

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

Ciudad de México, a 17 de abril 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 16 leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, expedidas mediante diversos decretos publicados el 18 de marzo de 2023, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de esa entidad federativa.

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

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

## Índice

I. Nombre y firma de la promovente. ....	4
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	4
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron. ....	4
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. .	6
V. Derechos fundamentales que se estiman violados. ....	7
VI. Competencia.....	7
VII. Oportunidad en la promoción.....	7
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad. ....	8
IX. Introducción.....	9
X. Conceptos de invalidez.....	9
PRIMERO.....	9
A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen.....	10
B. Inconstitucionalidad de las normas combatidas .....	14
SEGUNDO.....	22
B. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información .....	23
C. Inconstitucionalidad del precepto reclamado.....	28
TERCERO.....	33
A. Derecho humano de seguridad jurídica, así como principios de legalidad de taxatividad.....	34
B. Inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados.....	39
CUARTO.....	45
A. Derecho a la igualdad y no discriminación .....	45
C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada .....	49
QUINTO.....	52
A. Derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad.....	53

<b>B. Inconstitucionalidad de la norma controvertida .....</b>	<b>57</b>
<b>SEXTO .....</b>	<b>65</b>
<b>A. Prohibición de multas fijas y proporcionalidad de las sanciones.....</b>	<b>65</b>
<b>B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa controvertida .....</b>	<b>70</b>
<b>XI. Cuestiones relativas a los efectos.....</b>	<b>73</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>73</b>



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 36, fracción VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Capulálpam de Méndez, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
2. Artículo 32, fracción I de la Ley de Ingresos del Municipio San Juan Achiutla, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
3. Artículo 85, fracciones IX, XVII y XVIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Pinotepa Nacional, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
4. Artículo 27, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Paxtlán, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
5. Artículo 32, fracciones III, IV, V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Huamelúlpam, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
6. Artículo 57, fracción VI, en la porción normativa “*y copias certificadas*”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Nundaco, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

7. Artículo 110, fracciones IV, XXI y XXII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Pochutla, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
8. Artículo 65, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Tule, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
9. Artículo 68, numeral 1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Tututepec, Distrito de Juquila, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023
10. Artículo 73, fracciones I, IV, V, VI y XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Huitzo, Distrito de ETLA, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
11. Artículo 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Coatlán, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
12. Artículo 43, fracciones I, IV, V y VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Silacayoapilla, Distrito de Huajuapán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
13. Artículo 45, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Mixtepec, Distrito de Zimatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

**b) Cobros excesivos e injustificados por acceso a la información:**

1. Artículo 73, fracción III, de la Ley del Municipio de San Pablo Huitzo, Distrito de ETLA, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

**c) Establecimiento de faltas imprecisas:**

1. Artículo 66, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Tacache de Mina, Distrito de Huajuapán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
2. Artículos 176, fracciones I, incisos q), mm), numeral 3; II, inciso a), numeral 24, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Pinotepa Nacional, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
3. Artículo 68, fracción VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Huamelúlpam, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
4. Artículo 121, fracción XI, en las porciones normativas “vejar” y “o verbalmente”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Putla Villa de Guerrero, Distrito de Putla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
5. Artículo 215, fracción V, inciso y), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Pochutla, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
6. Artículo 124, fracción XVI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Tule, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

7. Artículo 107, párrafo tercero, numeral 43, de la Ley de Ingresos de Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
8. Artículo 127, fracciones I, XII, en la porción normativa “a la autoridad”, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Huitzo, Distrito de ETLA, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
9. Artículo 67, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Coatlán, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
10. Artículo 61, fracción IX, en la porción normativa “faltas de respeto o”, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Silacayoapilla, Distrito de Huajuapán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

**d) Multas discriminatorias:**

1. Artículo 107, párrafo tercero, numeral 10, de la Ley de Ingresos de Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

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

1. Artículo 107, párrafo tercero, numeral 36, de la Ley de Ingresos de Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

**f) Multas fijas:**

1. Artículo 176, fracciones II, inciso a), numerales 8, 9, 11, 16, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Pinotepa Nacional, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

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

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

- 1º, 6º, 14, 16, 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 9, 13, 22 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- 2, 12, 15, 16, 19 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 a la igualdad y prohibición de discriminación.
- Derecho de acceso a la información pública.
- Principio de gratuidad en el acceso a la información.
- Principio de legalidad.
- Principio de proporcionalidad y equidad en las contribuciones.
- Principio de taxatividad aplicable a la materia administrativa sancionadora.
- Prohibición de multas excesivas.

