

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

Ciudad de México, a 23 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 la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, expedida mediante Decreto publicados el 21 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 y delegados, 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 y Jesús Roberto Robles Maloof, con cédulas profesionales números 4602032 y 3184380, respectivamente, que la y lo acreditan como licenciada y licenciado 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.....	4
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.....	7
	B. Inconstitucionalidad del precepto controvertido.....	11
	SEGUNDO.....	15
	A. Derecho a la igualdad y no discriminación.....	16
	C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	20
	TERCERO.....	22
	A. Derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad .....	23
	B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	27
	CUARTO.....	35
	A. Derecho humano de seguridad jurídica, así como principios de legalidad y taxatividad .....	36
	B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	41
XI.	Cuestiones relativas a los efectos. ....	45
	ANEXOS .....	45

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 excesivos y desproporcionados por reproducción de información no relacionados con acceso a la información:**

1. Artículo 65, fracciones XI y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023.

**b) Multas discriminatorias:**

1. Artículo 113, segundo párrafo, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023.

**c) Multas que contienen un lenguaje discriminatorio:**

1. Artículo 113, segundo párrafo, numeral 36, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023.

**d) Establecimiento de faltas imprecisas:**

1. Artículo 113, segundo párrafo, numeral 43, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023.

Dicho ordenamiento fue expedido mediante Decreto No. 256 publicado el 21 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, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 9 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 15, 16 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
- 1, 4, 5, 12, 17 y 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- II y III de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

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

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho de igualdad y prohibición de discriminación
- Principio de legalidad.
- Principio de proporcionalidad y equidad en las contribuciones.
- Principio de taxatividad aplicable a la materia administrativa sancionadora.

**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 Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca el día 21 de febrero de 2023, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 22 del mismo mes al jueves 30 de marzo del año en curso. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

## **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 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

---

<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.

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; (...)."

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.

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.

---

<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 (...).”

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.** El artículo 65, fracciones XI y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio oaxaqueño de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, para el ejercicio fiscal 2023 establece cobros injustificados y desproporcionados por la simple búsqueda de información, así como por la reproducción en copias simples.

Al respecto, se considera que las tarifas establecidas no atienden a los costos del servicio que le representó al Estado, por lo tanto, vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se argumentará que el precepto tildado de inconstitucional transgrede los principios de justicia tributaria, toda vez que prevén cuotas que no atienden al costo real del servicio prestado por el Ayuntamiento oaxaqueño de Santo Domingo Tehuantepec.

Para sostener la inconstitucionalidad hecha valer, en primer término, se explicará de forma breve la naturaleza de las contribuciones denominadas “derechos” y, posteriormente, cómo operan los principios de proporcionalidad y equidad en ese tipo de tributos. Concluyendo con el análisis de la disposición reclamada para demostrar que es contraria al parámetro de regularidad constitucional.

##### **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 consagra 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>

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.**

---

<sup>3</sup>Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005, en sesión del 27 de octubre de 2005.

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, de manera 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 desdoblan 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.

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

---

<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.*”

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

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.
- 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>

---

<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.”***

<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.”***

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 del precepto controvertido**

Tal como se adelantó al inicio del presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que artículo 65, fracciones XI y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio oaxaqueño de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, para el ejercicio fiscal 2023 vulnera los principios de proporcionalidad y justicia tributaria.

Lo anterior, pues al establecer cobros por la expedición de documentos en copias simples, así como por la simple búsqueda de documentos, el Congreso oaxaqueño debió establecer tarifas acordes a las erogaciones que realmente les representan a los ayuntamientos la prestación de tales servicios.

Para esta Comisión Nacional, las tarifas contenidas en la norma cuestionada, que establece cobros por los derechos derivados del servicio de copias simples y por la simple búsqueda de información, son desproporcionados en relación con el costo que le representa al Municipio su prestación, puesto que expresamente prevé lo siguiente:

*“Artículo 65. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:”*

<i>“CONCEPTO</i>	<i>CUOTA EN UMA”</i>
<i>“XI. Copias simples de documentos diversos por búsqueda primera hoja en el Municipio</i>	<i>0.048</i>
<i>XII. Copias simples de documentos diversos por hoja adicional</i>	<i>0.048”</i>

<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.

Del texto trasunto se desprende que el Congreso oaxaqueño estableció tarifas por la expedición de copias simples y por la búsqueda por la primera hoja en el Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, cuya tarifa es de 0.048 UMA, es decir, de \$4.97 pesos mexicanos<sup>10</sup>.

En ese tenor, esta Comisión Nacional considera que el precepto impugnado vulnera los principios de proporcionalidad y equidad tributarios que rige a las contribuciones, pues la cuota a pagar por la simple búsqueda y la expedición de copias simples no guarda relación directa con los gastos que le presenta al Ayuntamiento de Santo Domingo Tehuantepec por la prestación de tales servicios.

Debe enfatizarse que las fracciones controvertidas del artículo 65 de la Ley de Ingresos del Municipio oaxaqueño de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, para el ejercicio fiscal 2023 se encuentran insertas en los derechos por servicios, lo que significa que el Congreso oaxaqueño tiene la obligación de observar el principio de proporcionalidad tributaria mediante el establecimiento de montos que representen exactamente las erogaciones que les ocasionan dichos servicios al Municipio involucrado.

Al respecto, ese Máximo Tribunal Constitucional ha reiterado en diversos precedentes<sup>11</sup> que las tarifas relativas a la búsqueda y reproducción en copias simples y certificaciones de los documentos solicitados que no derivan del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública, y que no son acordes o proporcionales al coste de los servicios prestados ni guardan una relación razonable con los costos de los materiales utilizados, ni con lo que implica certificar un documento, transgreden los **principios de proporcionalidad y equidad tributarios**.

