

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

**Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

Ciudad de México, a 22 de marzo de 2023.

**Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra diversas disposiciones de 7 leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, expedidas mediante diversos decretos publicados el 18 de febrero de 2023, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de esa entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, con cédula profesional número 4602032, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Beatriz Anel Romero Melo y Abraham Sánchez Trejo.

## Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. ....	4
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI.	Competencia.....	5
VII.	Oportunidad en la promoción. ....	5
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.....	6
X.	Conceptos de invalidez.....	7
	PRIMERO.....	7
	A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen.....	8
	B. Inconstitucionalidad de las normas combatidas .....	11
	SEGUNDO.....	18
	A. Derecho humano de seguridad jurídica, así como principios de legalidad y taxatividad .....	18
	B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	24
	TERCERO .....	31
	A. Prohibición de multas fijas y proporcionalidad de las sanciones .....	32
	B. Inconstitucionalidad de las normas reclamadas.....	36
	CUARTO.....	40
	A. Parámetro en materia de las libertades fundamentales de expresión y reunión ....	41
	B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	46
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	50
	ANEXOS .....	50

A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

**I. Nombre y firma de la promovente.**

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.**

A. Congreso del Estado de Oaxaca.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca.

**III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.**

**a) Cobros desproporcionados por el servicio de búsqueda y expedición de documentos**

1. Artículo 57, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Juchatengo, Distrito de Juquila, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023.
2. Artículo 28, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San José Lachiguiri, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023.
3. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Sayultepec, Distrito de Nochistlán, Oaxaca para el ejercicio fiscal 2023.
4. Artículo 24, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Petlapa, Distrito de Choápam, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023.
5. Artículo 35, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Apóstol, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023.
6. Artículo 36, fracciones II y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tetepec, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023.

**b) Establecimiento de faltas imprecisas**

1. Artículo 99, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Juchatengo, Distrito de Juquila, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023.

2. Artículo 52, fracción V, de la de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tequixtepec, Distrito de Coixtlahuaca, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
3. Artículo 55, en la porción normativa “*Insultos a la autoridad 1,000.00*”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tetepec, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023.

**c) Multas fijas**

1. Artículo 99, fracciones V y XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Juchatengo, Distrito de Juquila, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023.
2. Artículo 26, fracciones XII y XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Lachixío, Distrito de Sola de Vega, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023.
3. Artículo 58, fracciones VII y XII de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Apóstol, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023.

**d) Limitación a las libertades de expresión y manifestación**

1. Artículo 58, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Apóstol, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023.

Dichos ordenamientos fueron publicados el 18 de febrero de 2023 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

**IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.**

- 1º, 6º, 7º, 14, 16, 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 9, 13, 15 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 9, 15, 19 y 21 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

**V. Derechos fundamentales que se estiman violados.**

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho a la libertad de expresión y manifestación de ideas.
- Libertad de reunión.
- Principio de legalidad.
- Principio de proporcionalidad y equidad en las contribuciones.
- Principio de taxatividad aplicable a la materia administrativa sancionadora.

- Prohibición de multas excesivas.

## **VI. Competencia.**

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente escrito.

## **VII. Oportunidad en la promoción.**

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el 18 de febrero de 2023, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del domingo 19 del mismo mes al lunes 20 de marzo de la presente anualidad.

Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición expresa del referido artículo 60, la acción de inconstitucionalidad puede promoverse el primer día hábil siguiente, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

## **VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.**

El artículo 105, fracción II, inciso g)<sup>1</sup>, de la Constitución Política de los Estados

---

<sup>1</sup> **Artículo 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.

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI<sup>2</sup>, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

---

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 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; (...)."

<sup>2</sup>" **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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 (...)."

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

#### **X. Conceptos de invalidez.**

**PRIMERO.** Los artículos impugnados que se señalan en el inciso a) del apartado III de la presente demanda, contenidos en las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de San Pedro Juchatengo, San José Lachiguiri, San Juan Sayultepec, San Juan Petlapa, Santiago Apóstol y Santiago Tetepec, para el ejercicio fiscal 2023, prevén cobros desproporcionados por la simple búsqueda de información en los archivos municipales, así como por la reproducción de documentos en copias simples y certificadas.

**Al respecto, se considera que las tarifas establecidas no atienden al costo que le representó al Estado su prestación, por lo tanto, vulneran los principios de justicia tributaria, reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.**

En el presente concepto de invalidez se expondrán los motivos por los que este Organismo Nacional considera que las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de San Pedro Juchatengo, San José Lachiguiri, San Juan Sayultepec, San Juan Petlapa, Santiago Apóstol y Santiago Tetepec, para el ejercicio fiscal 2023, transgreden los principios de justicia tributaria, toda vez que prevén cuotas que no atienden al costo real del servicio prestado.

Para sustentar lo anterior, en el presente estudio se explica el contenido y alcance de los principios de proporcionalidad y equidad tributarios que se estima vulnerados; posteriormente, se analizará la regularidad constitucional de las normas combatidas a la luz de dicho parámetro de validez.

#### **A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen**

En el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se establece como obligación de los mexicanos el contribuir para los gastos públicos y se consagran los principios constitucionales de índole fiscal, consistentes en generalidad contributiva, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales son derechos fundamentales inherentes a los gobernados que limitan el ejercicio de la potestad tributaria del Estado.

Partiendo de lo anterior, es pertinente exponer las características que ese Alto Tribunal ha identificado en los tributos o contribuciones:

- a) Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.
- b) Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
- c) Sólo se pueden crear mediante ley.
- d) Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.
- e) Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

Con base en las particularidades enlistadas, es posible construir un concepto de contribución o tributo, el cual es entendido como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza -Federación, Ciudad de México, Estados y Municipios-, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005, bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en sesión del 27 de octubre de 2005.



Las contribuciones o tributos pueden ser de distinta naturaleza, según su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales (sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa y época de pago). Esto quiere decir que la autoridad legislativa puede establecer diversos tipos de contribuciones, siempre que observe sus notas fundamentales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las de su especie.

Así, en el género de las contribuciones, existe una especie a la que se le ha identificado como “derechos”. Bajo esa denominación, se alude a aquellos tributos impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos; por ende, se refiere a una **actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público.**

En otras palabras, los *derechos* son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, sino más bien, significa que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares<sup>4</sup>.

Lo anterior supone que, en el establecimiento de contribuciones denominadas *derechos*, la liquidación y cobro se rigen por los principios de justicia tributaria, garantizados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante, atento a la naturaleza de ese tipo de tributos, ese Alto Tribunal ha definido que los principios de justicia tributaria – que se desdoblán en los diversos de proporcionalidad y equidad– **rigen de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos**<sup>5</sup>, puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros.

---

<sup>4</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 1/98 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Materia Administrativa-Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, página 40, de rubro “**DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN**”.

<sup>5</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 2/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, pág. 41, rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.**”

Si como ya se explicó, en materia fiscal se entiende por “derechos” a aquellas contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado como **precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo** y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten, entonces el principio de proporcionalidad implica que la determinación de las cuotas correspondientes por ese concepto ha de tener en **cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.**<sup>6</sup>

Ello se debe a que, al tratarse de derechos, debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.<sup>7</sup>

Por otra parte, el principio de equidad en materia tributaria exige, en términos generales, que los contribuyentes que se encuentran en una misma hipótesis de causación deben guardar **una idéntica situación frente a la norma jurídica que los regula**, lo que a su vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación.

En otras palabras, el principio de equidad en la imposición significa que las personas, en tanto estén sujetas a cualquier contribución y se encuentren en iguales condiciones relevantes para efectos tributarios, han de recibir el mismo trato en lo que se refiere al tributo respectivo.

En síntesis, a las referidas contribuciones le son aplicables los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, de manera que exista congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud, atendiendo a lo siguiente:

- Por regla general, **el monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio**, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.

---

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 3/98, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Administrativa-Constitucional, publicada en el semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 54, de rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.**”

- Las cuotas deben ser **fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio**, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que, por regla general, exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio.<sup>8</sup>

En conclusión, es criterio reiterado de ese Alto Tribunal que para analizar la proporcionalidad y equidad de una disposición normativa que establece un derecho, **debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago**, que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, en la que la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.<sup>9</sup>

## **B. Inconstitucionalidad de las normas combatidas**

Tal como se adelantó al inicio del presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los preceptos controvertidos de las 6 leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca, precisadas en el apartado III, inciso a), del presente escrito, vulneran los principios de justicia tributaria.

Lo anterior, pues establecen el cobro de derechos por la expedición y entrega de copias tanto simples como certificadas y, en algunos casos, por la búsqueda de información, que le soliciten los gobernados a las autoridades, cuyas tarifas no son acordes a las erogaciones que realmente les representa la prestación de tales servicios a los municipios.

Para tener mayor claridad sobre el contenido de las normas tildadas de inconstitucionales, en el siguiente cuadro se sintetiza el tipo de servicio prestado por cada municipio y la tarifa respectiva, de conformidad con las leyes impugnadas:

---

<sup>8</sup>Véase la tesis aislada 2a. CXXXIII/2010 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Constitucional, Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1472, de rubro: **“DERECHOS POR EL USO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DE BANDAS DE FRECUENCIA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. EL ARTÍCULO 244-D DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.”**

<sup>9</sup> Véase la sentencia dictada por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 487/2011, resuelto en sesión pública del 30 de noviembre de 2011, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

Municipio	Servicio	
	Modalidad	Tarifa
San Pedro Juchatengo	Copias de documentos (por hoja)	\$5.00 pesos
San José Lachiguiri	Certificación de documentos existente en archivos	\$50.00 pesos
	Búsqueda de documentos	\$100.00 pesos
San Juan Sayultepec	Copias de documentos	\$15.00 pesos
San Juan Petlapa	Copias de documentos (por cuadernillo)	\$15.00 pesos
Santiago Apóstol	Copias de documentos	\$5.00 pesos
	Búsqueda de documentos	\$100.00 pesos
Santiago Tetepec	Copias de documentos (por hoja)	\$200.00 pesos
	Búsqueda de documentos	\$200.00 pesos

De lo anterior, se desprende que las disposiciones establecen cobros por la expedición de copias (sin especificarse si se trata de simples o certificadas) de documentos existentes en los archivos municipales, en algunos casos precisando que se trata de cada hoja y, en un caso, por cuadernillo, mientras que en la mayoría de ellos no se aclara esta cuestión.