#### **VI. Competencia.**

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

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

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

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el 18 de marzo de 2023, por lo que el plazo para



promover el presente medio de control constitucional corrió del domingo 19 del mismo mes al lunes 17 de abril de la presente anualidad. 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 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.

*Defendemos al Pueblo*

---

<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; (...)."

<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 (...)."



## **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.

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

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

**PRIMERO.** Los artículos impugnados que se señalan en el inciso a) del apartado III de la presente demanda, contenidos en las leyes de ingresos de 13 municipios oaxaqueños, para el ejercicio fiscal 2023 prevén cobros desproporcionados por la simple búsqueda de información en los archivos municipales, así como por la reproducción de documentos en copias simples, certificadas y entrega en medios magnéticos.

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

En el presente concepto de invalidez se expondrán los motivos por los que este Organismo Nacional considera que las disposiciones impugnadas de las 13 leyes de ingresos municipales de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 transgreden los principios de justicia tributaria, toda vez que prevén cuotas que no atienden al costo real del servicio prestado.

Para sostener la invalidez 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 las disposiciones reclamadas para demostrar que son contrarias 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.**

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,

---

<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.

<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**”.

garantizados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

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

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

---

<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.*

<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.**”

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>

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>

---

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

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

## B. Inconstitucionalidad de las normas combatidas

Tal como se adelantó al inicio del presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los preceptos controvertidos de las 13 leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca, precisadas en el apartado III, inciso a), del presente escrito, vulneran los principios de justicia tributaria.

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

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

Municipio	Servicio	
	Modalidad	Tarifa
Capulálpam de Méndez	Búsqueda de documentos en el archivo municipal de ciudadanos radicados fuera de la comunidad	\$54.00 pesos
San Juan Achiutla	Copia certificada de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales.	\$5.00 pesos
Santiago Pinotepa Nacional	Certificación de documentos en el archivo municipal	\$50.03 pesos
	Certificación de copias fotostáticas de documentos o manifiestos en general que sirvieron de base para la apertura de registros fiscales en un periodo de cinco años o fracción.	\$209.76 pesos
	Expedición de copias de toda clase de manifiestos, según el tiempo a que se refieran por cada periodo de cinco años o fracción.	\$84.57



San Andrés Paxtlán	Copias de documentos existentes en los archivos municipales.	\$20.00 pesos
	Búsqueda de documentos en el archivo municipal.	\$20.00 pesos
San Martín Huamelúlpam	Copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales, este aplica a personas que se encuentren al corriente de sus obligaciones municipales.	\$60.00 pesos
	Copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales, este aplica a personas que no se encuentren al corriente de sus obligaciones municipales.	\$100.00 pesos
	Copias certificadas de libros de actas de nacimiento.	\$200.00 pesos
	Copias certificadas de libros de actas de defunción.	\$150.00 pesos
Santa Cruz Nundaco	Copias certificadas distintas a las anteriores.	\$50.00 pesos
San Pedro Pochutla	Copia certificada de acta levantada ante el juez municipal.	1.04 UMA
	Certificación de copias fotostáticas de documentos o manifiestos en general que sirvieron de base para la apertura de registros fiscales en un periodo de cinco años o fracción (Máximo diez hojas tamaño carta u oficio).	2.60 UMA
	Por cada hoja excedente que rebase el límite de la fracción anterior.	0.88 UMA
Santa María del Tule	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja de documentos de contribuyentes.	\$5.00 pesos
Villa de Tututepec	Expedición de copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales (cuota por hoja).	\$10.00 pesos
	Copias certificadas de documentos existentes en los archivos municipales,	\$5.00 pesos



San Pablo Huitzo	derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.	
	Información en medios magnéticos digitales por unidad CD.	\$10.00 pesos
	Información en medios magnéticos digitales por unidad DVD.	\$20.00 pesos
	Impresiones blanco y negro tamaño carta u oficio por cada lado de hoja.	\$2.00 pesos
	Copia fotostática de licencias y planos de construcción autorizada en el archivo municipal.	\$210.00 pesos
San Sebastián Coatlán	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	\$2.00 pesos
San Jerónimo Silacayoapilla	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja.	\$30.00 pesos
	Búsqueda de documentos en el archivo municipal.	\$25.00 pesos
	Copias certificadas distintas a las anteriores.	\$50.00 pesos
	Copias fotostáticas a color tamaño carta u oficio.	\$2.00 pesos
San Miguel Mixtepec	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	\$5.00 pesos

De lo anterior, se desprende que las disposiciones establecen cobros por la expedición de copias (sin especificarse si se trata de simples o certificadas) de documentos existentes en los archivos municipales, en algunos casos precisando que se trata de cada hoja.