En el caso en concreto, como ya se dijo, se advierte que la disposición tildada de inconstitucional se enmarca en la categoría de derechos por servicios, es decir que le corresponde contraprestaciones por los mismos, por lo tanto, para la determinación de la cuota respectiva ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado la

---

<sup>10</sup> Lo anterior en virtud de que el valor de una Unidad de Medida Actualizada para el ejercicio fiscal 2023 equivaldrá a \$103.74 pesos (ciento tres pesos, 74/100 moneda nacional), tal como se advierte en el siguiente enlace electrónico: <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

<sup>11</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, entre otras.

ejecución del servicio en cuestión, por lo cual, la tarifa que establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

En este orden, el monto que se tengan que cubrir por recibir servicios brindados por el Ente público debe observar el principio de proporcionalidad en materia de contribuciones, lo que se traduce en que el cobro exigible sea acorde a la erogación que le significó al Estado su prestación.

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

En este punto es pertinente destacar que ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, entre otros precedentes, sostuvo 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 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.

De ahí 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 respalde el monto establecido por el legislador local, además de 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 o certificadas, **pues es suficiente con que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado**<sup>12</sup>.

---

<sup>12</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.

Por su parte, cobrar la cantidad prevista por el Congreso local por la entrega de información en copias simples, sin que se advierta razonabilidad entre el costo de los materiales usados, tales como hojas y tinta, también se considera como desproporcionado, pues no responde al gasto que efectuaron los municipios para brindar el servicio.

Evidenciado lo anterior, se reitera que en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, las cuotas **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes**<sup>13</sup>, atendiendo a los 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.**

Lo anterior ha sido reiterado por ese Tribunal Pleno en diversos precedentes<sup>14</sup>, siendo enfático en determinar que los únicos cobros que podrían efectuarse son para 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>15</sup>

Expuesto lo anterior, esta Institución Nacional estima oportuno remarcar que en las sentencias dictadas por ese Máximo Tribunal en la acción 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.**

---

<sup>13</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 91.

<sup>14</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 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>15</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.

Dicho criterio fue reiterado por el Tribunal en Pleno al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 40/2022, 42/2022, 45/2022, 44/2022 y sus acumuladas 445/2022 y 48/2022, así como la 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 la determinación citada de ese Alto Tribunal Constitucional, el legislador oaxaqueño al expedir la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 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, artículo 65, fracciones XI y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio oaxaqueño de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, para el ejercicio fiscal 2023 transgrede los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, por lo cual lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y las expulse del sistema jurídico de la entidad.

**SEGUNDO.** La disposición contenida en el artículo 113, párrafo segundo, numeral 10, de la Ley impugnada vulnera el derecho humano a la igualdad y no discriminación, previsto el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Lo anterior debido a que, la norma impugnada prevé una disposición que deviene en prácticas discriminatorias, pues impone multas a las personas que, por condiciones particulares, tienen la necesidad de solicitar dinero en espacios públicos de esa municipalidad.**

En el presente apartado, se abordará la inconstitucionalidad del precepto contenido en la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, ya que impone multa por la comisión de la falta administrativa relativa a *“mendigar habitualmente en lugar público”*.

Para explicar la inconstitucionalidad denunciada, se desarrollará en un primer apartado el contenido del derecho humano de igualdad y no discriminación; y posteriormente, se abordará en particular la inconstitucionalidad de la disposición impugnada bajo mencionado parámetro.

### **A. Derecho a la igualdad y no discriminación**

Para dar inicio al análisis de las normas combatidas, esta Comisión Nacional estima pertinente partir de la premisa del artículo 1º constitucional, el cual contempla la obligación inherente a todas las autoridades de abstenerse de realizar distinciones o exclusiones arbitrarias entre las personas basadas en categorías sospechosas enunciadas en el último párrafo de dicho numeral, lo que se traduce en el ámbito legislativo, en una prohibición a los Congresos de emitir normas discriminatorias. Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.<sup>16</sup>

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido.

Por lo anterior, cuando esa Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Tesis 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: **"IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO"**

<sup>17</sup> Jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p.

Para sustentar lo anterior conviene recordar que esa Suprema Corte ha determinado que una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando utiliza alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1° constitucional: a) origen étnico, b) nacionalidad, c) género, d) edad, e) discapacidad, f) condición social, g) salud, h) religión, i) opiniones, j) preferencias sexuales, k) estado civil, i) o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En el caso concreto, imponen multas por “Dormir en la calle o subir al transporte público en estado de embriaguez o bajo los efectos de alguna droga”, es decir se sanciona a aquellas personas que pernoctan en algún sitio público, resulta desproporcional y careciente de alguna justificación, por lo que, se presenta discriminación en razón de origen y condición social de las personas, luego entonces referidas disposiciones contienen una categoría sospechosa prohibida por la Constitución Federal que atenta contra la dignidad humana y tiene por efecto pagar una cantidad por el hecho de dormir en la calle.

Sobre este punto, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado que las categorías sospechosas, recogidas en la Constitución Federal y en la normativa internacional en materia de derechos humanos, como rubros prohibidos de discriminación, están asociadas a desvaloración cultural, desventaja social y marginación política.

Además, tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar que –de manera no limitativa– existen ciertas características sospechosas o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características.<sup>18</sup>

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas

---

75, del rubro: ***“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”***

<sup>18</sup> Cfr. Amparo directo en revisión 597/2014, resuelto en sesión de 19 de noviembre de 2014, por unanimidad de cinco votos, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna; Corte Constitucional de Sudáfrica. Harksen V. Lane No. 1997 (4) SA 1 (CC), 1997 (11) BCLR 1489 (CC), párr. 49.

sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.<sup>19</sup>

Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse en todo momento y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que el mismo hace referencia a la situación en la cual todos aquellos individuos ubicados en escenarios de hecho similares reciban siempre el mismo trato; por tanto, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

Como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación lo ha sostenido, el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios:

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma Litis salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.<sup>20</sup>

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha hecho patente que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y

---

<sup>19</sup> Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

<sup>20</sup> Jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: **“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.”**

actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.

De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 18/03, sostuvo que el principio de igualdad ante la ley, y no discriminación, pertenece al *jus cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.

Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.<sup>21</sup>

Así, ese Tribunal regional consideró que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.