Igualmente, se advierte que las leyes de ingresos municipales de San José Lachiguiri, Santiago Apóstol y Santiago Tetepec prevén cuotas de \$100 y \$200 pesos por el servicio de búsqueda de documentos.

Al respecto, esta Comisión Nacional advierte que los preceptos impugnados vulneran, en primer lugar, el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones, pues las tarifas no guardan relación directa con los gastos que le presenta a los ayuntamientos involucrados la prestación de los servicios descritos en las normas combatidas.

No debe perderse de vista que los preceptos impugnados regulan cuestiones relativas a derechos por servicios, en consecuencia, el legislador local tiene la obligación de observar el principio de proporcionalidad tributaria mediante el establecimiento de montos que representen exactamente las erogaciones que les ocasionan dicho servicio a los diversos municipios involucrados.

Al respecto, ese Máximo Tribunal Constitucional ha reiterado en diversos precedentes<sup>10</sup> que las tarifas relativas a la reproducción en copias simples y certificadas de documentos solicitados que no derivan del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública, y que no son acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados ni guardan una relación razonable con los costos de los materiales utilizados, ni con el que implica certificar un documento, transgreden los **principios de proporcionalidad y equidad tributarios**.

En el caso concreto, si las disposiciones controvertidas se enmarcan en la categoría de derechos, al referirse a las contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública como precio por los servicios de carácter administrativo prestados por las autoridades a las personas que los soliciten, entonces resultaba imperioso que en la determinación de las cuotas respectivas el legislador tomara en cuenta el costo real que le causa al Estado la ejecución del servicio en cuestión, para que así la tarifa sea fija e igual para todas las personas que los reciban.

Entonces, para que la determinación de la tarifa sea constitucional tratándose de derechos, debe cumplir con el principio de proporcionalidad que rige a las contribuciones, lo que se traduce en el acreditamiento de que dicho cobro sea acorde con el costo que representó al Estado su efectiva prestación al gobernado.

En tal virtud, al tratarse de derechos por la expedición de copias, el pago correspondiente implica para la autoridad la concreta obligación de que la cuota que establezca, entre otras cosas, sea acorde o proporcional al costo de los servicios prestados e igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

A lo anterior hay que agregar que al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, entre ellas la 20/2019, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí

---

<sup>10</sup> Véase las resoluciones de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 93/2020 en sesión del 29 de octubre de 2020; 105/2020 resuelta en sesión del 8 de diciembre de 2020; 51/2021 en sesión del 4 de octubre de 2021; 33/2021 resuelta en sesión del 7 de octubre de 2021; 77/2021 resuelta en sesión del 18 de noviembre de 2021; 182/2021 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 185/2021 resuelta en sesión del 11 de octubre de 2022; 1/2022 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 5/2022 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 12/2022 resuelta en sesión del 24 de octubre de 2022; 44/2022 y sus acumuladas 45/2022, y 48/2022 resueltas en sesión del 18 de octubre de 2022, entre otras.

que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado; además, el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.

Sobre esas bases, no se advierte que exista razonabilidad alguna entre las cuotas establecidas por el Congreso oaxaqueño en las leyes de ingresos impugnadas por la entrega de información en copias, máxime que la mayoría de ellas no especifican si la cuota a pagar es por hoja o por legajo o expediente (salvo los municipios de San Pedro Juchatengo, San Juan Petlapa y Santiago Tetepec).

Dicha omisión permite arbitrariedades en el cobro, ya que con fundamento en los ordenamientos controvertidos las autoridades municipales pueden exigir que se cubra una cuota claramente desproporcionada por la entrega de una sola copia, o bien, el mismo monto por el expediente o legajo completo, propiciando que las personas solicitantes enteren cantidades diversas por los mismos servicios, además de la tarifa en sí no resulta congruente con el costo real de los materiales usados para tal fin, como son hojas y tinta.

En otras palabras, adicional a que el legislador impuso cuotas desproporcionadas que no atienden al costo real del servicio prestado, dado que no se especifica si el monto es o no por cada foja, también puede traducirse en una transgresión al principio de equidad tributaria, ya que se faculta a las autoridades aplicadoras a exigir cantidades diversas por el mismo servicio.

La transgresión al principio de equidad tributaria también se advierte en lo dispuesto en la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Petlapa pues, aunque sí establece con claridad que la cuota es por cuadernillo, su efecto es que las personas paguen siempre la misma cantidad con independencia del número de copias entregadas.

En suma, los preceptos combatidos prevén tarifas que exceden el monto del costo real que representa la prestación del servicio de entrega de copias de documentos existentes en los archivos municipales; además, por la configuración específica de algunas de las normas que no aclaran si la cuota es por cada hoja o por el conjunto de ellas, genera incertidumbre acerca del monto a pagar por las personas solicitantes, y derivado de ello, la posibilidad que se exija cubrir montos diversos por los mismos servicios.

Ahora, en cuanto al cobro de certificaciones que prevé la Ley de Ingresos del Municipio de San José Lachiguiri, se estima que también resulta desproporcionado el monto previsto, pues si bien es cierto el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, sino que también implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado, se da lugar a la relación entablada entre las partes que no es ni puede ser de derecho privado de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para éste, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado**<sup>11</sup>.

Se reitera que a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional **debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación o constancia de documentos**<sup>12</sup>.

Sobre todo, teniendo en cuenta que el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado el citado servicio, pues suponer que la cantidad extra que recibe el Estado por la certificación de una hoja corresponde al costo de la firma del funcionario público, sería tanto como reconocer un precio a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite<sup>13</sup>.

En la especie, la Ley de Ingresos del Municipio de San José Lachiguiri prevé un cobro de \$50.00 pesos por certificaciones, lo cual no responde al costo razonable de los servicios prestados, sobre todo si la disposición también genera incertidumbre ya que no señala si el monto es razón de la entrega de cada foja.

Se recalca que las tarifas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes**<sup>14</sup>, atendiendo a los

---

<sup>11</sup> Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 92.

<sup>12</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 74.

<sup>13</sup> Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, *op. cit.*, párr. 94.

<sup>14</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 91.

principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas **deben fijarse de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos**, sin que pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.

Ahora bien, tres de los ordenamientos impugnados estatuyen cuotas o tarifas por la búsqueda de información, siendo que incluso en determinados casos su valor es igual o incluso superior al monto a enterar por la entrega de documentos en copias simples o certificadas.

Sobre este tema, ya que se trata de un actividad concreta en la cual la persona servidora pública encuentra un documento o información solicitada existente en los archivos correspondientes, se considera que no es justificable ni proporcional **cobrar por la simple búsqueda de documentos**, pues la actividad necesaria para realizar dicha acción no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que impliquen un gasto para el municipio que justifique el monto establecido por el legislador local, sobre todo si se tiene presente que **no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda**.

Es decir, la búsqueda de documentos requiere de menores recursos que la certificación de documentos o la expedición de copias simples -por ejemplo- **pues es suficiente con que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado**<sup>15</sup>, de modo que **no puede existir un lucro o ganancia**, y sin dejar de observar la regla de que la cuota **debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado**<sup>16</sup>. Por ende, es irrazonable que algunas leyes municipales oaxaqueñas prevean montos, ya sea iguales o superiores, por la búsqueda de información y la expedición de copias simples y certificadas.

Lo anterior ha sido reiterado por ese Tribunal Pleno en diversos precedentes<sup>17</sup>, siendo enfático en determinar que los únicos cobros que podrían efectuarse son para

---

<sup>15</sup> Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2021, en sesión del 7 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 62.

<sup>16</sup> *Cfr.* Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 92.

<sup>17</sup> Véanse, por ejemplo, las resoluciones de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 93/2020 en sesión del 29 de octubre de 2020; 105/2020 resuelta en



recuperar los costos de reproducción, envío y certificación de la información; **de manera que no puede establecerse cobro alguno por la búsqueda de información.**<sup>18</sup>

Expuesto lo anterior, esta Institución Nacional estima oportuno mencionar que en las sentencias dictadas por ese Máximo Tribunal en las acciones de inconstitucionalidad 51/2021, 75/2021 y 77/2021 se vinculó al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca para que en el futuro **se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad que se detectaron en las sentencias respectivas.**

Dicho criterio fue reiterado por el Tribunal en Pleno al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 40/2022, 42/2022, 44/2022 y sus acumuladas 45/2022 y 48/2022, así como 67/2022 y su acumulada 70/2022, en donde de nueva cuenta esa Suprema Corte de Justicia de la Nación vinculó al Congreso local para que se abstenga de emitir normas contrarias al principio de proporcionalidad tributaria en los términos dictados en los fallos constitucionales de tales medios de control de constitucionalidad.

Sin embargo, contrario a las determinaciones de ese Alto Tribunal Constitucional, al expedir las 6 leyes de ingresos municipales impugnadas, el legislador oaxaqueño incurrió en los mismos vicios de inconstitucionalidad denunciados en los asuntos arriba indicados, pues estableció cobros por la entrega y búsqueda de información contrarios al principio de proporcionalidad tributaria.