Igualmente, se advierte que los preceptos impugnados de los municipios de Capulálpam de Méndez, San Andrés Paxtlán y San Jerónimo Silacayoapilla prevén tarifas que van de los \$20.00 hasta los \$54.00 pesos por el servicio de búsqueda de documentos.

Mientras que, en los municipios oaxaqueños de San Juan Achiutla, Santiago Pinotepa Nacional, San Martín Huamelúlpam, Santa Cruz Nundaco, San Pedro Pochutla, Villa de Tututepec, San Pablo Huitzo y San Jerónimo Silacayoapilla, las tarifas por copias certificadas oscilan entre \$5.00 y \$279.08 pesos.

Por su parte, en el Municipio de San Pablo Huitzo prevé costos por la entrega de la información de forma digital ya sea en CD o DVD, por lo cual se deberá cubrir la cantidad de \$10.00 y \$20.00 pesos, respectivamente.

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

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

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

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

---

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

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

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

A lo anterior hay que agregar que al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, entre ellas la 20/2019, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado; además, el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.

Sobre esas bases, no se advierte que exista razonabilidad alguna entre las cuotas establecidas por el Congreso oaxaqueño en las leyes de ingresos impugnadas por la entrega de información en copias o en medio digitales, máxime que la mayoría de ellas no especifican si la cuota a pagar es por hoja o por legajo o expediente (San Juan Achiutla, San Pedro Pochutla, Santa María del Tule, Villa de Tututepec, San Pablo Huitzo y San Jerónimo Silacayoapilla).

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

En otras palabras, adicional a que el Congreso impuso cuotas desproporcionadas que no atienden al costo real del servicio prestado, dado que no se especifica si el monto es o no por cada foja, también puede traducirse en una transgresión al

principio de equidad tributaria, ya que se faculta a las autoridades aplicadoras a exigir cantidades diversas por el mismo servicio.

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

Ahora, en cuanto al cobro de certificaciones que prevén las normas impugnadas de los municipios oaxaqueños de San Juan Achiutla, Santiago Pinotepa Nacional, San Martín Huamelúlpam, Santa Cruz Nundaco, San Pedro Pochutla, Villa de Tututepec, San Pablo Huitzo y San Jerónimo Silacayoapilla, se estima que también resultan desproporcionados los montos previstos, pues si bien es cierto el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, sino que también implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado, se da lugar a la relación entablada entre las partes que no es ni puede ser de derecho privado de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para éste**, sino que **debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado**<sup>11</sup>.

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

Sobre todo, teniendo en cuenta que el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado el citado servicio, pues suponer que la cantidad extra que recibe el Estado por la certificación de una hoja corresponde al costo de la firma del funcionario público, sería tanto como reconocer

---

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

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

un precio a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite<sup>13</sup>.

En la especie, los preceptos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios de San Juan Achiutla, Santiago Pinotepa Nacional, San Martín Huamelúlpam, Santa Cruz Nundaco, San Pedro Pochutla, Villa de Tututepec, San Pablo Huitzo y San Jerónimo Silacayoapilla, al establecer tarifas por copias certificadas que oscilan entre \$5.00 y \$279.08 pesos, se estiman no responden al costo razonable de los servicios prestados, sobre todo si en algunos casos no establece si el monto atiende a cada foja certificada, por lo que genera incertidumbre jurídica a los gobernados.

Se recalca que las tarifas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes**<sup>14</sup>, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas **deben fijarse de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos**, sin que pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.

Ahora bien, los preceptos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Capulálpam de Méndez, San Andrés Paxtlán y San Jerónimo Silacayoapilla estatuyen una cuota o tarifa por la búsqueda de información, siendo que incluso.