---

<sup>21</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

### C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada

Como se señaló al principio del presente apartado, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos la disposición impugnada de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito, Tehuantepec, Oaxaca para el ejercicio fiscal 2023 vulnera el derecho fundamental a la igualdad y no discriminación, ello, porque expresamente prevé lo siguiente:

*“ARTÍCULO 113.- La determinación de las sanciones establecidas en esta sección para el cobro de multas que establece el reglamento de falta de policía para el Municipio de Santo Domingo Tehuantepec Oaxaca, se realizara en los términos de la ley de ingresos, aplicando supletoriamente en lo que no se oponga a la misma del reglamento en mención.*

*Para el efecto de las fracciones anteriores se aplicará la siguiente tabla.*

N.	CÓDIGO	CONCEPTO	ARTÍCULO Y FRACCIÓN DEL REGLAMENTO DE FALTAS DE POLICÍAS PARA EL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TEHUANTEPEC OAXACA	Mínimo UMA	Máximo UMA
10	MPC-11	Mendigar habitualmente en lugar público.	Artículo 9, fracción III	1.00	5.00

(...)

Del texto transcrito se vislumbra que el Congreso local instauró una sanción pecuniaria por la comisión de una falta al Reglamento de falta de policía para el Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca, consistente en “*mendigar habitualmente en lugar público*”.

Con el fin de continuar con la exposición de los argumentos que evidencian la inconstitucionalidad de la norma cuestionada, es indispensable tener en cuenta que el vocablo “*mendigar*” significa pedir limosna de puerta en puerta, así como solicitar el favor de alguien con importunidad y hasta con humillación<sup>22</sup>, por su parte la voz “*limosna*” connota cosa, especialmente dinero, que se da a otro por caridad<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Definición proporcionada por la Real Academia Española, disponible en el siguiente vínculo: <https://dle.rae.es/mendigar>

<sup>23</sup> Definición proporcionada por la Real Academia Española, disponible en el siguiente vínculo: <https://dle.rae.es/limosna>

En esa tesitura, la legislatura local estableció una multa que oscila entre 1 UMA a 5 UMAs a quien solicite habitualmente la caridad en los espacios públicos del Municipio oaxaqueño de Santo Domingo Tehuantepec.

Bajo ese contexto, a consideración de esta Institución Nacional, la disposición en combate vulnera el derecho de igualdad y no discriminación, porque produce un efecto de discriminación indirecta en perjuicio de las personas que, por sus condiciones particulares—al encontrarse en estado de desventaja económica o en situación de calle— tiene la necesidad de solicitar la caridad habitualmente en los espacios públicos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec.

Se insiste, este Organismo Constitucional Autónomo estima que es inconstitucional sancionar administrativamente a quien *mendigue habitualmente en lugar público*, porque genera un trato discriminatorio que perjudica a las personas que se encuentren en una condición de vulnerabilidad o en situación de calle.

Ello se debe a que la norma tildada de inconstitucional —que impone multas por solicitar apoyo económico en lugares públicos— a pesar de encontrarse redactada en términos neutrales, sin incluir explícitamente a las personas en situación de calle o de vulnerabilidad, produce un efecto discriminatorio en perjuicio de aquellas que se encuentran en un contexto de desventaja económica, social y/o estructural que les lleva a la necesidad de requerir caridad.

En ese contexto, es indubitable que la norma en combate genera un trato diferenciado y desproporcionado, el cual se estima irrazonable e injustificado, que invisibiliza el contexto de vulnerabilidad en que se encuentran las personas que se ven en la necesidad de “*mendigue habitualmente en lugar público*” en el Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, por lo tanto, se trata de una medida legislativa permeada de una discriminación indirecta.

Al respecto, vale la pena remarcar que ese Alto Tribunal ha puntualizado que existe discriminación indirecta cuando el conjunto de prácticas, reproducidas por las instituciones y avaladas por el orden social, provoca que las personas enfrenten distintos escenarios sociales, políticos, económicos y éticos, y diferentes oportunidades de desarrollo y de consecución de sus planes de vida, debido a su pertenencia a grupos en situación de exclusión sistemática, históricamente determinada.

Además, esta Comisión Nacional estima trascendental resaltar que la legislatura local pasó por alto los factores que colocan en una especial situación de vulnerabilidad a las personas que solicitan apoyo económico en los espacios públicos, los cuales son macroestructurales —que implican circunstancias económicas, políticas, culturales, incluso relacionadas con la migración, el desempleo y la pobreza—.

También se advierte que el Congreso oaxaqueño soslayó que las personas que solicitan caridad en los espacios públicos, es justamente en estos lugares donde transitan, se desarrollan y habitan, circunstancia que les lleva a enfrentar continuamente una pobreza extrema, así como a diferentes tipos de violencia.

En ese tenor, se advierte que el órgano legislativo oaxaqueño al invisibilizar la particular situación de vulnerabilidad de las personas que *“mendiguen habitualmente en lugar público”*, instauró con la norma impugnada una regulación que afecta negativamente de forma desproporcionada a mencionado grupo social.

Así, el Congreso local omitió su obligación de abstenerse de llevar a cabo distinciones arbitrarias entre las personas que se colocan en categorías sospechosas, pues impone sanciones pecuniarias a un sector social en particular que, por condiciones especiales, se encuentra solicitando dinero o caridad en lugares públicos.

Lo anterior, evidencia un claro trato diferenciado, que carece de sustento constitucional y de razonabilidad objetiva, pues la norma impugnada sanciona a las personas que *“mendiguen habitualmente en lugar público”*, circunstancia que carece de justificación alguna.

Conforme a las consideraciones formuladas, este Organismo Nacional estima que la el artículo 113, párrafo segundo, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito, Tehuantepec, Oaxaca para el ejercicio fiscal 2023 se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declaré su invalidez, al ser una norma discriminatoria.

**TERCERO. El precepto 113, segundo párrafo, numeral 36, de la Ley cuestionada establece una sanción pecuniaria para la persona encargada de la guarda o custodia de un enfermo mental, cuando lo deje trasladarse libremente en un lugar público del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec.**

**Si bien es cierto, la disposición en combate tiene una apariencia neutra, también lo es que, constituye una regulación permeada de estereotipos y estigmas en torno a las personas con discapacidad mental.**

**En consecuencia, la configuración normativa del precepto reclamado se erige como una norma discriminatoria en contra de las personas con discapacidad mental, que impide el reconocimiento de su dignidad humana.**

En el presente concepto de invalidez se argumentará que el artículo 113, segundo párrafo, numeral 36, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 transgrede el derecho humano a la igualdad y no discriminación.

