

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2019
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE
LOS DERECHOS HUMANOS**

**PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK
SECRETARIA: GABRIELA GUADALUPE FLORES DE QUEVEDO**

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al cuatro de marzo del dos mil veinte, emite la siguiente

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad **24/2019** promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

I. ANTECEDENTES

1. **Presentación de la demanda.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad contra diversos artículos de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Apizaco, Nativitas, Panotla y Tlaxcala, todas del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de esa entidad el treinta y uno de diciembre del dos mil dieciocho.
2. **Radicación.** Por auto de uno de febrero del dos mil diecinueve, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número **24/2019** y, por razón de turno, designó al Ministro Javier Laynez Potisek para que instruyera el procedimiento.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2019

3. **Admisión.** En proveído de veinticinco de marzo siguiente el ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y, entre otras cosas, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala para que rindieran sus respectivos informes, así como al Consejero Jurídico del Gobierno Federal y al Fiscal General de la República para los efectos legales conducentes.
4. **Informes.** Por autos de nueve y veintiuno de mayo, y cinco de agosto del citado año se tuvieron por rendidos los informes de dichos poderes y por ofrecidas las pruebas ahí relacionadas, con lo que se corrió traslado a las partes y se les otorgó plazo para formular alegatos.
5. **Alegatos y cierre de instrucción.** Mediante proveído de dieciocho de junio del dos mil diecinueve, se tuvieron por formulados los alegatos de la accionante y por diverso de cinco de agosto siguiente el ministro instructor declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

II. COMPETENCIA

6. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, conforme a los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción II y tercero del Acuerdo General 5/2013, del Tribunal Pleno, dado el sentido de esta resolución.

III. OPORTUNIDAD

7. La acción de inconstitucionalidad se promovió dentro del plazo de treinta días naturales previsto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2019

I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues los decretos que contienen las normas de ingresos controvertidas se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el treinta y uno de diciembre del dos mil dieciocho, de modo que dicho lapso transcurrió del martes primero al miércoles treinta de enero del dos mil diecinueve, mientras que la demanda se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ese último día.

IV. LEGITIMACIÓN

8. En sus informes, los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala aseguran que el promovente carece de legitimación procesal activa para impugnar las normas vinculadas con el derecho de acceso a la información pública, así como aquellas de carácter tributario, pues en el primer supuesto esa legitimación corresponde, en todo caso, al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, o bien, al organismo garante local de la materia, conforme al artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal.
9. Debe desestimarse la causa de improcedencia así propuesta, porque conforme al artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, corresponde a dicha comisión promover acciones de inconstitucionalidad contra normas que estime vulneran los derechos humanos reconocidos en la Ley Fundamental y en los tratados internacionales de los que México es parte.
10. De la lectura de los conceptos de invalidez, se advierte que la accionante controvierte las normas impugnadas porque considera violan los derechos de acceso a la información pública así como los principios de justicia tributaria (folios 01 a 65 del expediente).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2019

11. Es decir, confrontan el texto de tales preceptos con aquellos de la Norma Fundamental que reconocen tales prerrogativas.
12. Bastan las explicaciones dadas para concluir que la promovente tiene legitimación procesal activa para acudir a esta vía a proponer la inconstitucionalidad de las normas que controvierte.
13. Además, la intenta la persona legitimada para ello, 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 del aludido órgano constitucional autónomo, pues acude el Presidente de la citada Comisión, carácter que acreditó con copia simple del oficio DGPL-1P3A-4858, de trece de noviembre del dos mil catorce, mediante el cual el Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República comunica que en esa fecha fue electo para ocupar dicho cargo por el período de dos mil catorce a dos mil diecinueve y, como se dijo, en su oficio propone conceptos de invalidez relacionados con violaciones a derechos humanos (folio 66 del expediente).
14. Cabe destacar que si bien el oficio identificado en el párrafo anterior se exhibió en copia simple, lo objetivamente cierto es que en el auto de admisión de veinticinco de marzo del dos mil diecinueve, el Ministro instructor consideró como hecho notorio que en la diversa acción 107/2018, se exhibió la copia certificada de dicho documento. De ahí que se reconozca la legitimación procesal activa del mencionado Presidente.
15. Resta decir que si bien el artículo 105, fracción II, inciso h), constitucional que invocan los informantes reconoce la atribución de los organismos garantes en materia de transparencia y acceso a la información pública para promover acciones de inconstitucionalidad contra normas que vulneren ese derecho, lo objetivamente cierto es que tal circunstancia no limita de manera alguna la legitimación que tiene la comisión accionante para promover este medio de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2019