En conclusión, las normas impugnadas contenidas en las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de San Pedro Juchatengo, San José Lachiguiri, San Juan Sayultepec, San Juan Petlapa, Santiago Apóstol y Santiago Tetepec, para el ejercicio fiscal 2023, transgreden los principios de justicia tributaria, por lo cual, lo procedente

---

sesión del 8 de diciembre de 2020; 51/2021 en sesión del 4 de octubre de 2021; 33/2021 resuelta en sesión del 7 de octubre de 2021; 77/2021 resuelta en sesión del 18 de noviembre de 2021; 182/2021 en sesión del 13 de octubre de 2022; 185/2021, en sesión del 11 de octubre de 2022; 1/2022 en sesión del 13 de octubre de 2022; 5/2022 en sesión del 13 de octubre de 2022; 37/2022 y su acumulada 40/2022 en sesión del 18 de octubre de 2022; 67/2022 y su acumulada 70/2022 en sesión del 25 de octubre de 2022, entre otras.

<sup>18</sup> Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 75/2021, en sesión del 18 de noviembre de 2021, bajo la Ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y las expulse del sistema jurídico de la entidad.

**SEGUNDO. Los preceptos normativos en combate señalados en el inciso b) del apartado III de la presente demanda, prevén infracciones por deambular de forma sospechosa, así como por faltar al respeto u ofender a la autoridad municipal.**

Se estima que las descripciones normativas son ambiguas y sumamente imprecisas, por tanto, vulneran el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y taxatividad, este último aplicable en materia administrativa sancionadora, reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se sustentará la inconstitucionalidad de los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios San Pedro Juchatengo, San Miguel Tequixtepec y Santiago Tetepec, para el ejercicio fiscal 2023, primordialmente porque permiten la arbitrariedad de la autoridad administrativa para determinar –de forma discrecional– cuándo un comportamiento configura una conducta antijurídica, en completa transgresión de los derechos y principios antes precisados.

Lo anterior se debe a que las normas controvertidas establecen faltas administrativas consistentes en *deambular de forma sospechosa*, así como *insultar* o *faltar al respeto* a la autoridad. Se estima que, por su configuración normativa, dichas conductas antijurídicas indubitablemente conllevan un amplio margen de valoración subjetiva por parte de la autoridad municipal, pues los supuestos previstos en las normas en combate no son lo suficientemente claros y exhaustivos para brindar certeza jurídica a las personas destinatarias en relación con los comportamientos reprochables.

A efecto de exponer los argumentos que sostienen la invalidez alegada, se desarrollará en un primer apartado el contenido del derecho fundamental de seguridad jurídica y de los principios de legalidad y taxatividad; posteriormente, se abordará en particular la inconstitucionalidad de las normas impugnadas bajo los parámetros antes mencionados.

**A. Derecho humano de seguridad jurídica, así como principios de legalidad y taxatividad**

Nuestra Constitución Federal reconoce en sus artículos 14 y 16 el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, los cuales constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Es decir, con base en el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les están expresamente concedidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En ese sentido, no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que los habilite para realizarlos, ya que es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, la actuación de las autoridades debe estar consignada en el texto de la norma puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Ahora bien, el espectro de protección de los principios de legalidad y seguridad jurídica, al constituir un límite para el actuar de todo el Estado mexicano, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo, sino que se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados tengan plena certeza de a quién se dirige el precepto, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

De forma esquemática, el derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad se verán transgredidos en los siguientes supuestos:

- a) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.

- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

No debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad.

Ahora, si la Norma Fundamental garantizan que toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal por virtud del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, constituyéndose estos como un límite al actuar de todo el Estado mexicano, su espectro de protección incluye tanto la debida aplicación de las normas por la autoridad competente, así como la obligación de establecer preceptos claros y precisos que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, con el objetivo de que los gobernados tenga plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Por tanto, en estrecha relación con esos derechos, se encuentra el principio de legalidad, el cual adquiere una importancia significativa en el ámbito penal, pues constituye un importante límite externo al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, con base en el cual se impide que los poderes Ejecutivo y Judicial configuren libremente delitos y penas, o infracciones y sanciones; es decir, el mencionado principio exige que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona<sup>19</sup>.

No obstante, si bien es cierto que el principio en comento consagrado en el artículo 14, párrafo tercero, de la Norma Fundamental, prevé un mandato en materia penal que ordena a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar disposiciones por simple analogía o mayoría de razón, también lo es que no se limita a ello, sino también es extensivo al creador de la norma, en el entendido de que el legislador

---

<sup>19</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 25 de mayo de 2006, bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, p. 31.

debe emitir normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito.<sup>20</sup>

La doctrina jurisprudencial ha identificado que el principio de legalidad posee como núcleo duro básicamente dos principios: el de reserva de ley y el de tipicidad (o taxatividad). En términos generales, el primero, se traduce en que determinadas materias, o ciertos desarrollos jurídicos, deben estar respaldados por la ley o simplemente que la ley es el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento; mientras que el segundo se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.<sup>21</sup>

Toda vez que en el presente concepto de invalidez se alega que las normas combatidas transgreden el principio de taxatividad, a continuación, se expondrá su contenido de manera más amplia, lo cual nos resultará de utilidad para sostener la inconstitucionalidad de los preceptos combatidos.

Recapitulando, del artículo 14 constitucional deriva el principio de taxatividad o tipicidad, que se define como la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación y configuración de la ley penal. En otras palabras, se refiere a que la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.

En este sentido, el mandato de “taxatividad” exige que los textos que contengan normas sancionadoras describan claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.<sup>22</sup>

Por ende, supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que la conducta objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma. En ese orden, **los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales**

---

<sup>20</sup> Tesis Aislada 1ª. CXCII/2011, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro I, Tomo 2, octubre de 2011, pág. 1094, del rubro “*PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO SUS POSIBLES DESTINATARIOS.*”

<sup>21</sup> Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, p. 31.

<sup>22</sup> *Ibidem.*

**que se pueden aplicar a quienes las realicen,**<sup>23</sup> pues para determinar la tipicidad de una conducta, el legislador debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, el de taxatividad o exigencia de un contenido concreto o unívoco en la labor de tipificación de la ley.

Es decir, la exigencia de racionalidad lingüística, conocida como principio de taxatividad, constituye un importante límite al legislador penal en un Estado democrático de Derecho en el que subyacen dos valores fundamentales: **la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del Derecho.**

En suma, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, que se garantiza con la observancia del mandato de taxatividad, que supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.<sup>24</sup>

Acorde con lo desarrollado en líneas previas, es claro que, para la plena efectividad del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, **las autoridades legislativas están obligadas a establecer leyes que brinden certeza a los gobernados,** pues de otro modo no existirían las bases normativas para limitar el actuar de las autoridades y defender los derechos humanos reconocidos por el orden constitucional.

En este punto es importante aclarar que como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de taxatividad no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa; sin embargo, lo cierto es que sí obliga al creador de la norma a que los textos legales que contienen normas penales describan, con suficiente precisión, qué

---

<sup>23</sup> Sentencia del amparo en revisión 448/2010, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 13 de julio de 2011, pág. 32.

<sup>24</sup> Cfr. Tesis jurisprudencial 1a./J. 54/2014, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, julio de 2014, pág. 131, del rubro **“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS”.**

conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.<sup>25</sup>

Hasta aquí se ha explicado el contenido y alcances del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, como máxima constitucional que se desprende del artículo 14 de la Ley Suprema. No obstante, dada la naturaleza de las normas objeto de impugnación, es menester destacar que las implicaciones del principio de taxatividad no se limitan o acota al ámbito penal pues, tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal Constitucional, **los principios aplicables en materia penal también resultan aplicables en materia de derecho administrativo sancionador**, pues tanto el derecho penal como el administrativo sancionador **resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado**, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

Lo anterior, toda vez que las sanciones administrativas guardan una similitud fundamental con las sanciones penales, pues como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico.<sup>26</sup>

En ese orden de ideas, el Tribunal Pleno ha sustentado que en la interpretación constitucional de los principios aplicables al derecho administrativo sancionador puede válidamente acudirse a los principios sustantivos que rigen la materia penal, dada la similitud y unidad de la potestad punitiva del Estado, debido a que la aplicación de sanciones, tanto en el plano administrativo como en el penal, constituyen reacciones frente a lo antijurídico; es decir, en uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup>Tesis jurisprudencial 1a./J. 24/2016 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 30, mayo de 2016, pág. 802, del rubro ***"TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE"***.

<sup>26</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, agosto de 2006, pág. 1565, del rubro ***"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO."***

<sup>27</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, pp. 26 y 27.

Particularmente, ese Alto Tribunal ha sostenido que los principios de exacta aplicación de la ley y tipicidad o taxatividad rigen en materia penal y en el derecho administrativo sancionador, pues como se ha apuntado, constituyen el derecho fundamental para todo gobernado garantizado por el artículo 14 constitucional, que constriñe a la autoridad legislativa a describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, ya que es necesario para evitar confusiones en su aplicación, o demérito en la defensa del procesado.<sup>28</sup>

Por lo tanto, aquellas disposiciones penales o administrativas sancionadoras que contengan una imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica, contravienen el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

## **B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas**

A la luz del parámetro de regularidad expuesto, las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de San Pedro Juchatengo, San Miguel Tequixtepec y Santiago Tetepec, para el ejercicio fiscal 2023, resultan transgresoras del orden constitucional, dado que no permiten a las personas tener conocimiento suficiente y claro de las conductas que, en su caso, podrían ser objeto de sanción por las autoridades municipales respectivas.

Para explicar la inconstitucionalidad denunciada, se estima pertinente transcribir los preceptos controvertidos en su integridad:

*Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Juchatengo, Distrito de Juquila, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023*

*Artículo 99.- El municipio percibe ingresos, por las siguientes faltas administrativas (sic)*

<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>
<i>I. a IX. (...)</i>	<i>(...)</i>

<sup>28</sup> Véase la tesis P. IX/95, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo I, mayo de 1995, pág. 82, del rubro “EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA”; así como la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, p. 33.