A juicio de esta Comisión Nacional, dicha regulación se encuentra permeada de estereotipos y estigmas relacionados con las personas con discapacidad mental, que permite se siga perpetuando una visión de que dicho sector de la población representa un riesgo para sí y para el resto de la sociedad, por lo que siempre deben de ser “cuidadas” por el mero hecho de ostentar tal condición, lo cual resulta discriminatorio en perjuicio de ese colectivo, obstaculizando una igualdad sustantiva.

Para arribar a la indica premisa, el presente concepto de invalidez se estructura en dos apartados, en el primero se desarrolla el contenido del derecho de igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad; para posteriormente realizar el análisis específico de constitucionalidad del dispositivo jurídico *supra* indicado.

#### **A. Derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad**

A efecto de abordar el contenido del derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad, es necesario recordar que el artículo 1° de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

Asimismo, establece la prohibición de discriminar en razón del origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o por

cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Además, se destaca que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.

Teniendo en cuenta lo anterior, en este punto, se solicita a ese Alto Tribunal, en obvio de repeticiones innecesarias, tener por reproducidas como si a la letra se insertasen, todas las consideraciones esgrimidas en el segundo concepto de invalidez, relacionadas con el contenido y alcance del derecho de igualdad y no discriminación.

Ahora bien, es menester hacer referencia a la trascendencia del derecho humano a la igualdad y no discriminación mismo de las personas en situación de discapacidad.

En ese sentido, el artículo 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>24</sup> reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación, los cuales **están intrínsecamente conectados con la dignidad humana, misma que es la piedra angular de todos los derechos humanos.**

Al respecto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha sostenido en la Observación General Número 6<sup>25</sup> que la igualdad y la no

---

<sup>24</sup> “ **Artículo 5. Igualdad y no discriminación**

1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.

2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.

3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.

4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.”

<sup>25</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “Sobre la igualdad y no discriminación”, CRPD/C/GC/6, del 26 de abril de 2018, párr. 7.

discriminación constituyen el núcleo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y son evocados sistemáticamente en su articulado, con el uso reiterado de la expresión “*en igualdad de condiciones con las demás*”, que vincula todos los derechos sustantivos de la referida Convención con el principio de no discriminación.

Asimismo, el mencionado Comité sostiene que la igualdad de oportunidades, como principio general de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad –en virtud de su propio artículo 3– constituye un paso importante en la transición de un modelo de igualdad formal a uno de igualdad sustantiva<sup>26</sup>.

Por tanto, la igualdad inclusiva es un nuevo modelo que se desarrolla en la integridad de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el cual abarca una igualdad sustantiva, ampliando el contenido de ésta en las siguientes dimensiones:

- a) una dimensión redistributiva justa para afrontar las desventajas socioeconómicas;
- b) **una dimensión de reconocimiento para combatir el estigma, los estereotipos, los prejuicios y la violencia, y para reconocer la dignidad de los seres humanos y su interseccionalidad;**
- c) una dimensión participativa para reafirmar el carácter social de las personas como miembros de grupos sociales y el reconocimiento pleno de la humanidad mediante la inclusión en la sociedad; y
- d) una dimensión de ajustes para dar cabida a la diferencia como aspecto de la dignidad humana.<sup>27</sup>

De lo anterior se desprende que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad incorpora un modelo de discapacidad basado en los derechos humanos, el cual tiene como eje toral el reconocimiento y protección a la dignidad humana de las personas en situación de discapacidad a efecto de reconocer la diversidad funcional.

---

<sup>26</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, *Óp. Cit.*, párr. 10.

<sup>27</sup> *Cfr.* Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, *Óp. Cit.*, párr. 11.

Además, se enfatiza la interpretación del artículo 5.1 de la indicada Convención realizada por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en la cual se sostiene que la expresión “*igualdad ante la ley*” implica el derecho de las personas a la igualdad de trato por la ley y en la aplicación de la misma, mientras que la expresión “*igualdad en virtud de la ley*” significa que no deben existir leyes que permitan denegar, restringir o limitar específicamente los derechos de las personas en situación de discapacidad y deben incorporarse las consideraciones relativas a la discapacidad en todas las leyes y políticas<sup>28</sup>.

Por su parte la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad en su preámbulo, puntualiza que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que otras personas; y que estos derechos, incluido el de no verse sometidos a discriminación fundamentada en la discapacidad, dimanen de la dignidad y la igualdad que son inherentes a todo ser humano.

Asimismo, en términos de artículo 2 de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, ésta tiene por objeto a prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad.

De tal manera que, en términos de los mencionados instrumentos internacionales, se desprende que los Estados partes tienen la obligación de adoptar medidas positivas **para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades**, en perjuicio de determinado grupo de personas<sup>29</sup>.

Es decir, es obligación de los Estados partes propender por la inclusión de las personas con discapacidad por medio de la igualdad de condiciones, oportunidades y participación en todas las esferas de la sociedad<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, *Óp. Cit.*, párr. 14.

<sup>29</sup> *Cfr.* Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 104, y Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 186.

<sup>30</sup> *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Furlan y Familiares Vs. Argentina, sentencia, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas del 31 de agosto de 2012, párr. 134.