defensa cuando se trate de derechos humanos, máxime que el acceso a la información constituye parte fundamental del derecho a la libertad de expresión como derecho humano.

16. Similar criterio sustentó el Tribunal Pleno al resolver, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 27/2019, 22/2019, 13/2019, 15/2019 y 16/2019, en sesiones de tres, cinco, veintiséis y treinta de septiembre del dos mil diecinueve, respectivamente.

V. CAUSA DE IMPROCEDENCIA

17. Esta Segunda Sala advierte, de oficio, la actualización de una causa de improcedencia respecto de todas las normas impugnadas, por ser disposiciones de vigencia anual cuyos efectos cesaron.
18. En efecto, tales disposiciones son normas que regula el gasto público con carácter anual y, por tanto, están sujetas a los principios de temporalidad que se vinculan con la planificación y distribución de la recaudación fiscal a favor del Estado, realizada en ese período.
19. La anualidad en este tipo de normas se soporta en un principio de derecho financiero presupuestario que tiene como fundamento la coordinación y seguridad jurídica en la distribución del presupuesto del Estado. Asimismo, su temporalidad también obedece a principios como el de legalidad o reserva de ley, que determinan que su modificación sólo puede ser elaborada por el órgano legislativo competente.
20. El aludido principio de anualidad ha sido reconocido por este Alto Tribunal a través de diversos criterios como el que informa la tesis aislada del Tribunal Pleno publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo II, Primera Parte, julio-diciembre de 1988, página 20, que establece:

IMPUESTOS. PRINCIPIO DE ANUALIDAD DE LOS MISMOS.

Ni del texto del artículo 74, fracción IV, constitucional, ni de ningún otro, se puede desprender que las Leyes de Ingresos no puedan ser modificadas sino de año en año. Luego entonces, esto no es posible obtenerse de una interpretación literal del precepto. Ahora bien, en un afán teleológico de interpretación, debe decirse que la finalidad que tuvo el legislador al establecer una disposición de esta naturaleza, consiste en la necesidad de controlar, evaluar y vigilar el ejercicio del gasto público por parte de la Soberanía Popular, de los Representantes Populares, de la Cámara de Diputados, derivada de la circunstancia de que es al pueblo, a través de sus representantes, a quien corresponde decidir, a propuesta del Ejecutivo, a qué renglones deben aplicarse los recursos aportados por el propio pueblo para sufragar el gasto público, lo cual hace al aprobar el Presupuesto de Egresos, así como vigilar el que dichos recursos se apliquen precisamente a los fines autorizados por la Representación Popular al aprobar ese Presupuesto de Egresos, lo cual realiza cuando en el año siguiente revisa la Cuenta Pública del ejercicio anterior, a raíz de la cual conocerá los resultados de la gestión financiera, comprobará si el Ejecutivo se ajustó a los criterios señalados en el presupuesto y si se dio cumplimiento a los objetivos contenidos en los programas. Hasta aquí se ha hablado de gasto público, de autorización de Presupuesto de Egresos, de control, de evaluación, de vigilancia de ese gasto público, actividades y facultades que corresponden a la Representación Popular de manera exclusiva, sin intervención de la otra Cámara y que constituyen actos que sólo son formalmente legislativos, a diferencia de las Leyes de Ingresos, actos que son formal y materialmente legislativos, y que no son facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, sino del Congreso de la Unión, del que ésta sólo es una parte, por más que en tratándose de leyes tributarias tenga forzosamente que funcionar como Cámara de Origen y su colegisladora, la de Senadores, como Cámara Revisora. Luego entonces, puede decirse que no se advierte razón jurídica alguna para regular, entre facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, una que no lo es (la de discutir primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto), y mucho menos que se pretenda hacerle partícipe de principios que por tratarse de un acto diferente no le corresponden. El Presupuesto de Egresos tiene vigencia anual, porque el ejercicio fiscal, por razones de política tributaria, comprende un período de un año. La disposición contenida en el artículo 74, fracción IV, constitucional, representa un esfuerzo en materia de planeación del gasto público, implica la programación de actividades y cumplimientos de programas, al menos durante ese corto plazo de un año. Sin embargo, la propia Constitución acepta que ese Presupuesto de Egresos no debe ser estricto, no debe ser inflexible, ni imposible de modificar, pues prevé la posibilidad de que haya variación cuando en su artículo 126 establece que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior. Ahora bien, las Leyes de Ingresos tendrán vigencia anual, a lo sumo, porque de acuerdo con esa fracción IV del artículo 74, el Ejecutivo Federal tiene la obligación de enviar