X. Faltar el respeto a la autoridad	1,500.00
XI. a XV. (...)	(...)

**Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tequixtepec, Distrito de Coixtlahuaca, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023**

Artículo 52.- El municipio percibe ingresos, por las siguientes faltas administrativas

Concepto	Cuota en pesos
I. a IV. (...)	(...)
V. Encontrar personas deambulando por la población de manera sospechosa	5, 000.00

**Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tetepec, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023**

Artículo 55.- El municipio percibe ingresos por las siguientes faltas administrativas

Concepto	Cuota en pesos
(...)	(...)
Insultos a la autoridad	1, 000.00
(...)	(...)

Como puede advertirse de los preceptos tildados de inconstitucionales, las conductas sancionables son las siguientes:

- Encontrar personas deambulando por la población de manera sospechosa.
- Insultar a la autoridad.
- Faltar al respeto a la autoridad.

A juicio de esta Comisión Nacional, las disposiciones impugnadas coinciden en que dejan a la discreción subjetiva de las autoridades municipales determinar los casos en los que se actualizan las prohibiciones descritas, ya que no se encuentran configuradas de forma clara y precisa.

Por una cuestión de orden, en primer lugar, se explicará la inconstitucionalidad en que incurren las normas combatidas de las leyes de ingresos de los municipios de Santiago Tetepec y San Pedro Juchatengo, y finalmente, la descrita en el ordenamiento impugnado que rige en el municipio de San Miguel Tequixtepec.

## 1. Faltas de respeto e insultos a la autoridad

Las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de San Pedro Juchatengo y Santiago Tetepec establecen sanciones por *faltar al respeto a la autoridad* y por *insultar a la autoridad*, respectivamente. Para este Organismo con autonomía constitucional ambas disposiciones vulneran el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, ya que permiten una amplia valoración subjetiva para determinar los casos en los que se estaría faltando al respecto o insultando a la autoridad municipal y que, de actualizarse, ameritarán la imposición de una sanción pecuniaria.

Ello se debe a que el Congreso local no cumplió con su obligación de establecer disposiciones claras y precisas a fin de evitar una aplicación subjetiva y arbitraria de la norma, ya que las descripciones normativas dejan a las y a los gobernados en total incertidumbre sobre su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Lo anterior se debe a que derivado de la redacción imprecisa de los preceptos combatidos, estos resultan en un amplio margen de apreciación a favor de las autoridades municipales para interpretar y determinar, de manera discrecional, qué tipo expresiones o actos constituyen faltas de respeto o insultos y, por consiguiente, que ameritan la imposición de una sanción.

Esto es así, pues faltar al respeto a una persona u ofenderla, en realidad entraña una valoración subjetiva o ética vinculada con el concepto de honor o, en otras palabras, al sentimiento íntimo de la persona que se exterioriza por la afirmación que hace de su propia dignidad.

Precisamente por tal motivo es que ambas disposiciones combatidas resultan en un amplio margen de apreciación para que la autoridad determine de manera discrecional, qué tipo de ofensa o falta de respeto encuadraría en el supuesto para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.

Tal situación, lejos de brindar seguridad jurídica, genera incertidumbre para los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, sino a un ámbito estrictamente personal, que hace que el grado de afectación sea relativo a cada persona, atendiendo a su propia estimación, de manera

que, si para alguna persona una expresión pudiera resultarle altamente injuriosa, insultante u ofensiva, para otra no representaría afectación alguna.<sup>29</sup>

Adicionalmente, las normas impactan de forma desproporcional en el ejercicio de la libertad de expresión, pues las disposiciones sancionan a todas las personas que profieran o expresen en cualquier manifestación que se considere una falta de respeto o un insulto.

Efectivamente, las normas prohíben aquellas expresiones que, subjetivamente, se consideren faltas de respeto u ofensivas, lo que da pauta a la arbitrariedad pues dichos calificativos dependerán de las personas receptoras, en este caso, de las autoridades a quien se dirigen dichas expresiones.

No debe perderse de vista que expresiones de ese tipo constituyen una forma de manifestación de cada individuo, lo que significa que el Estado no puede obligar a las personas a que se alineen a un lenguaje que sea sintáctico, gramatical y ortográficamente correcto y/o educado, pues la decisión de usar determinada forma de lenguaje pertenece al ámbito de la autonomía de cada persona<sup>30</sup>.

Si bien la Constitución Federal no ampara un derecho al insulto lo cierto es que tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias<sup>31</sup>, aún y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.<sup>32</sup>

Finalmente, en virtud de que el posible sujeto agraviado se trata de una autoridad, es menester poner de relieve que ese Alto Tribunal ha sostenido que tratándose de

---

<sup>29</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 95/2020 dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión ordinaria del 22 de septiembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, p. 94; y sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 66/2022 y sus acumuladas 69/2022 y 71/2022, en sesión pública del 17 de octubre de 2022, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, párr. 179, entre otras.

<sup>30</sup> Contradicción de tesis 247/2017, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de abril de 2020.

<sup>31</sup> Tesis 1a./J. 31/2013 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, p. 537 del rubro: "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA CONSTITUCIÓN NO RECONOCE EL DERECHO AL INSULTO.**"

<sup>32</sup> Lo anterior tiene apoyo en la tesis 1a. XXIV/2011 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro IV, enero de 2012, Tomo III, p. 2912, del rubro: "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE.**"

funcionarios o empleados públicos, se tiene un *plus* de protección constitucional de la libertad de expresión y derecho a la información frente a los derechos de la personalidad. Ello, derivado de motivos estrictamente ligados al tipo de actividad que han decidido desempeñar, que exige un escrutinio público intenso de sus actividades y, de ahí, que esta persona deba demostrar un mayor grado de tolerancia<sup>33</sup>.

En conclusión a esta parte, los artículos 99, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Juchatengo, Distrito de Juquila, y 55, en la porción normativa "*Insultos a la autoridad 1,000.00*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tetepec, Distrito de Jamiltepec, ambas de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2023, establecen faltas que, por su configuración, dan pauta a un amplio margen de apreciación, al no acotar las conductas susceptibles de sanción, por lo que devienen inconstitucionales por transgredir el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad aplicable al derecho administrativo sancionador.

## **2. Deambular sospechosamente**

Por su parte, el artículo 52, en la porción normativa reclamada, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tequixtepec, Distrito de Coixtlahuaca, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023, prevé como falta *encontrar personas deambulando por la población de manera sospechosa*.

Este Organismo Nacional considera que la aludida disposición normativa contraviene el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, porque la descripción normativa no permite que las personas tengan conocimiento suficiente de cuándo actualizan la conducta prohibida, a fin de evitar ser objeto de sanción por las autoridades municipales correspondientes en el mencionado municipio oaxaqueño.

De la simple lectura del precepto, se desprende que la conducta sancionable admite un margen muy amplio de aplicación, que autoriza que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier acto, forma de deambular, de vestir o de ser percibido en las vías públicas del Municipio de San Miguel Tequixtepec amerite la imposición de

---

<sup>33</sup> Véase las resoluciones dictadas en el amparo directo 6/2009 y amparo directo en revisión 2044/2008.

una sanción por la autoridad competente, si es calificado como “sospechoso” para cualquier persona.

Para reforzar la premisa anterior, es importante tener presente los significados de los vocablos que conforman la norma impugnada. Al respecto, la palabra “*deambular*” evoca andar, caminar sin dirección determinada<sup>34</sup>, por su parte la voz “*sospechoso*” implica que se motiva para sospechar o hacer mal juicio de las acciones, conductas, rasgos, caracteres<sup>35</sup>; en ese sentido, “sospechar” alude a aprehender o imaginar algo por conjeturas fundadas en apariencias o visos de verdad, o bien desconfiar, dudar, recelar de alguien<sup>36</sup>.

Acotados los alcances de los términos empleados por el legislador local en la norma impugnada, es innegable que para la implementación de la infracción la autoridad municipal deberá realizar una valoración discrecional para determinar cuándo supone –con base a conjeturas subjetivas de apariencia– que una persona que camina sin dirección definida lo hace de forma sospechosa.

Es decir, la configuración de la conducta susceptible de ser sancionadas permite un amplio margen de discrecionalidad, pues ello se sustenta en una apreciación subjetiva respecto a cuándo las conductas de una persona insinúan rasgos que motivan sospechar de ella, por lo tanto, la actualización de la conducta reprochable está condicionada a criterios individuales de la autoridad municipal.

Teniendo en claro que para la actualización de la norma impugnada innegablemente se encuentra sujeta a criterios subjetivos, también es posible afirmar que el precepto en combate resulta estigmatizante, pues parte de estereotipos sociales consistentes en una preconcepción de atributos o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por determinadas personas<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Véase la definición proporcionada por la Real Academia Española, disponible en: <https://dle.rae.es/deambular>

<sup>35</sup> Véase la definición proporcionada por la Real Academia Española, disponible en: <https://www.rae.es/drae2001/sospechoso>

<sup>36</sup> Véase la definición proporcionada por la Real Academia Española, disponible en: <https://www.rae.es/drae2001/sospechar>

<sup>37</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs México, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 16 de noviembre de 2009, párrafo 401.

En el caso concreto, el legislador local permite que se sancione a determinadas personas, ya sea por sus comportamientos, apariencia u otras exteriorizaciones que la hagan ser percibida como “sospechosa” o, en otras palabras, faculta a las autoridades municipales de San Miguel Tequixtepec para que determinen, con base a prejuicios sociales, cuándo una persona luce sospechosa y por ese solo hecho, que sea merecedora de una sanción pecuniaria.

Cabe enfatizar que el que una persona que deambula en la vía pública y adquiera el calificativo de *sospechosa* corresponderá exclusivamente a la autoridad municipal, quien lo determinará con base en una valoración estrictamente subjetiva.