En esa tesitura, para el goce efectivo de los derechos de igualdad y la no discriminación, se exige la adopción de medidas de aplicación, tales como:

- a) Medidas para crear conciencia entre toda la población sobre los derechos que asisten a las personas con discapacidad en virtud de la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad, el significado de la discriminación y vías judiciales de recurso existentes;
- b) Medidas para garantizar que los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad sean exigibles ante los tribunales nacionales y den acceso a la justicia a todas las personas que han sido objeto de discriminación;
- c) Protección contra las represalias, como un trato adverso o consecuencias negativas tras una denuncia o en un proceso para hacer cumplir las disposiciones en materia de igualdad;
- d) Derecho a entablar un proceso ante los tribunales y presentar reclamaciones a través de asociaciones, organizaciones u otras entidades jurídicas que tengan un interés legítimo en hacer valer el derecho a la igualdad;
- e) Normas específicas relacionadas con los indicios y las pruebas a fin de **garantizar que las actitudes estereotipadas sobre la capacidad de las personas con discapacidad no impidan que las víctimas de discriminación obtengan reparación;**
- f) Sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en caso de vulneración del derecho a la igualdad y a medios de reparación adecuados;
- g) Prestación de asistencia jurídica suficiente y accesible para garantizar el acceso a la justicia a los demandantes en litigios por discriminación<sup>31</sup>.

De lo anterior puede asegurarse válidamente que, en términos de los indicados instrumentos internacionales, existen diversas obligaciones a cargo de los Estados, entre ellas, las de adoptar medidas concretas para lograr la igualdad inclusiva, en reconocimiento de la diversidad funcional.

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

En el presente apartado se desarrollaron los argumentos que sostienen la invalidez del artículo 113, segundo párrafo, numeral 36, de la Ley de Ingresos del Municipio

---

<sup>31</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “Sobre la igualdad y no discriminación”, *Óp. Cit.*, párr. 31.

de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023.

Para inicial la argumentación, esta Comisión Nacional estima pertinente traer el texto íntegro de la norma en combate, el cual a la letra es el siguiente:

*“ARTÍCULO 113.- La determinación de las sanciones establecidas en esta sección para el cobro de multas que establece el reglamento de falta de policía para el Municipio de santo domingo Tehuantepec Oaxaca, se realizara en los términos de la ley de ingresos, aplicando supletoriamente en lo que no se oponga a la misma del reglamento en mención.*

*Para el efecto de las fracciones anteriores se aplicará la siguiente tabla.*

N.	CÓDIGO	CONCEPTO	ARTÍCULO Y FRACCIÓN DEL REGLAMENTO DE FALTAS DE POLICÍAS PARA EL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TEHUANTEPEC OAXACA	Mínimo UMA	Máximo UMA
10	MPC-11	<i>Dejar el encargado de la guarda o custodia de un enfermo mental, que éste se traslade libremente en un lugar público.</i>	<i>Artículo 13, fracción III</i>	9.00	10.00

(...)”

De lo anterior se desprende que el diverso 113 del ordenamiento prevé la imposición de una multa – de entre 9 y 10 UMAs – por “*dejar el encargado de la guarda o custodia de un enfermo mental, que éste se traslade libremente en un lugar público*”, ya que constituye una infracción al Reglamento de falta de policía para el Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca.

A juicio de esta Comisión Nacional el precepto tildado de inconstitucional constituye una discriminación indirecta en contra de las personas que viven con discapacidad mental, pues refuerza los estereotipos y estigmas en torno a dicho sector de la población que han predominado históricamente.

En principio se advierte que el Congreso oaxaqueño emplea el término “*enfermo mental*” para referirse a las personas que viven con discapacidad mental, diseño lingüístico que hoy día es abiertamente discriminatorio, excluyente y que segrega a

mencionado sector de la población y que, a su vez, es contrario al andamiaje constitucional en materia de derechos humanos.

Ahora bien, el vicio de inconstitucionalidad alegado por este Organismo Constitucional Autónomo no se circunscribe únicamente al empleo del indicado vocablo, sino que, como ya se apuntó, el diseño normativo del precepto reclamado se encuentra permeado de estigmas y prejuicios relacionados con las personas con discapacidad mental, que impide la consolidación de una igualdad sustantiva en el estado de Oaxaca.

Para arribar a la anterior premisa, esta Institución Nacional estima imprescindible destacar los elementos de la disposición normativa, con el fin de visualizar mejor los alcances de esta, de la siguiente forma:

<b>Artículo 113, segundo párrafo, numeral 36, de la Ley impugnada</b>	
<b>Sujeto acreedor de la multa:</b>	Persona encargada de la guarda o custodia de <i>“un enfermo mental”</i>
<b>Conducta sancionada:</b>	Que el <i>“enfermo mental”</i> se traslade libremente en un lugar público
<b>Sanción:</b>	De 9 a 10 UMAs

Como es posible vislumbrar del cuadro que precede, la disposición normativa impugnada sanciona el hecho de que una persona con discapacidad mental se traslade libremente en los espacios públicos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, es decir, constituye una infracción el simple hecho de que una persona con discapacidad mental se movilice sola o sin el acompañamiento de quien ejerce su guarda y/o custodia en lugares públicos.

Aludido diseño normativo en comento, indubitadamente se trata de una medida legislativa que perpetúa estigmas en torno a las personas con discapacidad mental, pues parte del supuesto de que representan un riesgo para sí mismas como para la sociedad, por lo que es imprescindible que cuando se encuentren en espacios públicos siempre estén acompañadas por quien ejerce su guarda y/o custodia.

En ese contexto, esta Comisión Nacional advierte, que la expresión *“que éste [‘el enfermo mental’] se traslade libremente en un lugar público”* constituye un lenguaje discriminatorio, pues perpetúa estereotipos y estigmas basados en estimaciones de

“*peligrosidad*” en torno de las personas con discapacidad mental, cuestión que queda especialmente evidenciada en la redacción del precepto en su integridad.

Por lo tanto, el artículo 113, segundo párrafo, numeral 36, de la Ley impugnada, en su totalidad, se encuentra permeado de estereotipos, estigmas y prejuicios que excluyen, segregan, aíslan y desconocen la dignidad humana de las personas con discapacidades mental, pues permite que se silencie y confine a esta población con el ánimo de invisibilizarla y evitar que “*molesten o importunen*” al resto de la sociedad.

Ello, porque en atención a la integridad del diverso cuestionado, el Congreso local únicamente admite que las personas que viven con discapacidad mental se desplacen libremente en los espacios públicos del Municipio de Santo Tomas Tehuantepec cuando se encuentren asistidas por quien ostente su guarda y/o custodia, de lo contrario, dicho encargado o encargada será acreedora de una sanción pecuniaria.