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

---

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

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



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

Lo anterior ha sido reiterado por ese Tribunal Pleno en diversos precedentes<sup>17</sup>, siendo enfático en determinar que los únicos cobros que podrían efectuarse son para recuperar los costos de reproducción, envío y certificación de la información; **de manera que no puede establecerse cobro alguno por la búsqueda de información.<sup>18</sup>**

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

Dicho criterio fue reiterado por el Tribunal en Pleno al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 40/2022, 42/2022, 44/2022 y sus acumuladas 45/2022 y

---

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

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

<sup>17</sup> Véanse, por ejemplo, las resoluciones de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 93/2020 en sesión del 29 de octubre de 2020; 105/2020 resuelta en sesión del 8 de diciembre de 2020; 51/2021 en sesión del 4 de octubre de 2021; 33/2021 resuelta en sesión del 7 de octubre de 2021; 77/2021 resuelta en sesión del 18 de noviembre de 2021; 182/2021 en sesión del 13 de octubre de 2022; 185/2021, en sesión del 11 de octubre de 2022; 1/2022 en sesión del 13 de octubre de 2022; 5/2022 en sesión del 13 de octubre de 2022; 37/2022 y su acumulada 40/2022 en sesión del 18 de octubre de 2022; 67/2022 y su acumulada 70/2022 en sesión del 25 de octubre de 2022, entre otras.

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

48/2022, así como 67/2022 y su acumulada 70/2022, en donde de nueva cuenta esa Suprema Corte de Justicia de la Nación vinculó al Congreso local para que se abstenga de emitir normas contrarias al principio de proporcionalidad tributaria en los términos dictados en los fallos constitucionales de tales medios de control de constitucionalidad.

Sin embargo, contrario a las determinaciones de ese Alto Tribunal Constitucional, al expedir las 13 leyes de ingresos municipales impugnadas, el Congreso oaxaqueño incurrió en los mismos vicios de inconstitucionalidad denunciados en los asuntos arriba indicados, pues estableció cobros por la entrega y búsqueda de información contrarios al principio de proporcionalidad tributaria.

En conclusión, las normas impugnadas contenidas en las leyes de ingresos de los 13 municipios oaxaqueños, para el ejercicio fiscal 2023, transgreden los principios de justicia tributaria, por lo cual, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y las expulse del sistema jurídico de la entidad.

**SEGUNDO. El artículo 73, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Huitzo, Distrito de Etna, para el ejercicio fiscal 2023 establece una cuota injustificada por la reproducción de la información pública solicitada, en copias simples.**

**Por lo tanto, vulnera el derecho de acceso a la información, así como el principio de gratuidad que lo rige, reconocidos en los artículos 6º, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.**

En el presente concepto de invalidez se argumentará que el precepto tildado de inconstitucional de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Huitzo, Distrito de Etna, para el ejercicio fiscal 2023 transgrede el derecho humano de acceso a la información y el principio de gratuidad que rige a dicha prerrogativa fundamental.

Para llegar a tal conclusión, en un primer apartado se abordarán los alcances del derecho de acceso a la información y del principio de gratuidad, a la luz de los estándares nacionales e internacionales.

Luego, se desarrollarán los argumentos por los cuales se estima que la norma en combate –al establecer el pago de un derecho por la expedición de copias simples



de la información solicitada— transgrede el principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que la cuota previst no se justifica mediante bases objetivas del costo de los materiales empleados, por lo que contraviene indicado principio constitucional que rige el derecho de acceso a la información.

## **B. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información**

Para abordar el presente concepto de invalidez es necesario referir que el derecho a la información consagrado en el artículo 6 constitucional comprende: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).<sup>19</sup>

Por un lado, el derecho de informar consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas).<sup>20</sup>

Adicionalmente, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa; lo que a su vez, implica una obligación a cargo del Estado de no obstaculizar ni impedir su búsqueda (obligaciones negativas) y, por otra parte, de establecer los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).<sup>21</sup>

Por último, el derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y, a su vez, que informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el

---

<sup>19</sup> Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2018, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, así como la tesis aislada 2a. LXXXV/2016 (10a.), publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo I, Libro 34, septiembre de 2016, Décima Época, Materia Constitucional, página 839, de rubro siguiente: “DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL.”

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> *Idem.*

ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).<sup>22</sup>

Ahora bien, para efectos de la presente impugnación, nos referiremos de manera concreta al derecho de acceso a la información, mismo que se rige por los principios y bases contenidos en el propio precepto fundamental, que, según la interpretación que ha tenido a bien realizar esa Suprema Corte de Justicia de Justicia, se compone de las características siguientes:

1. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, prevaleciendo el principio de máxima publicidad.
2. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos.
3. Para la efectiva tutela de este derecho, se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Debe destacarse, respecto del primer punto, que por información pública se entiende el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público.