En suma, es posible deducir que la redacción de la disposición controvertida constituye en sí misma una norma que genera incertidumbre jurídica, pues no permite a las y a los habitantes del Municipio de San Miguel Tequixtepec conocer con claridad cuando su actuar actualiza el supuesto previsto en el precepto impugnado.

Adicionalmente, se estima que la norma cuestionada incide en el núcleo del derecho humano de igualdad y prohibición de discriminación, porque como ya se señaló *supra*, para que la autoridad municipal califique un actuar o forma de ser percibido como conducta sospechosa, irrefutablemente acudirá a prejuicios y estigmas sociales, que contribuyen a edificar un significado de exclusión o degradación de determinadas características individuales.

Ello, ya que si bien es cierto en un primer momento la norma impugnada pudiera parecer neutra, también lo es que genera una afectación directa e inmediata por su simple existencia<sup>38</sup>, ya que permite que se sigan perpetuando estigmas respecto a las personas que, en atención a su simple apariencia física, pueden evocar sospechas, e incluso trastoca el principio constitucional de presunción de inocencia.

Por lo tanto, es incuestionable que la forma en que se encuentra formulado el artículo 55, en la porción normativa combatida, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tetepec, Distro de Jamiltepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, vulnera el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que no están

---

<sup>38</sup> Sentencia dictada en el amparo en revisión 704/2014, resuelto en sesión de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 18 de marzo de 2015, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 75

debidamente acotados sus alcances, pese a que se trata de una norma que autoriza al Estado a imponer una sanción, a efecto de que no se deje a discreción de los operadores dotar de contenido la misma, toda vez que la descripción normativa no permite a las personas tener conocimiento suficiente de qué conductas podrían configurarse como “deambular” en la vía pública de forma “sospechosa”.

Recapitulando, la conductas previstas en las normas impugnadas en el presente apartado coinciden en que carecen de delimitación, pues se encuentran sujetas a la valoración subjetiva o personalísima que le dé la autoridad municipal respectiva, por lo tanto, no permiten a las personas destinatarias de los preceptos determinar cuándo su conducta podría actualizar las hipótesis legales descritas y, en consecuencia, hacerse acreedoras a una sanción, por lo tanto, lo procedente es que ese Alto Tribunal declare su inconstitucionalidad y las expulse del orden jurídico oaxaqueño.

**TERCERO. Los artículos precisados en el apartado III, inciso c), del presente escrito establecen multas fijas como consecuencia de la comisión de diversas faltas administrativas.**

**Tales preceptos se erigen como una sanción desproporcionada, absoluta e inflexible, que no atiende a la gravedad de la falta cometida y el daño causado, por lo que no permite un margen de apreciación para que la autoridad pueda individualizarla, por lo tanto, vulnera el principio de proporcionalidad en las sanciones, así como la prohibición de multas excesivas, previstos en el artículo 22 de la Constitución Federal.**

En este apartado se exponen las razones por las cuales esta Comisión Nacional considera que las normas combatidas contenidas en las leyes de ingresos oaxaqueñas de los municipios de San Pedro Juchatengo, Santa María Lachixío y Santiago Apóstol resultan inconstitucionales en la medida que prevén multas fijas a imponer a quien cometa las infracciones ahí descritas.

A juicio de este Organismo, los artículos impugnados conculcan el principio de proporcionalidad en las sanciones, así como a la prohibición de multas excesivas, en virtud de que no prevén parámetros mínimo y máximo para las sanciones pecuniarias, impidiendo así que la autoridad administrativa individualice la sanción mediante la adecuada valoración de las circunstancias que concurran en cada caso,

como son la capacidad económica del infractor, la reincidencia y, en general, cualquier otra que sea apta para evidenciar la gravedad de la falta.

Para tales efectos, en el presente concepto de invalidez se explica el parámetro de regularidad que se considera aplica al presente caso, posteriormente se analizan en lo particular los preceptos legales cuya invalidez se reclama ante ese Alto Tribunal.

#### **A. Prohibición de multas fijas y proporcionalidad de las sanciones**

El artículo 22 de la Constitución Federal prohíbe la desproporción de las sanciones en nuestro ordenamiento jurídico, al disponer lo siguiente:

*“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. (...)”*

Atento a su literalidad, es claro que la Ley Suprema reconoce que en nuestro país quedan prohibidas, entre otras, las multas excesivas y garantiza que toda pena debe ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. Dicho principio opera tanto para el legislador al crear las normas como para el operador jurídico al aplicarlas e, incluso, en el momento de su ejecución.

Es necesario tener en cuenta que el alcance del precepto no se limita a las sanciones exclusivamente penales pues, como el propio dispositivo constitucional señala, el concepto de multa excesiva aplica en términos generales, lo que comprende a esa categoría de sanciones en delitos como en infracciones administrativas.

La interpretación de dicho precepto ha tenido una importante evolución en la jurisprudencia de ese Alto Tribunal. Para iniciar, es necesario traer a colación las tesis jurisprudenciales P./J.9/95 y P./J.10/95, de la Novena Época, Tomo II, del mes de julio de 1995, páginas 5 y 19, respectivamente, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, del rubro y textos siguientes:

*“MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo*



tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda."

**"MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES.** Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. El establecimiento de multas fijas es contrario a estas disposiciones constitucionales, por cuanto al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares."

Conforme a dichos criterios, se exige que las leyes que establecen multas contengan las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizarla, obligación del legislador que deriva de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal pues el primero prohíbe las multas excesivas y desproporcionales, mientras que el segundo aporta el concepto de proporcionalidad en materia tributaria.

En esa tesitura, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el establecimiento de multas fijas es contrario a tales disposiciones constitucionales porque al aplicarse a todos por igual de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares.

Igualmente, es importante es mencionar que ese Alto Tribunal ha aclarado que una multa es acorde al texto constitucional cuando el legislador establece en la norma sancionadora cantidades mínimas y máximas, lo que permite a la autoridad facultada para imponerla determinar su monto de acuerdo a las circunstancias

personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica y la gravedad de la violación<sup>39</sup>.

Como puede inferirse, de la interpretación de ese Tribunal Constitucional puede válidamente afirmarse que no basta que el ordenamiento respectivo otorgue a la autoridad sancionadora la posibilidad de individualizar la multa aplicable a través de determinar la correspondencia entre su cuantía y las condiciones económicas del infractor, sino que es necesario que pueda tomar en cuenta la gravedad de la falta o su grado de responsabilidad, pues sólo de esa manera se daría al interesado la oportunidad de demostrar si tuvo o no la intención de causar daño al incurrir en la conducta prohibida<sup>40</sup>.

Sin embargo, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 34/2019, 46/2019, así como 47/2019 y su acumulada 49/2019, acotó la prohibición a que se refiere el artículo 22 constitucional.

En efecto, explicó que los asuntos de los cuales derivaron los criterios de interpretación acerca de la inconstitucionalidad de las multas fijas se encontraban vinculados con la materia fiscal y penal, al controvertirse normas que contienen multas o sanciones pecuniarias cuya aplicación derivó del ejercicio de facultades de comprobación, o bien, de la sustanciación de un juicio en que el resolutor determinó lo conducente a partir de apreciar los hechos ocurridos y las conductas desplegadas, así como valorar y juzgar las circunstancias particulares del caso a fin de imponer una sanción pecuniaria ejemplar, precisamente tomando en cuenta la gravedad de la conducta, el grado de responsabilidad, la situación económica del infractor, su intencionalidad, reincidencia, entre otros<sup>41</sup>.

Por consiguiente, las características o aspectos que identifican a las multas excesivas por fijas derivan de asuntos vinculados con la tramitación de un juicio o procedimiento seguido en forma de juicio en que era relevante el grado de responsabilidad y culpabilidad del sancionado y, por ende, la autoridad debía poner

---

<sup>39</sup> Tesis P./J. 17/2000 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, marzo de 2000, página 59, de rubro "*MULTAS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVEN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA.*"

<sup>40</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 34/2019 resuelta por el Pleno de ese Alto Tribunal en la sesión pública del 02 de diciembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 40.

<sup>41</sup> *Ibidem*, párr. 57 y ss.

en práctica su libre apreciación para determinar la sanción pecuniaria aplicable, de modo que en todos esos asuntos era necesario que las normas conducentes previeran multas flexibles o que iban de mínimos a máximos, precisamente para que en ejercicio de esa potestad decisoria la autoridad pudiera imponer una multa acorde a las circunstancias del caso<sup>42</sup>.

A las ideas precedentes hay que sumar una importante salvedad. En los asuntos de referencia, el Tribunal Constitucional del país dejó en claro que a pesar de lo anterior existen multas, como las de tránsito, que aun siendo fijas (al no permitir su graduación a partir de mínimos y máximos aplicables), no violan el artículo 22 constitucional porque, en términos generales, las condiciones en que se actualizan imposibilitan a la autoridad sancionadora a verificar las circunstancias particulares del infractor, su culpabilidad, la gravedad de la infracción, entre otras cosas, a fin de individualizarla, es decir, de establecer el monto preciso aplicable atendiendo a esas circunstancias particulares. De ahí que en ese supuesto esté justificado que el legislador establezca cifras determinadas aplicables a todos aquellos sujetos que actualicen la hipótesis normativa de que se trate.

Atento a todas esas consideraciones, la interpretación del artículo 22 constitucional, en su primer párrafo, es que **prohíbe el establecimiento y aplicación de multas excesivas**, entendiendo por tales aquellas que, entre otras cosas, **no permiten su individualización cuando es necesario**, es decir, cuando la naturaleza de la conducta y las circunstancias lo exijan, en que la subjetividad de la conducta requiere examinar diversos aspectos a fin de que el monto de la sanción pecuniaria sea acorde a la responsabilidad del sujeto infractor, su intencionalidad, la gravedad de la conducta, al daño ocasionado, entre otros aspectos<sup>43</sup>.