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2019

cada año, antes del 15 de noviembre, o excepcionalmente el 15 de diciembre en el caso señalado por la propia Carta Magna, una iniciativa de Ley de Ingresos, en la que se contemplen las contribuciones a cobrarse en el año siguiente para cubrir el Presupuesto de Egresos; entonces, su vigencia, cuando mucho será de un año, es más, su vigencia normal será de un año, pero eso no implica que el Ejecutivo no puede presentar otra iniciativa tendiente a modificarla antes de transcurrido ese año, o que dicha ley no pueda ser modificada, reformada o adicionada en el transcurso de ese año, cuando las circunstancias socioeconómicas así lo requieran y el legislador estime conveniente atenderlas, pues no existe ninguna limitación temporal para que el Congreso de la Unión expida leyes en las que imponga las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, mucho menos para introducir, como en el caso, sólo una modificación a propósito de la periodicidad de los pagos provisionales. El Ejecutivo Federal tiene la obligación de presentar, cada año, esa iniciativa de Ley de Ingresos, y la Cámara de Diputados tiene la obligación de discutir esos ingresos y de aprobarlos, en su caso, como Cámara de Origen, pero ni el uno ni la otra tienen la prohibición para presentar o para estudiar, respectivamente, antes de transcurrido el año, alguna iniciativa de ley que a aquélla modifique. De estimar que no existe la posibilidad jurídica de modificar, adicionar o reformar las Leyes de Ingresos y partiendo de una identificación o correspondencia exacta entre ingresos y egresos, no se podría atender la excepción al principio de anualidad a propósito de los egresos, contenida en el artículo 126 constitucional, pues en relación con los ingresos no existe una excepción expresa que hiciere posible fijar nuevos ingresos o incrementar los existentes para cubrir esos egresos no presupuestados originalmente. Por otra parte, si se considera que ni las disposiciones que integran esas Leyes de Ingresos deben tener forzosamente vigencia anual, sino que pueden ser modificadas antes del término de un año, con mucha razón puede sostenerse que no hay impedimento legal alguno para que el Congreso de la Unión, en cualquier tiempo, reforme, adicione, modifique o derogue disposiciones en materia tributaria, siempre que en dichas leyes se respeten esos principios de legalidad, proporcionalidad y equidad que para todo impuesto derivan de la fracción IV del artículo 31 constitucional.

