9. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente recurso de reclamación 33/2018-CA, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 53 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante la “Ley Reglamentaria de la materia”); artículo 11, fracción V, 21 fracción XI, y 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción II contrario sensu, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

---

<sup>1</sup> Recurso de Reclamación 33/2018-CA, hoja 139.

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 33/2018-CA  
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2018**

publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que el recurso de reclamación no se ubica en los supuestos de los asuntos cuyo conocimiento corresponde al Tribunal Pleno.

**IV. PROCEDENCIA**

10. El medio de defensa es procedente conforme a lo dispuesto en los artículos 51 y 70, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia,<sup>2</sup> toda vez que se interpone en contra de un acuerdo de trámite que desecha de plano una demanda de acción de inconstitucionalidad.

**V. OPORTUNIDAD**

11. El recurso de reclamación se presentó de manera oportuna. El auto recurrido se notificó por lista a la parte recurrente el doce de febrero de dos mil dieciocho,<sup>3</sup> surtiendo sus efectos el trece de febrero siguiente; por lo que el plazo para su interposición previsto en los artículos 52 y 70 de la Ley Reglamentaria de la materia transcurrió del miércoles catorce al martes veinte de ese mes y año, con exclusión de los días diecisiete y dieciocho de febrero de la referida anualidad, por ser inhábiles, de conformidad con el artículo 3 de la referida Ley Reglamentaria<sup>4</sup>.
12. Por lo tanto, dado que el recurso de reclamación se interpuso por escrito recibido el veinte de febrero de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se advierte que fue presentado dentro del plazo de cinco días establecido en la ley.

---

<sup>2</sup> “**Artículo 51.** El recurso de reclamación procederá en los siguientes casos:

I. Contra los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones; [...]”.

“**Artículo 70.** El recurso de reclamación previsto en el artículo 51 únicamente procederá en contra de los autos del ministro instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción”.

<sup>3</sup> *Ibidem*, hoja 134, vuelta.

<sup>4</sup> “**Artículo 3.** Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

II. Se contarán sólo los días hábiles, y [...]”.

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 33/2018-CA  
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2018**

**VI. LEGITIMACIÓN**

13. El recurso de reclamación fue interpuesto por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, quien es la parte promovente de la acción de inconstitucionalidad y a quien se le reconoció en el expediente su carácter de representante legal.

**VII. ESTUDIO DE FONDO**

14. Esta Primera Sala considera que los agravios esgrimidos por la parte recurrente son esencialmente **fundados**, pues la causa de improcedencia invocada en el acuerdo recurrido no es notoria ni manifiesta.
15. En principio, a efecto de resolver si la determinación del Ministro instructor contenida en el auto recurrido fue o no correcta, es necesario tener presente lo siguiente: tratándose de acciones de inconstitucionalidad, los artículos 65 y 25 de la Ley Reglamentaria de la Materia<sup>5</sup> disponen que el Ministro instructor podrá desechar la acción, siempre y cuando exista un motivo manifiesto e indudable de improcedencia.
16. En ese sentido, el Tribunal Pleno ha sustentado en la tesis aislada número P. LXXII/95<sup>6</sup>, de rubro **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE”**, que para desechar de plano una acción de inconstitucionalidad, las causas de

---

<sup>5</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”.

**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>6</sup> Tesis emitida por el Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, octubre de 1995, página 72. El texto de la tesis es el siguiente: “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 el 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”.

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 33/2018-CA  
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2018**

improcedencia deben ser manifiestas e indudables. Luego, si un motivo de improcedencia no está plenamente demostrado, entonces se debe admitir la acción a trámite, pues de lo contrario se estaría privando al promovente de su derecho a instar la acción.

17. Al efecto, cabe precisar que por manifiesto se entiende lo que se advierte en forma clara y patente de la lectura de la demanda y sus anexos, así como de los escritos aclaratorios y, por indudable, que se tiene 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, de modo tal que la fase probatoria se haga innecesaria. Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la tesis de jurisprudencia P./J. 128/2001<sup>7</sup>, de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN ‘MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA’ PARA EL EFECTO DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA”**.
18. En ese tenor, cuando se actualice un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, el Ministro instructor podrá desechar la acción de inconstitucionalidad. Lo anterior, por virtud de que las causas de improcedencia son de orden público que deben analizarse, incluso, de oficio, por lo que en tales condiciones, deben quedar probadas de manera fehaciente y no inferirse con base en presunciones.
19. En suma, para efectos del desechamiento, debe tenerse la certeza de que se surten los extremos del motivo de improcedencia en forma manifiesta e indudable, pues cualquier motivo de duda, obliga a admitirla a trámite, con independencia de que en la sentencia pueda declararse fundada con base en

---

<sup>7</sup> Tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 803. El texto de la tesis es el siguiente: “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”.