Así, lo que se en efecto se prohíbe por la Constitución es imponer multas fijas si es que para ello no se llevó un proceso o procedimiento seguido en forma de juicio, en el cual se atribuyen hechos subjetivos y se constata su actualización a fin de imponer la sanción correspondiente, o bien, donde requieren diversos elementos para individualizar la sanción conducente.

Justamente esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer el criterio de multas fijas, pretendió evitar la subjetividad de la apreciación de la conducta

---

<sup>42</sup> *Ibidem*, párr. 58.

<sup>43</sup> *Ibidem*, párr. 94.

sancionable y de los demás elementos que incidieron en la conducta infractora, tales como grado de culpabilidad o de responsabilidad, daño ocasionado, intencionalidad, entre otros, y para lo cual se requiere tramitar todo un procedimiento o juicio a fin de determinar la sanción conducente.

Por tanto, ese Alto Tribunal ha considerado que en esos supuestos las autoridades deben realizar tales procedimientos precisamente **para advertir y constatar la realización de las conductas infractoras**, así como **las circunstancias que las rodean**, por ende, es claro que en esos casos la autoridad sancionadora requiere de parámetros para determinar las multas aplicables, o de lo contrario se contravendría el artículo 22 constitucional.

No obstante lo anterior no es exigible cuando se trate de aquellas conductas que, por lógica y sentido común no son graduables, sino más bien de un carácter objetivo, de realización inmediata, en el que no importa el resultado, razón por la cual es innecesario tomar en cuenta aquellos elementos de individualización, tales como gravedad de la conducta, responsabilidad del agente infractor, entre otros, para imponerla **pues basta que el sujeto activo realice la conducta prohibida para que se genere la consecuencia conocida y que no es otra que la imposición de una multa cierta.**

A la luz de lo anterior se analizarán las normas reclamadas.

## **B. Inconstitucionalidad de las normas reclamadas**

Esta Comisión Nacional estima que el legislador del estado de Oaxaca, al expedir las leyes de ingresos de los municipios de San Pedro Juchatengo, Santa María Lachixío y Santiago Apóstol transgredió la prohibición contenida en el primer párrafo del artículo 22 constitucional, pues estableció diversas multas fijas.

Con el objetivo de iniciar con el estudio de constitucionalidad en concreto de las normas impugnadas, a continuación se precisan las conductas que motivan la imposición de la respectiva multa fija:

**Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Juchatengo,  
Distrito de Juquila, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023**

<b>Conducta infractora</b>	<b>Multa (en pesos mexicanos)</b>
Daños al patrimonio municipal	1,500
Contaminación al entorno y medio ambiente	3,000

**Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Lachixío, Distrito  
de Sola de Vega, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023.**

<b>Conducta infractora</b>	<b>Multa (en pesos mexicanos)</b>
Tala de árboles sin permiso	8,000
Daño a la flora y fauna	5,000

**Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Apóstol, Distrito  
de Ocotlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023.**

<b>Conducta infractora</b>	<b>Multa (en pesos mexicanos)</b>
Provocar accidentes automovilísticos	500
Provocar incendios forestales	500

Como se desprende, las normas impugnadas no establecen parámetros mínimo y máximo para su imposición, lo cual impide que la autoridad administrativa individualice la sanción mediante la adecuada valoración de las circunstancias que concurran en cada caso.

Tal como se explicó en un subapartado previo, se considera que una multa contraría lo dispuesto en el artículo 22 constitucional cuando aquella no permite su individualización **de resultar necesario por la naturaleza de la conducta y las circunstancias lo exijan**, en que la subjetividad de la conducta exige **examinar diversos aspectos a fin de que el monto de la sanción pecuniaria sea acorde a la responsabilidad del sujeto infractor**, su intencionalidad, la gravedad de la conducta, al daño ocasionado, entre otras cuestiones.

En presente caso, se estima que las normas impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de San Pedro Juchatengo, Santa María Lachixío y Santiago Apóstol resultan inconstitucionales porque las conductas infractoras que generan la imposición de las multas fijas pueden estar precedidas de visitas o verificaciones realizadas por las autoridades estatales competentes a fin de constatar su debido cumplimiento, o bien, su naturaleza permite que sean graduales.

En otras palabras, se trata de conductas que ameritan la realización de un procedimiento en el que se le atribuya a la persona infractora hechos subjetivos y se constate su actualización a fin de imponer la sanción correspondiente, o bien, que requieran **diversos elementos para individualizar la sanción conducente**, razón por la cual la ausencia de esa graduación resulta inconstitucional.

Ello se debe a que, por una parte, la mayoría de las conductas se relacionan con cuestiones ambientales en las cuales existe un sistema normativo específico que lleva a la autoridad competente a realizar diversos actos de inspección y verificación que le permitan concluir que existen elementos para determinar si un sujeto determinado es acreedor a una sanción pecuniaria.

Además, debe tomarse en cuenta que es necesario mediar o graduar el daño o deterioro causando al medio ambiente o a la ecología, en virtud de que todas las personas tienen derecho a un medio ambiente sano, por lo cual, conductas de ese tipo son de sumo interés de toda la colectividad, por ende, la imposición de sanciones pecuniarias y otras consecuencias jurídicas debe ser proporcional a la gravedad de la conducta.

En otros casos, como los referidos a las conductas relativas a dañar el patrimonio municipal o provocar accidentes automovilísticos, este Organismo Nacional estima que se trata de actos que, para sancionar ejemplarmente, se deben tomar en consideración diversos elementos, como los daños causados, el grado de afectación y de culpabilidad, entre otros, dado que se trata de faltas que permiten un rango de aplicación identificable en mínimos y máximos.

Por ello, se arriba a la convicción de que en los supuestos descritos en las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de San Pedro Juchatengo, Santa María Lachixío y Santiago Apóstol, las autoridades deben realizar los procedimientos correspondientes precisamente para advertir y constatar la realización de las conductas infractoras, así como las circunstancias que las rodean, por consiguiente

en esos casos la autoridad sancionadora requiere de parámetros para determinar las multas aplicables, sin embargo, las normas tildadas de inconstitucionales no los contienen.

En ese orden de ideas, es claro que las multas previstas en los diversos ordenamientos impugnados constituyen sanciones desproporcionadas, excesivas, invariables e inflexibles, en virtud de que al no prever parámetros mínimos y máximos, impiden que la autoridad administrativa competente individualice la sanción mediante la adecuada valoración de las circunstancias que concurran en cada caso, como son la capacidad económica del infractor, la reincidencia y, en general, cualquier otra que sea apta para evidenciar la gravedad de la falta.<sup>44</sup>

Por ende, los dispositivos jurídicos impugnados al establecer multas fijas genéricas como sanción a las diversas infracciones antes precisadas, deviene en sanciones desproporcionadas, absolutas e inflexibles, que no atiende a la gravedad de la falta cometida, al daño causado, y en general, cualquier otra, por lo que no permite un margen de apreciación para que las autoridades competentes puedan individualizarla; por tales motivos este Organismo Nacional estima que vulneran el principio de proporcionalidad en las sanciones, así como la prohibición de multas excesivas.

Es importante resaltar que el legislador tiene la obligación de establecer un marco legal que posibilite el respeto al principio de proporcionalidad en abstracto de las sanciones, con el objeto de permitir al operador jurídico individualizarla de manera adecuada, al ser este último quien determina el nivel de la sanción que debe aplicarse en cada caso en particular.

Lo anterior puesto que como se ha insistido a lo largo del presente curso, el artículo 22 de la Norma Suprema prohíbe la multa excesiva; en consecuencia, tanto las sanciones penales como las de carácter administrativo, deben ser individualizadas tomando en consideración la responsabilidad y la capacidad económica de la persona sancionada, entre otros criterios.

---

<sup>44</sup> Tesis de jurisprudencia 2a./J. 5/2008 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVII, enero de 2008, p. 433, de rubro: "**MULTA FIJA. EL ARTÍCULO 165 DE LA LEY DE LOS SERVICIOS DE VIALIDAD, TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE JALISCO QUE PREVÉ SU IMPOSICIÓN, VIOLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**"

Por todo lo expuesto, se concluye que las multas previstas en los artículos impugnados de las leyes de ingresos municipales de Oaxaca, para el ejercicio fiscal de la presente anualidad, no permiten que la autoridad operadora pueda individualizar la sanción de manera adecuada, es decir, que pueda realizar una ponderación con base en el principio de proporcionalidad, tomando en consideración diversos factores, por tanto, vulnera directamente el principio consagrado en el artículo 22 de la Constitución Federal, por lo que se solicita a ese Alto Tribunal que declare su invalidez.

**CUARTO. El artículo 58, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Apóstol, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, establece como infracción el “*cierre de vías públicas sin permiso*”, lo que vulnera las libertades fundamentales de expresión y reunión.**

**Lo anterior es así en virtud de que las marchas, plantones, procesiones, peregrinaciones y manifestaciones derivados de expresiones sociales se realizan en las vías públicas y generalmente suelen generar cierres en ellas. Por lo tanto, dada la amplitud de la norma, la infracción puede interferir con el ejercicio de derechos humanos reconocidos constitucionalmente al admitir que se imponga una sanción administrativa.**

Esta Comisión Nacional considera que la previsión normativa que establece una sanción por cerrar vías públicas sin permiso contraviene las libertades de expresión y reunión, pues soslaya que producto del ejercicio de esos derechos se puede ocasionar el cierre parcial o total de esos espacios de circulación de personas y vehículos.

En efecto, preocupa a este Organismo Nacional el posible impacto negativo que la medida puede tener en el ejercicio de la libertad de manifestación, pues no debe soslayarse que las formas en que la sociedad ejercita esa prerrogativa se desarrollan fundamentalmente en el espacio público, por lo cual, no resulta razonable que se exija siempre y previo a su realización una autorización estatal, ni mucho menos, que pueda imponerse una sanción por esa situación.