En ese contexto, para esta Institución Nacional la norma controvertida constituye un tratamiento violatorio de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad mental, ya que es una forma de perpetuar la discriminación y la segregación de dicho sector, impidiendo que sus integrantes tengan una vida digna, autónoma e independiente dentro de la sociedad.

Al respecto, se resalta que los estigmas surgen del tipo de socialización cultural de las discapacidades mentales y/o intelectuales, las cuales tienen asociados creencias, sentimientos y significados que suelen ser relacionados al rechazo y al no reconocimiento.

En ese sentido, el estigma es una marca que se le imprime a una persona que permite identificarla con ciertos rasgos que son asociados culturalmente a la marca, asimismo los estereotipos constituyen una pre-concepción de atributos, conductas o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por las personas en situación de discapacidad mental e intelectual, basados en prácticas socialmente persistentes.

Esta respuesta es cultural, y agrupa a los sujetos estigmatizados y estereotipados en una categoría social que suele ser valorada como inferior, con significantes asociados a la incapacidad o la inferioridad.

Además, en el caso de las discapacidades mental e intelectual se tienen concepciones relativas a violencia, sensación de peligro, incapacidad para tomar decisiones, desesperanza entre otros, misma que se proyectan en la disposición normativa impugnada, pues no existe justificación constitucionalmente válida para que sancione por el simple hecho de una persona con discapacidad mental se traslade libremente en lugares públicos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec.

Por lo tanto, las expresiones que se refieren a un grupo social determinado – personas con discapacidades mental en el caso en concreto – relativas a rasgos por los cuales han sido ofendidos a título colectivo por el resto de la comunidad, constituye un **lenguaje** que descalifica al mismo, que adquiere la **calificativa de discriminatorio**<sup>32</sup>.

Así, el **lenguaje discriminatorio se caracteriza por destacar categorías de las señaladas en el artículo 1º constitucional para clasificar a determinadas personas**, tales como el origen étnico o nacional, el género, **las discapacidades**, la condición social, la religión y las preferencias sexuales, **ello mediante elecciones lingüísticas que denotan un rechazo social**<sup>33</sup>.

La relación entre lenguaje y la identidad de las personas conlleva una mezcla compleja de factores individuales, sociales y políticos **que permite que las mismas se consideren miembros de una colectividad o se sientan excluidas de ésta, por ende, el uso del lenguaje puede permitir la eliminación de prácticas de exclusión y estigmatización**<sup>34</sup>.

En ese sentido, es indiscutible que el lenguaje influye en la percepción que las personas tienen de la realidad, provocando que los prejuicios sociales, mismos que sirven de base para las prácticas de exclusión, se arraiguen en la sociedad mediante expresiones que predisponen **la marginación de ciertos individuos**<sup>35</sup>.

En consecuencia, el precepto tildado de inconstitucional de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para

---

<sup>32</sup> Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 2806/2012, dictada por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión ordinaria del 6 de marzo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, p. 39.

<sup>33</sup> Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 2806/2012, *Óp. Cit.*, pp. 39 y 40.

<sup>34</sup> Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 2806/2012, *Óp. Cit.*, pp. 40.

<sup>35</sup> *Ídem*.

el ejercicio fiscal 2023 se erige como una disposición que ostenta un lenguaje discriminatorio, pues refuerza los estereotipos y estigmas en torno a las personas con discapacidad mental que han predominado históricamente y que continúan arraigadas en las instituciones políticas, sociales, culturales y jurídicas.

Así, el disposición normativa impugnada contraviene la obligación a cargo del órgano legislativo oaxaqueño –derivada del artículo 1º de la Norma Fundamental– relativa a que al ejercer su facultad legislativa no solamente use términos o fórmulas que aparenten neutralidad, **sino que deben llevar a cabo un ejercicio reflexivo, consciente, informado y prudente que tenga como resultado la redacción de un texto normativo que, sin lugar a dudas o a interpretaciones, sea incluyente en su manifestación y proscriba cualquiera asomo de discriminación en su lectura y aplicación**<sup>36</sup>.

En ese tenor, el deber de cuidado en la terminología empleada tiene un doble efecto en el sistema jurídico: por una parte, **al velar por la utilización de las palabras más apropiadas en la creación de una norma, se materializa y reconoce el principio de igualdad y no discriminación**; por otra, se genera seguridad jurídica a los gobernados, ya que el margen de interpretación de una norma determinada (por parte de la autoridad a quien corresponde su aplicación) se reduce mediante el uso de la terminología adecuada, con lo cual se evitan intelecciones que conduzcan a discriminar a ciertos sujetos<sup>37</sup>.

Por lo tanto, es innegable que el precepto tildado de inconstitucional contiene un lenguaje discriminatorio, que contempla en sí mismo estereotipos y estigmas en torno de las personas con discapacidad mental, destacando una de las categorías sospechosas contenidas en el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **mediante elecciones lingüísticas que denotan un rechazo social hacia ese sector de la población**<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Cfr. Sentencia del amparo en revisión 710/2016, dictada por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión ordinaria del 30 de noviembre de 2016, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 28.

<sup>37</sup> Cfr. Sentencia del amparo en revisión 710/2016, *Óp. Cit.*, párr. 29.

<sup>38</sup> Sirve de sustento la Tesis 1ª.CXLVII/2013, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, mayo de 2013, p. 549, del rubro **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL LENGUAJE DISCRIMINATORIO SE CARACTERIZA POR DESTACAR CATEGORÍAS DE LAS SEÑALADAS EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, MEDIANTE ELECCIONES LINGÜÍSTICAS QUE DENOTAN UN RECHAZO SOCIAL.”**

Ello, ya que la norma en combate presupone que las personas con discapacidad mental representan un riesgo o peligro, no sólo para ellas sino para la sociedad, con base a un señalamiento estigmatizante – transmitido de generación en generación – que impone **temor a este colectivo con necesidades específicas y que tiene como efecto su segregación de la vida social.**

Consecuentemente, el precepto cuestionado genera un efecto discriminatorio en perjuicio de las personas que viven con discapacidad mental e intelectual, pues parten de una concepción estructural e histórica sobre el “*peligro o riesgo*” que representan y que tradicionalmente se les ha acuñado en un orden dominante que deniega la diversidad funcional. Para colegir tal circunstancia, resulta conveniente tener en cuenta, como se ha venido esbozando, los factores contextuales o estructurales<sup>39</sup> en los que están inmersos.