Por su parte, las fuentes internacionales – artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos– consagran el derecho a la información como parte del derecho a la libertad de expresión, en tanto esta comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

---

<sup>22</sup> *Idem.*

Al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>23</sup> ha establecido lo siguiente:

1. Se trata de un derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que exista legítima restricción.
2. Este derecho conlleva dos obligaciones positivas para el Estado, consistentes en suministrar la información a quien la solicite y/o dar respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por operar alguna excepción.
3. El derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra en poder del Estado, de manera que el deber de suministrar la información o de responder en caso de aplicar una excepción abarca a todos sus órganos y autoridades.
4. La actuación del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación, el cual establece que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones.
5. Los Estados deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar la información.
6. Debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.
7. Si el derecho de acceso a la información no estuviere ya garantizado, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garanticen su efectividad.

El citado Tribunal Interamericano también ha explicado que la posibilidad de que las personas puedan “buscar” y “recibir” “informaciones” protege el derecho que tiene

---

<sup>23</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).

toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado. Consecuentemente, el numeral 13 del Pacto de San José ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a esa información.

Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. La Corte Interamericana ha concluido que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible.<sup>24</sup>

En esa tesitura, es importante destacar que tanto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos han sido enfáticas en establecer la doble vertiente del derecho de acceso a la información: por un lado, como garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de autonomía personal y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional.<sup>25</sup>

Así, el derecho de acceso a la información constituye un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. De tal suerte que obstaculizar el ejercicio de este derecho fundamental haría nugatorias diversas prerrogativas constitucionales.

Ahora bien, el principio de gratuidad contemplado en el multicitado artículo 6° de la Constitución Federal que como se ha indicado, rige la materia de acceso a la información pública, implica que el ejercicio de esta prerrogativa debe realizarse sin entregar a cambio contraprestación alguna, salvo el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción, cuando –en su caso– sea procedente, justificado y proporcional.

---

<sup>24</sup> *Idem.*

<sup>25</sup> Jurisprudencia P./J. 54/2008, Novena Época, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, página 743, de junio de 2008, Materia Constitucional, que es del rubro siguiente: “ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.”

Precisamente, en las discusiones que dieron origen a la reforma y adiciones al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 2007, se advierte que el Constituyente Permanente determinó consagrar la gratuidad en el derecho de acceso a la información en la fracción III del referido numeral como una garantía indispensable para el ejercicio del derecho de acceso a la información, lo que significa que el hecho de proporcionar información a los particulares no generará costo alguno para éstos.

Es necesario recalcar la importancia del derecho de acceso gratuito a la información pública, pues éste es piedra angular de un Estado democrático y de derecho, lo que significa que debe ser protegido y garantizado en sus dos dimensiones: individual y social. La individual, ya que protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad, formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno, fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa. Por otro lado, la dimensión colectiva del derecho a la información, que constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual.

Así, la garantía a recibir información únicamente tiene como objeto que el particular tenga acceso a información pública, sin ninguna otra imposición que pueda configurarse en un presupuesto indispensable, al que pueda quedar condicionado.

El derecho de acceso a la información se consagra bajo la dualidad de buscar y recibir información sin imponer mayores requisitos que los que el poder reformador de la Constitución y el Congreso de la Unión han establecido previamente, tanto en la Norma Fundamental como en la Ley General de Acceso a la Información Pública, así que agregar una condición adicional para ejercer dicha prerrogativa, cuando no está prevista constitucionalmente ni tiene una base en la ley general, significa propiciar un obstáculo para el particular que presente una solicitud de información.

En conclusión, lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos, siempre que dichas cuotas se fijen de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos. Estos costos no pueden

constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información. De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo.

Finalmente, conforme a la Ley General de Transparencia, en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información y que las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, salvo que la Ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso éstas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha Ley.

Una vez enunciadas las anteriores consideraciones generales, a continuación, se expondrán los argumentos por lo que se estima que la norma es inconstitucional por oponerse al derecho de acceso a la información pública, así como a los principios de gratuidad y proporcionalidad en las contribuciones.