Para exponer los argumentos que sostienen la inconstitucionalidad de dicho precepto, el concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera: en un primer apartado, se abordarán los alcances de las libertades fundamentales de expresión y



reunión en el contexto de manifestaciones sociales, para posteriormente exponer los argumentos con los cuales se demuestra la inconstitucionalidad de la norma impugnada, de conformidad con los precedentes sostenidos por ese Alto Tribunal.

#### **A. Parámetro en materia de las libertades fundamentales de expresión y reunión**

Como punto de partida, debe precisarse que el derecho a la libertad de expresión se encuentra reconocido, entre otros, en los artículos 6 y 7 de la Constitución Federal, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Al respecto, es criterio reiterado de ese Alto Tribunal que la libertad de expresión es un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática y para la formación de la opinión pública, pues a través de ella, ya sea mediante palabras o actos, las personas tienen la oportunidad de expresar sus opiniones e ideas, incluidas las políticas, desplegando su autonomía individual. A través de esta modalidad, conocida como la dimensión individual de ese derecho, la persona puede manifestarse libremente sin ser cuestionada sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlas.<sup>45</sup>

Por su parte, la dimensión individual se complementa por la social o colectiva, que comprende el derecho a comunicar las propias ideas y a recibir las expresiones e informaciones libremente divulgadas de los demás, contribuyéndose al fortalecimiento del debate público y del pluralismo ideológico, incluyendo el político.<sup>46</sup>

Por las implicaciones que tiene esta libertad es que se ha considerado que funciona como un medio para permitir el ejercicio de otras libertades, por lo que no es un derecho más sino, en todo caso, uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática: el socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente el nervio principal del sistema democrático.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 11 de agosto de 2016, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; reiterada al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 34/2019 y 107/2020.

<sup>46</sup> *Idem.*

<sup>47</sup> Cfr. CIDH, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión para 2005, Capítulo V “Las manifestaciones públicas como ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de reunión” párr. 93

Teniendo claro lo anterior, es importante hacer notar que las movilizaciones sociales o reuniones de personas son una forma de expresión en donde se interrelacionan las diferentes dimensiones del derecho a expresarse, lo cual forzosamente provoca que se tenga incidencia en otros derechos humanos como la asociación o reunión pacífica. Así, estas manifestaciones se ejercen con frecuencia en la vía pública a través de una reunión de un grupo de personas.

En esa medida, los derechos a la libertad de reunión y de asociación también sirven de cauce para el ejercicio de otros derechos humanos y son esenciales para la democracia, pues mediante su ejercicio, las personas pueden expresar sus opiniones políticas, participar en proyectos literarios y artísticos y en otras actividades culturales, económicas y sociales, participar en cultos religiosos o practicar otras creencias, formar sindicatos y afiliarse a ellos, y elegir dirigentes que representen sus intereses y respondan a sus actos.<sup>48</sup>

Precisamente por la vinculación entre ambos derechos es importante que se explique el alcance de la libertad de reunión. Para tal fin, es importante diferenciarla de la libertad de asociación que, en términos de ese Alto Tribunal, se trata de un derecho complejo compuesto por libertades de índole positivas y negativas que implican, entre varias cuestiones, la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección. En cambio, la libertad de reunión, aunque se encuentra íntimamente relacionada con la de asociación, **consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse temporalmente con otras personas, en un ámbito privado o público, pacíficamente, con un objeto determinado y sin que se forme una persona jurídica autónoma.**<sup>49</sup>

En el contexto internacional, dicho derecho se encuentra reconocido en los artículos 9º de la Constitución Federal, 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. A partir de estas normas interrelacionadas, se ha interpretado que el derecho humano a la reunión es la aglomeración intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto, que se debe de llevar a cabo pacíficamente y que debe de tener un objeto lícito. Consecuentemente, abarca todo tipo de reunión bajo cualquier motivación (sea esta religiosa, cultural, social,

---

<sup>48</sup> Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, *op. cit.* párr. 189.

<sup>49</sup> *Ibidem*, párr. 190.

económica, deportiva, política, etc.), como marchas, plantones, manifestaciones en plazas públicas o vías de comunicación, procesiones, peregrinaciones, entre muchas otras. La característica definitoria radica entonces en la concentración de dos o más personas en un lugar determinado.<sup>50</sup>

Partiendo de los elementos anteriores y siguiendo la línea jurisprudencial de ese Máximo Tribunal, la libertad de reunión tiene un **elemento subjetivo** consistente en la agrupación de personas. Aunque el derecho es de carácter individual, su ejercicio es necesariamente colectivo (dos o más personas). Esta aglomeración es **temporal** (sin que ello signifique instantáneo, sino que puede postergarse por cierto tiempo), con un fin determinado, cualquiera que éste sea, con la modalidad de que debe ser pacífica, sin armas y cuyo objeto sea lícito.<sup>51</sup>

Por otro lado, ese Alto Tribunal ha señalado que el objeto lícito se identifica cuando el motivo de la reunión no es la ejecución concreta de actos delictivos, ya que precisamente, el vocablo “pacíficamente” se encuentra íntimamente relacionado con el objeto lícito al que alude expresamente el artículo 9º de la Constitución Federal. En ese entendido, una congregación de personas será pacífica cuando no se lleven a cabo fácticamente actos de violencia o a través de la reunión se incite a actos de discriminación o discurso de odio que tengan una materialización real.<sup>52</sup>

Acorde con lo expuesto en líneas previas, la regla general es que todo ejercicio del derecho a la reunión debe presumirse pacífico y con objeto lícito, por lo cual la consideración de que una determinada concentración humana se encuentra fuera del ámbito de protección de ese derecho deberá ser valorada por la autoridad caso por caso.<sup>53</sup>

A su vez, lo anterior implica que el Estado no debe injerir indebidamente en el derecho a la reunión, por lo que sólo podrá imponer restricciones a las modalidades del ejercicio del mismo que sean necesarias y proporcionales al objetivo planteado, pero nunca a su contenido o mensaje.

Para ahondar un poco más en lo anterior, se recuerda que ningún derecho humano es absoluto, por lo que podrán admitirse cierto tipo de restricciones a su ejercicio,

---

<sup>50</sup> *Idem*, párr. 191 y 192.

<sup>51</sup> *Ibidem*, párr. 193.

<sup>52</sup> *Ibidem*, párr. 194.

<sup>53</sup> *Ibidem*, párr. 195.

mismas que deberán interpretarse restrictivamente a fin de respetar el principio *pro persona*. En ese orden, la libertad será la regla y la restricción su excepción, teniendo como premisa que deberá darse prioridad normativa a las excepciones previstas en el texto de la Constitución Federal.

En ese orden de ideas, tanto la Convención Americana, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en los numerales que regulan el derecho a la reunión y asociación, establecen que podrán ser restringidos, pero que dichas limitaciones sólo serán válidas si están previstas por ley y son necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, seguridad pública, orden público o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

De igual modo, es imperioso destacar que esa Suprema Corte ha sustentado que existen ciertas consideraciones que deben ser destacadas en el ejercicio del derecho a la libertad de reunión cuando se da en el espacio público.

La primera radica en que el Estado debe estar consciente que, al ejercerse la libertad de reunión en este tipo de espacios públicos, **necesariamente, habrá interferencia o injerencia con el goce y ejercicio de otros derechos**, tanto de las propias personas que se manifiestan como del resto de la población que interactúa con tales concentraciones humanas.<sup>54</sup>

No obstante, ha precisado que aunque en la mayoría de las ocasiones las reuniones pueden generar molestias o distorsiones en el uso de las plazas públicas y vías de comunicación de una urbe, provincia, ciudad, población, etcétera, éstas deben ser sobrellevadas tanto por las autoridades como por el resto de la población, ya que la democracia exige un alto grado de tolerancia al pluralismo y a la manifestación social pública, precisamente porque el uso y/o apropiación del espacio público es el cauce (y muchas veces el único) en que las personas pueden expresar y dar a conocer más eficazmente al resto de la población o a las propias autoridades sus ideas, pensamientos, inconformidades, molestias o reclamos.

Así, se ha aclarado que no es posible que el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público se condicione o restrinja a una autorización previa por parte del Estado como regla general, pues ello llevaría a que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público dependa enteramente de la decisión de las

---

<sup>54</sup> *Idem*, párr. 205.

autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9º de la Constitución Federal ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional referidas anteriormente.

Si bien ese Alto Tribunal subrayó que el Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación de las Naciones Unidas sostuvo que, a lo sumo, para las concentraciones humanas en espacios públicos podrá solicitarse un procedimiento de notificación con una antelación máxima de 48 horas al evento, también se aclaró que ello sólo puede obedecer a la necesidad de que las autoridades faciliten el ejercicio de la libertad de reunión pacífica y tomen las medidas para proteger la seguridad y el orden públicos, así como los derechos de los demás.

Lo anterior, sin dejar de mencionar, que este aviso previo debe someterse a una evaluación de proporcionalidad y no debe ser excesivamente burocrático o irrazonable, y también, sin dejar de afirmar que la ausencia o la falta de notificación oportuna no es un motivo que justifique o que motive la disolución automática de la reunión ni autoriza a la autoridad a imponer a los organizadores sanciones penales o administrativas consistentes en el pago de multas o la privación de la libertad.