Es decir, el hecho de que la legislatura oaxaqueña emplee las expresiones “*enfermo mental*” y “*que éste se traslade libremente en un lugar público*”, visibiliza la discriminación histórica que han padecido las personas con discapacidad mental e intelectual, ante la falta de información y las barreras sociales que niegan la diversidad funcional.

En ese contexto, la disposición normativa en combate contribuye a edificar un significado de exclusión o degradación basada en estigmas, estereotipos y prejuicios relativos a la peligrosidad que representan las personas con discapacidad mental e intelectual, los cuales constituyen tratos humillantes, así como de exclusión y segregación.

En consecuencia, se impone a las personas en situación de discapacidad mental e intelectual, atribuciones que trastocan su dignidad humana y desconocen su autonomía humana, así como su capacidad para tomar decisiones.

En este punto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima trascendental precisar que la norma cuestionada no sólo trastoca el derecho a la igualdad y no discriminación de las personas que viven con discapacidad mental o intelectual, sino también el reconocimiento de su personalidad jurídica como

---

<sup>39</sup> Véase la Tesis 1ª. CXXI/2018, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, septiembre de 2018, p. 841, del rubro “*DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O NO EXPLÍCITA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE EL ANÁLISIS DE FACTORES CONTEXTUALES Y ESTRUCTURALES*”.

titulares plenos de derechos fundamentales, pues dada la configuración normativa del precepto impugnado, se desconoce que dicho colectivo cuenta con capacidad jurídica para conducirse dentro de la sociedad.

Por ende, el artículo 113, segundo párrafo, numeral 36, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 no supera las exigencias que requiere el derecho a la no discriminación, atendiendo a que el precepto en comento establece, en forma irrestricta, una referencia a las personas con discapacidad mental como “*enfermos mentales*”.

Así, la configuración normativa del precepto cuestionado se aleja del modelo de derechos humanos de discapacidad, ya que refuerzan las barreras o limitaciones que socialmente existen para que las personas puedan ejercer sus derechos en forma efectiva, lo cual es contrario a lo dispuesto por los artículos 1º de la Constitución Federal, 1 y 12 de la de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los que deriva el igual reconocimiento de las personas con discapacidad ante la ley y la obligación del Estado para adoptar las medidas pertinentes para que puedan ejercer plenamente su capacidad jurídica.

Asimismo, la legislatura oaxaqueña soslayó la obligación convencional que tienen los Estados partes de la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad, relativa a adoptar medidas específicas que no perpetúen el aislamiento, la segregación, los estereotipos, la estigmatización ni otros tipos de discriminación contra las personas en situación de discapacidad<sup>40</sup>.

En términos de lo hasta aquí expuesto, ese Máximo Tribunal Constitucional debe proceder a declarar la invalidez del precepto 113, segundo párrafo, numeral 36, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 al constituirse como una norma con lenguaje discriminatorio, permeada de estigmas y prejuicios en contra de las personas que viven con discapacidad mental.

---

<sup>40</sup> Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, Óp. Cit., párr. 29.

**CUARTO.** El diverso 113, segundo párrafo, numeral 43, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distro de Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 prevé infracciones por proferir injurias con palabras, actitudes o gestos, hacia los espectadores que asistan a espectáculos o diversiones.

La descripción normativa de la conducta antijurídica es ambigua y sumamente imprecisa, por tanto, vulnera los derechos de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de 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 del artículo los artículos 113, segundo párrafo, numeral 43, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distro de Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, primordialmente porque permite la arbitrariedad de la autoridad administrativa para determinar -de forma discrecional- cuándo un compartimiento configura una conducta antijurídica, por lo que resulta transgresor del derecho y principio antes precisados.

Lo anterior se debe a que la norma controvertida establece como falta administrativa consistentes en *injuriar a las personas que asistan a un espectáculo o diversión, con palabras, actitudes o gestos, por parte de los actores, jugadores, músicos o auxiliares del espectáculos o diversión.* Mencionada configuración normativa implica que la conducta antijurídica indubitablemente conlleve un amplio margen de valoración subjetiva por parte de la autoridad municipal, pues el supuesto previsto en la norma en combate no es lo suficientemente claro y exhaustivo 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 la norma impugnada 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 deben estar consignadas 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. En efecto, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tenga plena certeza de a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Es así que la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. Una forma de garantizar esta protección es que el actuar de la autoridad se acote en una ley, de acuerdo con lo establecido por la Constitución.

De forma esquemática, esta perspectiva del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, se puede plantear la manera en cómo 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 substituido 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>41</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 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>42</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>43</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.

---

41 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.

42 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.”**

43 Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, p. 31.

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>44</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 que se pueden aplicar a quienes las realicen,**<sup>45</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>46</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.

---

<sup>44</sup>*Ibidem.*

<sup>45</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>46</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”.**

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 conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.<sup>47</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>48</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 acudir a los principios sustantivos que rigen la materia penal, dada la similitud y unidad de la potestad punitiva del Estado, debido a que la

---

<sup>47</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>48</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."***

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>49</sup>

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>50</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 la norma impugnada**

A la luz del parámetro de regularidad planteado, la disposición impugnada de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 resulta transgresora del orden constitucional, dado que no permite a las personas tengan conocimiento suficiente y claro de las conductas que en su caso podrían ser objeto de sanción por las autoridades municipales respectivas, en caso de exteriorizar una manifestación o idea que pudiera constituir una presunta injuria en términos de la norma reclamada.

Para explicar la inconstitucionalidad denunciada, se estima pertinente transcribir el precepto reclamado en su integridad:

---

<sup>49</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, pp. 26 y 27.

<sup>50</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.

**“ARTÍCULO 113.-** La determinación de las sanciones establecidas en esta sección para el cobro de multas que establece el reglamento de falta de policía para el Municipio de Santo Domingo Tehuantepec Oaxaca, se realizara en los términos de la ley de ingresos, aplicando supletoriamente en lo que no se oponga a la misma del reglamento en mención.