### C. Inconstitucionalidad del precepto reclamado

Una vez que se ha expuesto el contenido del derecho de acceso a la información, de conformidad con los parámetros nacional e internacionales en la materia, a continuación, se presentan los motivos por los que se estima inconstitucional el precepto controvertido de la Ley del Municipio de San Pablo Huitzo, Distrito de Etlá, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, que contempla una tarifa injustificada por la reproducción de la información solicitada en copias simples.

A efecto de demostrar la anterior premisa, de forma preliminar se transcribe la disposición normativa controvertida, la cual expresamente prevé:

*“Artículo 73.- 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:*

<b>Concepto</b>	<b>Cuota (pesos)</b>	<b>Periodicidad</b>
<i>III. Copias simples tamaño carta u oficio de información pública, derivado de solicitudes de acceso a la información. A partir de la hoja 21.</i>	<i>2.00</i>	<i>Por copia</i>



Del texto trasunto de la norma impugnada, se advierte que el Congreso oaxaqueño instauró una tarifa por la reproducción de la información solicitada en copias simples, a partir de la foja 21, por un monto de \$2.00 pesos por cada hoja.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos dicha cuotas es contraria al principio de gratuidad que rige el derecho de acceso a la información pública, pues como se explicó previamente, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, impera el principio de gratuidad, conforme al cual **únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso y el de su certificación; cualquier cobro debe justificarse por la legislatura, a efecto de demostrar que no está gravando la información.**

Toda vez que, la previsión de erogaciones en materia de transparencia únicamente puede responder a resarcir económicamente los gastos materiales o de envío de la información que lleguen a utilizarse; en tales términos, el Congreso oaxaqueño al prever costos por la reproducción de la información que no se encuentren justificados, vulnera ese aludido derecho fundamental.

Cabe destacar, que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que para estudiar la validez de las disposiciones que prevén cuotas por servicios prestados respecto del derecho de acceso a la información, debe determinar si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.<sup>26</sup>

*Defendemos al Pueblo*

Ello, porque conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con

---

<sup>26</sup> Véanse las sentencias del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver: la acción de inconstitucionalidad 13/2018, en sesión del 06 de diciembre de 2018, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 03 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2019, en sesión del 05 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2019, resuelta en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, entre otras.



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 las y los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.<sup>27</sup>

En esa virtud, los materiales que adquieran los municipios para la reproducción de información derivada del derecho de acceso a la información pública deben hacerse a las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, entre otras. Además, la obtención de las mejores condiciones tiene como fin que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.<sup>28</sup>

Asimismo, debe mencionarse que tal como lo ha sustentado ese Tribunal Pleno del país, al tratarse de la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, se requiere una **motivación reforzada** por parte del legislador en la cual explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos.

Lo anterior, toda vez que no debe perderse de vista que el parámetro de regularidad constitucional se sustenta en el ya mencionado principio de gratuidad, así como en el hecho de que los costos de reproducción, envío o certificación se sustenten en una base objetiva y razonable. De ahí que **el legislador tiene, al prever alguna tarifa o cuota, la carga de justificar, con una base objetiva y razonable, los costos de los materiales utilizados en su reproducción.**<sup>29</sup>

Con arreglo a lo hasta aquí expuesto, y en atención a lo dispuesto por el precepto controvertido, el Congreso local estableció una cuota que, a juicio de esta Comisión Nacional, no se encuentra justificada en razón del costo real de los materiales empleados para la reproducción de la información solicitada, ya que de la revisión

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>28</sup> *Ídem*.

<sup>29</sup> Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 49, 50 y 51, entre muchos otros precedentes.

del dictamen correspondiente tampoco se encontró razonamiento alguno tendente a acreditar las razones que sirvieron para determinar la tarifa reclamada.

Ello, porque del estudio de la exposición de motivos del ordenamiento de mérito no obra constancia alguna que refiera a la metodología, como tampoco de los costos de los materiales empleados para la prestación del servicio derivado de solicitudes de acceso a la información, por lo que no es posible concluir que la tarifa previstas en la norma cuestionada es razonable y justificada.

En consecuencia, para que la cuota prevista en la norma controvertida sea acorde con el parámetro de constitucionalidad expuesto anteriormente, el Congreso local debió puntualizar en el dictamen correspondiente y de forma explícita los costos y en general la metodología que le permitió arribar a la misma, como pudiera ser por ejemplo señalando el valor comercial de las hojas de papel, de la tinta, circunstancia que, como ya se señaló, no aconteció.