21. En materia de acciones de inconstitucionalidad, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sobreseído en dichos asuntos cuando, por ejemplo, concluye la vigencia anual de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, con base en los principios que derivan del artículo 74, fracción IV de la Constitución mexicana, tal como lo demuestra la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2004, visible en el Semanario Judicial de la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2019

Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 957, que establece:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO SI CONCLUYÓ LA VIGENCIA ANUAL DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN IMPUGNADOS Y, POR ENDE, CESARON SUS EFECTOS. *De lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, se advierte que en relación con la Ley de Ingresos y con el Presupuesto de Egresos de la Federación rige el principio de anualidad, consistente en establecer los ingresos que puede recaudar la Federación durante un ejercicio fiscal, así como la forma en que aquéllos han de aplicarse, con el fin de llevar un adecuado control, evaluación y vigilancia del ejercicio del gasto público, lo cual se patentiza con el hecho de que el Ejecutivo Federal tiene la obligación de enviar al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de egresos de la Federación, en la cual se deberán contemplar las contribuciones a cobrar en el año siguiente, para cubrir el presupuesto de egresos, aunado a que en la propia Ley de Ingresos se establece que su vigencia será de un año, así como la de todas las disposiciones referentes a su distribución y gasto. En consecuencia, si la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos tienen vigencia anual y ésta concluyó, resulta indudable que no es posible realizar pronunciamiento alguno de inconstitucionalidad, pues al ser de vigencia anual la materia de impugnación, y concluir aquella, no puede producir efectos posteriores, en atención a su propia naturaleza, además de que aun cuando se estudiara la constitucionalidad de la norma general impugnada, la sentencia no podría surtir plenos efectos, ya que de acuerdo con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de invalidez de las sentencias dictadas en ese medio de control constitucional no tiene efectos retroactivos. Por tanto, procede sobreseer en la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción V, 59 y 65, todos de la mencionada ley reglamentaria.*

22. Como ya se dijo, la accionante impugnó en esta vía los artículos 25, en la porción normativa “y las derivadas de solicitud de acceso a la información pública”, 31 y 46, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apizaco; 33, 54 y 65, en las porciones normativas “organizados por ciudadanos del Municipio”, “o sin”, y “organizados por ciudadanos de otros Municipios o estados”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Panotla; 49, fracción XI, en la porción normativa “así como de copias simples” y 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2019

Natiívitias; y 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxcala, todas del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el periódico oficial de la entidad el treinta y uno de diciembre del dos mil dieciocho.

23. De los decretos respectivos se advierte que dichas disposiciones tuvieron vigencia del primero de enero al treinta y uno de diciembre del dos mil diecinueve, según se desprende de los artículos primero transitorios de cada uno de ellos.
24. Basta lo expuesto para concluir que en el caso se actualiza la causa de improcedencia de cesación de efectos de las normas antes identificadas, pues dejaron de tener vigencia.
25. Y es que aun cuando se estudiara la constitucionalidad de los preceptos impugnados, la sentencia no podría surtir plenos efectos, pues al ser materia tributaria no se le pueden imprimir efectos retroactivos, conforme a lo dispuesto en los artículos 105, fracciones I y II, y penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 45 de su Ley Reglamentaria.
26. En consecuencia, lo que se impone es sobreseer en esta acción con fundamento en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 20, fracción II, y 59 del propio ordenamiento.

VI. DECISIÓN

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO. Se sobresee en esta acción de inconstitucionalidad.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2019

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tlaxcala, devuélvanse los autos al lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Presidente Javier Laynez Potisek (ponente) quien formulará voto concurrente. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y Ponente, con la Secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

PRESIDENTE DE LA SEGUNDA SALA Y PONENTE

MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA SEGUNDA SALA

JAZMÍN BONILLA GARCÍA

La Secretaria de Acuerdos **CERTIFICA** que esta hoja corresponde a la ejecutoria dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente relativo a la **acción de inconstitucionalidad 24/2019** en la sesión ordinaria llevada a cabo el **cuatro de marzo del dos mil veinte**, misma que se suscribe electrónicamente en cumplimiento a lo ordenado por los diversos instrumentos normativos del Tribunal Pleno. **DOY FE.**

Revisó: LJRL