Para el efecto de las fracciones anteriores se aplicará la siguiente tabla.

N.	CÓDIGO	CONCEPTO	ARTÍCULO Y FRACCIÓN DEL REGLAMENTO DE FALTAS DE POLICÍAS PARA EL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TEHUANTEPEC OAXACA	Mínimo UMA	Máximo UMA
43	MPF-44	Injuriar a las personas que asistan a un espectáculo o diversión, con palabras, actitudes o gestos, por parte de los actores, jugadores, músicos o auxiliares del espectáculo o diversión.	Artículo 14, fracción III	5.00	15.00

(...)"

Como se desprende de la literalidad del precepto transcrito, el Congreso oaxaqueño instauró como falta: injuriar a las personas que asistan a un espectáculo o diversión, con palabras, actitudes o gestos, por parte de los actores, jugadores, músicos o auxiliares del espectáculo o diversión, que se celebren en el Municipio de Santo Domingo Tehuantepec.

Lo anterior evidencia que la legislatura local instituyó conductas antijurídicas que indubitablemente conllevan un amplio margen de valoración subjetiva por parte de la autoridad municipal, pues el supuesto previsto en la norma en combate no es lo suficientemente claro y exhaustivo que brinde certeza jurídica a las personas destinatarias respecto a los comportamientos reprochables.

En ese sentido, a juicio de esta Comisión Nacional, la disposición impugnada deja a discreción subjetiva de las autoridades municipales determinar los casos en los que se actualizan las prohibiciones descritas por el precepto en combate.

Como se reveló *supra*, la norma del Municipio oaxaqueño de Santo Domingo Tehuantepec vulnera el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, ya que permite una amplia valoración

subjetiva para determinar los casos en los que el mero hecho de proferir o expresar en cualquier forma palabras injuriosas por parte de los actores, jugadores, músicos o auxiliares del espectáculo o diversión que tengan lugar en ese Ayuntamiento son acreedoras de una sanción pecuniaria.

Ello en virtud de que el Congreso local no cumplió con su obligación de establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación subjetiva y arbitraria de la norma, ya que deja a las y a los gobernados en total incertidumbre sobre su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Lo anterior es consecuencia de la redacción imprecisa de la norma controvertida, la cual conlleva un amplio margen de apreciación a favor de las autoridades municipales de Santo Domingo Tehuantepec para determinar, de manera discrecional, qué tipo de expresiones constituyen injurias que encuadraría en el supuesto previsto en la disposición impugnada para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.

En consecuencia, lejos de brindar seguridad jurídica, genera incertidumbre para las y los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, sino que responden a un ámbito estrictamente personal, que hace que el grado de afectación sea relativo a cada persona, de manera que, si para alguna persona una expresión pudiera resultarle altamente injuriosa, para otra no representaría afectación alguna<sup>51</sup>.

En este punto, esta Comisión Nacional estima pertinente enfatizar respecto de la porción normativa "*actitudes o gestos*", la cual se estima sumamente amplia y ambigua, dado que ineludiblemente requiere de una valoración subjetiva, siendo la autoridad municipal competente quien determine cuáles expresiones o manifestaciones serán consideradas como injuriosas para el público que asista a un espectáculo o diversión en el Municipio de Santo Domingo Tehuantepec.

Así, la indicada porción normativa no puede tener una connotación o significado unívoco aceptable para todas las personas, toda vez que mencionada expresión entraña una estimación eminentemente subjetiva.

Por ende, las personas destinatarias de la norma impugnada no tendrán certeza sobre lo que se entiende por tal expresión, ya que permite que sea la autoridad

---

<sup>51</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 veintidós de septiembre de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, p. 94.

municipal quien arbitrariamente determiné qué actitudes o gestos serán susceptibles de sancionarse con base en determinaciones subjetivas, es decir, lo que conforme a su juicio constituya una expresión injuriosa.

Adicionalmente, la norma impacta de forma desproporcional en el ejercicio de la libertad de expresión, pues, dicha disposición sancionada a todas las personas actoras, jugadoras, músicas o auxiliares del espectáculo o diversión del que se trate, cuando profieran o expresen injurias mediante palabras, actitudes o gestos, quienes lo hacen dentro de su propia forma individual.

En efecto, la norma prohíbe aquellas expresiones que, subjetivamente se consideren injuriosas, lo que da pauta a la arbitrariedad pues dicho calificativo dependerá de las personas receptoras o espectadoras del espectáculo o diversión del que se trate.

Al respecto, cabe mencionar que citadas expresiones constituyen una forma de manifestación de cada individuo, que el Estado no puede obligar 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>52</sup>.

Además, conviene reiterar que 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>53</sup>, aún y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.<sup>54</sup>

En consecuencia, el precepto en combate constituye una medida de autocensura, que contraviene la libertad fundamental de expresión, pues las manifestaciones reprochables involucran una forma de ser de cada persona.

---

<sup>52</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>53</sup> Tesis 1a./J. 31/2013 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>54</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."**

En conclusión, el artículo 113, segundo párrafo, numeral 43, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 establece un amplio margen de apreciación, al no acotar las conductas que pudieran actualizar y sean susceptibles de sancionar, por lo que deviene inconstitucional por transgredir el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Así, las conductas previstas en la norma impugnada en el presente apartado carece de delimitación, pues se encuentra sujeta a la valoración subjetiva o personalísima que le dé la autoridad municipal respectiva, por lo tanto, no permite a las personas destinatarias del precepto determinar cuándo su conducta podría actualizar la hipótesis legal y, en consecuencia, hacerse acreedor a una sanción, por lo tanto, lo procedente es que ese Alto Tribunal declare su inconstitucionalidad y la expulse del orden jurídico oaxaqueño.

#### **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 del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca del 21 de febrero de 2023 que contiene el Decreto No. 856 por el cual se expidió la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, para el ejercicio fiscal 2023, de esa entidad (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.

**SEXTO.** 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.**

**CNDH**  
**M É X I C O**  

---

*Defendemos al Pueblo*

**LMP**