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 33/2018-CA  
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2018**

un estudio más detallado y apoyado en los elementos de prueba que se recaben durante el procedimiento. Ello, ya que acorde a sus propias características, el auto inicial esencialmente reviste el carácter de mero trámite, en el que no pueden realizarse estudios exhaustivos por no ser propios de este tipo de acuerdos y, además, en ese estado procesal tan sólo se pueden tener en cuenta las manifestaciones que se hagan en la acción y las pruebas que a ésta se adjunten, de ahí que se requiera que el motivo de improcedencia sea manifiesto e indudable para resolver de plano.

20. Las características del proveído de inicio que el Ministro instructor debe dictar para admitir o desechar una demanda es de mero trámite y se ve impedido para realizar mayores consideraciones que impliquen esbozar cuestiones del fondo del asunto o que provoquen un estudio más concienzudo, propio de una resolución y no de un acuerdo, pues de emitir un pronunciamiento de esa naturaleza, tal cuestión traerá como consecuencia que no se actualice la hipótesis del artículo 25 de la Ley Reglamentaria de la materia, ya que no se estará ante una causa de improcedencia que en forma notoria y manifiesta se actualice.

21. Ahora bien, por su parte, debe destacarse que aunque la fracción II del artículo 105 constitucional reconoce a ciertos órganos como legitimados para presentar una acción de inconstitucionalidad, en algunos casos modula dicha atribución en atención a la materia u a otras condicionantes. A saber, sólo al Ejecutivo Federal se le otorga la atribución para impugnar cualquier tipo de norma general por todo tipo de violaciones a la Constitución General. Empero, en el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el texto constitucional otorga la legitimación para la promoción de la acción de inconstitucionalidad respecto de posibles violaciones a los derechos humanos. La legitimación activa para la interposición de una acción de inconstitucionalidad se restringe a la materia específica que se señala el texto constitucional, sin que sea posible impugnar normas o violaciones que escapen a dicha materia. Consiguientemente, lo anterior se traduce en que este tipo de organismos constitucionales autónomos sólo pueden impugnar cierto tipo de normas en atención a su contenido material o en su caso impugnen ciertas normas por violar sólo determinados contenidos

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 33/2018-CA  
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2018**

constitucionales, sin que sea posible poder impugnar las mismas normas por posibles violaciones a otras partes del texto constitucional.

22. Sin embargo, debe destacarse que, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 22/2009, 49/2009 y 42/2013, este Tribunal Pleno sostuvo que tratándose de demandas de acción de inconstitucionalidad promovidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, basta para considerar que cuenta con legitimación para ello que en su demanda aduzca violación a derechos humanos; asimismo, se indicó que no era necesario realizar un análisis preliminar sobre la constitucionalidad de la norma impugnada ni hacer un pronunciamiento sobre si ésta tutela o no derechos humanos, pues esa cuestión corresponde al fondo del asunto, donde debe determinarse si esa norma efectivamente transgrede derechos humanos, 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<sup>8</sup>.

23. Ahora bien, dicho todo lo anterior y aplicándolo al caso concreto, en el asunto en análisis se advierte que la Comisión Nacional de Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los diversos decretos 75, 77, 79, 80 y 87, publicados el veintiocho de diciembre de dos mil diecisiete, así como el decreto 114, publicado el veintinueve de diciembre siguiente, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, mediante los cuales se emitieron las leyes de ingresos de los Municipios de Chiautempan, El Carmen Tequexquitla, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Mazatecochco de José María Morelos, San Lorenzo Axocomanitla y la Ley

---

<sup>8</sup> En la acción de inconstitucionalidad 42/2013 se manifestó lo siguiente: “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 ésta 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.”

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 33/2018-CA  
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2018**

de Ingresos de los Municipios de esa entidad federativa, respectivamente. En la demanda se cuestionaron determinados artículos de dichas leyes de ingresos, en tanto que establecían una contribución por el “derecho municipal” de servicio de alumbrado público (tomando como base el consumo de energía eléctrica de cada usuario), al estimarlas contrarias a los derechos humanos de seguridad jurídica, mínimo vital, legalidad y proporcionalidad de tales contribuciones.