En atención a lo anterior, esa Suprema Corte sostuvo que aun cuando no fue señalado con todas sus letras por parte del Relator Especial, esta deferencia a la existencia de una notificación previa tiene como condicionamiento que las legislaciones nacionales permitan el surgimiento de reuniones espontáneas, entendidas como aquéllas en las que es imposible que los organizadores cumplan el requisito de notificación por fuerza mayor o por las circunstancias fácticas del momento, cuando no hay un organizador que pueda ser identificado, cuando la reunión surja sin planeación ante la simple aglomeración de un grupo de personas en los espacios públicos o cuando surja como una reacción inmediata a un determinado suceso político, social, cultural, deportivo, económico, religioso o de cualquier otra índole.<sup>55</sup>

La acotación previa tiene suma relevancia, pues si se aceptara que toda concentración de personas llevada a cabo de manera pacífica y con objeto lícito en los espacios públicos necesitará de una notificación previa, en palabras del Comité

---

<sup>55</sup> *Idem*, párr. 209.

de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se invertiría la relación entre “derecho y restricción, entre norma y excepción”.<sup>56</sup>

En suma, dada la interdependencia que existe entre los derechos humanos, estas libertades y principios están íntimamente relacionados con los derechos a la libertad de expresión y reunión, máxime cuando son utilizados como manifestaciones públicas.

## **B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada**

Una vez precisados los alcances de las libertades fundamentales desarrolladas en el apartado previo, este Organismo Constitucional Autónomo considera que aplicando al caso concreto el parámetro de regularidad desarrollado, el precepto impugnado transgrede dichas libertades, ya que prevé como infracción el cierre de vías públicas sin permiso.

En primer lugar, se considera oportuno reiterar que, con base en los precedentes expuestos, no es posible que el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público se condicione o restrinja a una autorización previa por parte del Estado como regla general, ya que ello conduciría a que el disfrute de ese derecho por medio de bienes de uso de dominio público dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9 de la Constitución Federal ni en el resto de las disposiciones convencionales en la materia.

Es decir, por regla general, el ejercicio de la libertad de reunión en la vía pública no puede condicionarse ni restringirse a una autorización previa por parte del Estado, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho dependa enteramente de la decisión de las autoridades.

Dichas consideraciones, por mayoría de razón, resultan aplicables en la especie pues la norma combatida faculta a las autoridades a imponer sanciones si se produce un cierre de vías públicas sin contar con autorización para tal fin. Dada la *sobreinclusividad* de la disposición, existe un riesgo potencial de que esta pueda ser entendida como un condicionamiento ilegítimo al ejercicio a la libertad de reunión en espacios públicos.

---

<sup>56</sup> *Idem*, párr. 210.

Bajo esas consideraciones, se analizará la disposición normativa impugnada en el presente concepto de invalidez, para lo cual es necesario transcribir su contenido:

*Artículo 58. El Municipio percibe ingresos por las siguientes faltas administrativas*

<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>
<i>I. a X. (...)</i>	<i>(...)</i>
<i>XI. Cierre de vías públicas sin permiso</i>	<i>500.00</i>
<i>XII. a XIII. (...)</i>	<i>(...)</i>

Como se advierte de la simple lectura de la norma impugnada, ésta prevé como conducta infractora el cerrar vías públicas sin permiso. Sobre el particular, es necesario identificar diversos elementos constitutivos de la infracción de mérito:

- Delimitación de lo que se entiende por “vías públicas”.
- Los alcances de la “autorización” a la que se hace referencia.
- La sanción aplicable para esta infracción.

En primer lugar, conviene mencionar que de acuerdo con la Ley de Movilidad para el Estado de Oaxaca, la vía pública es todo *espacio de dominio público y de uso común destinado al tránsito de personas, bienes y vehículos*<sup>57</sup>.

Así, se considera vía pública en Oaxaca las calles, calzadas, avenidas, ciclovías, carreteras, caminos y autopistas, así como las vialidades primarias y andadores de movilidad con prioridad al transporte público y, en general:

- a) Los predios destinados a los fines públicos del tránsito peatonal, vehicular y al transporte colectivo; y
- b) Los caminos públicos de jurisdicción estatal, destinados temporal o permanentemente al tránsito de personas, bienes y vehículos, incluyendo el área del derecho de vía de estos; así como las vialidades de uso común de las unidades habitacionales, cuando su ubicación geográfica permitan el libre tránsito peatonal, ciclista, vehicular o de transporte colectivo y sea necesario para la unión entre dos o más puntos de intersección con zonas urbanas<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> Fracción LXVI del artículo 3.

<sup>58</sup> Fracción II, incisos a) y b), del artículo 3.

De igual manera, la Ley de Movilidad local indica que no tienen el carácter de vías públicas los predios pertenecientes al dominio privado, de la Federación, del Estado, de los municipios o de los particulares, para fines restringidos o aprovechamientos privados<sup>59</sup>.

De igual importancia es mencionar que conforme a dicha legislación se denominan vías públicas de comunicación local a aquellas vías públicas, incluyendo sus construcciones de ingeniería como puentes, alcantarillas, pasos a desnivel y demás elementos de protección, a excepción de aquéllas que comuniquen al Estado con otra u otras entidades federativas, o las construidas en su totalidad o en su mayor parte por la Federación, siempre que éstas no se hubieren cedido al Estado<sup>60</sup>.

Asimismo, el ordenamiento en cuestión explica la diferencia entre vías primarias, secundarias y terciarias:

- Vías primarias: Este tipo de calles contemplan rutas principales que conectan la ciudad, con un alto número de circulación vehicular. Entre sus características encontramos: una alta cantidad de circulación diaria, más de seis carriles con uno o dos sentidos, autobuses con carril exclusivo o laterales, regularmente no cuentan con estacionamiento sobre la calle.
- Vías secundarias: Estas calles conectan con diferentes áreas de la ciudad, pueden ser arterias principales dentro de los municipios y colonias sus características principales son: cuenta con cuatro a seis carriles con uno o dos sentidos, autobuses sin carril propio, estacionamientos sobre la calle, más transitada por peatones ciclistas de menor velocidad por congestión vial.
- Vías terciarias: Son vías terciarias que dan acceso a los predios y zonas habitacionales, sus cruces se semaforizan sólo en intersecciones con vías secundarias. Por ejemplo, las calles locales convencionales, pueden ser de doble sentido, generalmente tienen de dos a cuatro carriles, dos de circulación y dos de estacionamiento, sus características principales varían según el tipo de uso de suelo y son delimitados por marcas en el pavimento<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Fracción III del artículo 3.

<sup>60</sup> Fracción IV del artículo 3.

<sup>61</sup> Fracciones LXVIII, LXIX y LXX del artículo 4.



Por otro lado, en relación con la autorización para “cerrar vías públicas”, este Organismo Constitucional no identificó un procedimiento *ex profeso* para ello en la entidad, por lo que no se tiene certeza acerca del alcance y efectos de la autorización de mérito.

Finalmente, la sanción aplicable por la infracción relativa a cerrar las vías públicas sin contar con la autorización para ello consiste en una multa fija de \$500.00 pesos.

Prosiguiendo con el análisis de la norma combatida, es menester hacer notar que si bien es cierto la disposición no establece de forma expresa una limitación a los derechos y libertades de expresión y reunión, es inconcuso que al prever una sanción por cerrar las vías públicas sin tener el correspondiente permiso puede tener un impacto en su ejercicio, pues no debe desconocerse que en una sociedad democrática como la nuestra, las marchas, plantones, procesiones, peregrinaciones y manifestaciones derivados de expresiones sociales sustentadas en esas prerrogativas fundamentales, **se realizan justamente en la vía pública**, por lo que –precisamente– con motivo de esa movilización se pueden generar bloqueos en las vías de tránsito que afecten los derechos de otras personas, sin que ello pueda derivar en la exigencia de solicitar una autorización estatal previa y, por mayoría de razón, tampoco puede imponerse una sanción por esa situación.

Por tal motivo, de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional y convencional que rige el ejercicio de la libertad de reunión en los espacios y vías públicas, no es posible que aquella se condicione o restrinja a una autorización previa por parte del Estado, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho dependiera de la decisión de las autoridades.

Es así que, con base en las precisiones anteriores, la inconstitucionalidad demandada deriva en que la norma indirectamente condiciona el ejercicio del derecho de reunión e, incluso, de expresión y manifestación de ideas de los habitantes del municipio oaxaqueño a la autorización que se requiera si desean manifestarse. Ello, porque en el caso de que dicha movilización –como expresión del ejercicio de sus derechos– cause el cierre de vías públicas, las personas que participen en dicha actividad serán sancionadas con una multa de \$500.00 pesos.

En ese orden de ideas, debe estimarse que, si la libertad de reunión en el espacio público no puede ser limitada a la existencia de una autorización previa por parte del Estado, por mayoría de razón, tampoco es posible imponer sanciones ante la falta

de dicha permisión, pues dicha restricción carecería de respaldo constitucional o convencional.

Finalmente, cabe destacar que el Pleno de ese Alto Tribunal Constitucional, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 72/2019, 89/2021 y 103/2021 promovidas por este Organismo Constitucional, invalidó normas semejantes o con implicaciones similares a la que se impugna en el presente apartado, por consideraciones sustancialmente parecidas a las desarrolladas en el presente curso.

En conclusión, se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la invalidez de la fracción XI del artículo 58 de Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Apóstol, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, por contravenir las libertades fundamentales a que se ha hecho referencia.

#### **XI. Cuestiones relativas a los efectos.**

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, se solicita a ese Máximo Tribunal vincule al Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca para que en lo futuro se abstenga de expedir normas que contengan los mismos vicios de constitucionalidad denunciados en la presente demanda.

*Defendemos al Pueblo*  
**ANEXOS**

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en

la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple de los ejemplares del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca del 18 de febrero de 2023, que contienen los decretos por los que se expidieron las 7 leyes de ingresos municipales para el ejercicio fiscal 2023 impugnadas (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

**PRIMERO.** Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**SEGUNDO.** Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

**TERCERO.** Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

**CUARTO.** Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de las normas controvertidas.

**SEXO.** En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como de los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

**PROTESTO LO NECESARIO**

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA  
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

**LMP**