En ese sentido, se advierte que la tarifa controvertida carece de una base objetiva y razonable que se ajuste al parámetro de regularidad constitucional en materia de acceso a la información pública.

Ahora bien, esta Institución Nacional no pasa por alto que la norma en combate expresamente señala que la tarifa reclamada aplica a partir de la foja 21, sin embargo y en observancia del principio de gratuidad que rige el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, correspondía al Congreso oaxaqueño hacer explícitos los costos y en general la metodología que le permitió arribar a mencionada tarifa, como pudiera ser, por ejemplo, señalando el valor comercial de las hojas de papel, de la tinta o tóner, entre otros, a efecto de que se pueda advertir que dicha cuota se fijó de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos<sup>30</sup>.

Por tanto, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declaré la invalidez del artículo 73, fracción III, de la Ley del Municipio de San Pablo Huitzo, Distrito de Etla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, ya que no se justificó el cobro

---

<sup>30</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 25/2021, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 23 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 47.

por la expedición de copias simples de la información pública solicitada, pues no se ajustan al parámetro de regularidad constitucional que rige en esta materia.<sup>31</sup>

De tal suerte que, conforme al criterio de ese Alto Tribunal, si no existe razonamiento que justifique el cobro por la reproducción de información con una base objetiva, ello solo puede significar que la cuota establecida se determinó de forma arbitraria sin contemplar el costo real de los materiales empleados en la reproducción de la información, por lo que la norma combatida transgrede el principio de gratuidad de acceso a la información pública contenido en el artículo 6° de la Constitución Federal, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad.

Adicional a los argumentos expuestos, es importante mencionar que los preceptos controvertidos tienen un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico, pues al realizar cobros por la entrega de información, unos de los sujetos destinatarios de las normas podrían ser los periodistas, quienes tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que las normas terminan teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

Finalmente, esta Institución Nacional estima oportuno remarcar que en el fallo constitucional dictado por ese Máximo Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 77/2021, así como en las diversas 51/2021 y 75/2021, 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>32</sup>.

Criterios que fueron reiterados por ese Máximo Tribunal Constitucional al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 40/2022, 42/2022, 45/2022, 48/2022 y 70/2022<sup>33</sup>, que contenían normas similares a la controvertida en el presente medio de control de constitucionalidad.

---

<sup>31</sup> Así lo ha resuelto en diversos precedentes, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 104/2020 y la 93/2020.

<sup>32</sup> Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 77/2021, en sesión del 18 de noviembre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 121.

<sup>33</sup> En sesión ordinaria del 10 de octubre de 2022 el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las diversas acciones de inconstitucionalidad 40/2022, 45/2022 y 48/2022; posteriormente, en sesión de data X de octubre de ese mismo año, dictó sentencia en las 42/2022 y 70/2022.

Empero, contrario a los mencionados fallos constitucionales de ese Alto Tribunal, el Congreso oaxaqueño al expedir la Ley de Ingresos del Municipio de Loma Bonita, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 incurrió de nueva cuenta en los vicios de inconstitucionalidad declarados inválidos, pues estableció cobros por la entrega de información contrarios al derecho de acceso a la información y el principio de gratuidad.

En conclusión, el artículo 73, fracción III, de la Ley del Municipio de San Pablo Huitzo, Distrito de ETLA, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 transgrede el derecho de acceso a la información y el principio de gratuidad que lo rige, por lo cual, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y las expulse del sistema jurídico de la entidad.

**TERCERO. Las disposiciones normativas en combate referidas en el inciso c) del apartado III de la presente demanda, prevén infracciones por proferir injurias con palabras, actitudes o gestos, hacia los espectadores que asistan a espectáculos o diversiones o insultar a la autoridad.**

**La descripción normativa de las conductas antijurídicas 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 de los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Santa Cruz Tacache de Mina, Santiago Pinotepa Nacional, San Martín Huamelúlpam, Putla Villa de Guerrero, San Pedro Pochutla, Santa María del Tule, Heroica Villa de San Blas Atempa, San Pablo Huitzo, San Sebastián Coatlán y San Jerónimo Silacayoapilla, para el ejercicio fiscal 2023, primordialmente porque permiten 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 las normas controvertidas establecen como faltas administrativas, esencialmente, injuriar, faltar al respecto o insultar a las personas ciudadanas y a las autoridades municipales. Mencionada configuración normativa implica que las conductas antijurídicas indubitadamente conllevan un amplio

margen de valoración subjetiva por parte de la autoridad municipal, pues los supuestos previstos en los preceptos en combate no son suficientemente claros y exhaustivos para brindar certeza jurídica a las personas destinatarias en relación con los comportamientos reprochables.