24. El Ministro Instructor dio cuenta de dicha impugnación y consideró que se actualizaba una causa manifiesta e indudable de improcedencia. A su juicio, dado que la legitimación de la Comisión Nacional está acotada a vulneraciones a derechos humanos, se llegaba a la conclusión de que el planteamiento sobre vulneración al derecho humano al mínimo vital y demás principios constitucionales resultaba insuficiente para acreditar la afectación requerida por el texto constitucional. Es decir, porque a pesar de que se adujo que las normas reclamadas violaban los artículos 14 y 16 constitucionales, así como la competencia del Congreso de la Unión para establecer una contribución de este tipo, en la demanda no se explicó el por qué se vulneraría materialmente el derecho al mínimo vital, ya que no se pretendió demostrar que la norma sea confiscatoria o que vulnere el mínimo requerido para la subsistencia de los ciudadanos. A decir del Ministro Instructor, entender el derecho al mínimo vital como lo pretende la accionante, conllevaría a posibilitar una impugnación de la totalidad del sistema tributario y vaciaría de contenido la regla de legitimación impuesta a este organismo constitucional autónomo.

25. Como se adelantó, esta Primera Sala no comparte la conclusión del acuerdo recurrido. Desde nuestro punto de vista, no se actualiza una causa notoria y manifiesta de improcedencia que conlleve al desechamiento de la acción de inconstitucionalidad.

26. En principio, porque según los precedentes citados en párrafos previos y toda vez que se trata de un mero acuerdo de trámite, la valoración inicial de legitimación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para promover una acción de inconstitucionalidad se colma con la referencia a la vulneración

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 33/2018-CA  
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2018**

de a algún derecho humano, cuestión que ocurrió en la especie al señalarse en la demanda como derechos humanos transgredidos los de seguridad jurídica, proporcionalidad en las contribuciones, legalidad y mínimo vital.

27. En ese sentido, la cuestión relativa a si los principios o derechos invocados son o no derechos humanos (en particular, los relativos a la proporcionalidad tributaria y el mínimo vital cuya conceptualización ha derivado de asuntos tributarios), o si las normas tributarias impugnadas lesionan algún otro derecho o principio constitucional por establecer la contribución reclamada por el servicio de energía eléctrica, debe ser una cuestión que debe determinarse al analizar el fondo del asunto. Ello, pues para dar respuesta a tales cuestionamientos, se debe realizar tanto una valoración exhaustiva de lo pretendido en los conceptos de invalidez como una determinación del significado y alcance de varias reglas y principios constitucionales (cuya conceptualización no ha sido abordada en todos sus ámbitos en nuestra jurisprudencia), lo cual es criterio de esta Primera Sala que no puede efectuarse en un acuerdo de trámite.
28. Asimismo, como lo aduce el recurrente en su escrito de agravios, meramente como un antecedente a destacar, es un hecho notorio que en las diversas acciones de inconstitucionalidad 18/2018, bajo la instrucción del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y 25/2018 y 27/2018, bajo la instrucción del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, la Comisión Nacional de Derechos Humanos impugnó normas generales de contenido tributario similar de otras entidades federativas, y las demandas fueron admitidas por autos de veinticuatro y treinta y uno de enero de dos mil dieciocho, respectivamente, con base implícitamente en apreciaciones semejantes a las que ahora se realizan.
29. Por último, resulta importante señalar que la anterior conclusión no impide que, al analizarse el asunto de fondo, se pueda llegar a sobreseer en la acción de inconstitucionalidad, pues el pronunciamiento realizado en este medio de defensa únicamente se encamina a determinar que la causa de improcedencia advertida por el Ministro Instructor en la acción que nos ocupa no es notoria ni manifiesta.



**RECURSO DE RECLAMACIÓN 33/2018-CA  
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2018**

**VIII. DECISIÓN**

30. En ese orden de ideas, al ser esencialmente **fundados** los agravios esgrimidos, debe revocarse el auto recurrido y, como consecuencia de ello, admitirse a trámite la acción de inconstitucionalidad 23/2018.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** Es procedente y fundado el recurso de reclamación a que este toca se refiere.

**SEGUNDO.** Se revoca el auto recurrido de uno de febrero de dos mil dieciocho, dictado en la acción de inconstitucionalidad 23/2018.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido. Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de la Ministra y los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente) y Norma Lucía Piña Hernández, Presidenta de esta Primera Sala. El Ministro José Ramón Cossío Díaz votó en contra.

Firma la Presidenta de la Sala y el Ministro Ponente, con la Secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**PRESIDENTA DE LA PRIMERA SALA**

**MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ**

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 33/2018-CA  
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2018**

**MINISTRO PONENTE**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

**SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA**

**LIC. MARÍA DE LOS ÁNGELES GUTIÉRREZ GATICA**