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

#### **A. Derecho humano de seguridad jurídica, así como principios de legalidad de 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>34</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>35</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>36</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

---

<sup>34</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 25 de mayo de 2006, bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, p. 31.

<sup>35</sup> Tesis Aislada 1ª. CXCII/2011, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro I, Tomo 2, octubre de 2011, pág. 1094, del rubro **“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO SUS POSIBLES DESTINATARIOS.”**

<sup>36</sup> Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, p. 31.



contenido de manera más amplia, lo cual nos resultará de utilidad para sostener la inconstitucionalidad de los preceptos combatidos.

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

En este sentido, el mandato de “taxatividad” exige que los textos que contengan normas sancionadoras describan claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.<sup>37</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>38</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>39</sup>

---

<sup>37</sup>*Ibidem.*

<sup>38</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>39</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.”

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

En este punto es importante aclarar que como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de taxatividad no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa; sin embargo, lo cierto es que sí obliga al creador de la norma a que los textos legales que contienen normas penales describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.<sup>40</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>41</sup>

---

**ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS”.**

<sup>40</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>41</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.

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 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>42</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>43</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 los preceptos cuestionados**

A la luz del parámetro de regularidad planteado, las disposiciones normativas reclamadas de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Santa Cruz Tacache de Mina, Santiago Pinotepa Nacional, San Martín Huamelúlpam, Putla Villa de Guerrero, San Pedro Pochutla, Santa María del Tule, Heroica Villa de San

---

1565, del rubro *“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.”*

<sup>42</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, pp. 26 y 27.

<sup>43</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.

Blas Atempa, San Pablo Huitzo, San Sebastián Coatlán y San Jerónimo Silacayoapilla, para el ejercicio fiscal 2023 resultan transgresoras del orden constitucional, dado que no permiten 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, insulto o falta de respecto en términos de las normas reclamadas.

Para explicar la inconstitucionalidad denunciada, se considera fundamental conocer el contenido de los preceptos controvertidos, los cuales se pueden resumir en el siguiente cuadro:

	<b>Municipio</b>	<b>Conducta</b>	<b>Sanción</b>
1.	Santa Cruz Tacache de Mina	Personas que insulten a la autoridad.	\$1,500.00 pesos
2.	Santiago Pinotepa Nacional	Falta administrativa no contemplada dentro de la Ley.	20 UMA
		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.	15 UMA
		Para el caso de músicos o cancioneros por cantar canciones que contengan palabras altisonantes o que atenten contra la moral y las buenas costumbres.	14 UMA
3.	San Martín Huamelúlpam	Insulto a la autoridad	\$500.00 pesos
4.	Putla Villa de Guerrero	Vejar, intimidar o maltratar verbalmente a cualquier persona	\$1,650.00 pesos
5.	San Pedro Pochutla	Para el caso de músicos o cancioneros por cantar canciones que contengan palabras altisonantes o que atenten contra la moral y las buenas costumbres.	6.5 a 15 UMA
6.	Santa María del Tule	Falta de respeto a la autoridad.	\$10,000.00 pesos

7.	Heroica Villa de San Blas Atempa	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.	5 a 15 UMA
8.	San Pablo Huitzo	Insultar a las autoridades o a los cuerpos Policiacos Municipales y a toda aquella persona que ostente una representación popular o a terceros;	\$1,500.00 pesos
		Faltas a la autoridad en asamblea general.	\$1,000.00 pesos
9.	San Sebastián Coatlán	Insultos a la autoridad municipal.	\$100.00 pesos
10.	San Jerónimo Silacayoapilla	Faltas de respeto a la autoridad municipal.	\$500.00 pesos

Del cuadro que precede se desprende que el órgano legislativo oaxaqueño básicamente sanciona cuadro conductas a saber:

1. Falta, insultos, faltas de respeto, insultos verbales a la autoridad municipal.
2. Injurias 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.
3. Por cantar canciones que contengan palabras altisonantes o que atenten contra la moral y las buenas costumbres.
4. Otras faltas no contempladas en la ley.

De las conductas enlistadas, es dable concluir que la legislatura local instituyó conductas antijurídicas que indubitablemente conllevan un amplio margen de valoración subjetiva por parte de la autoridad municipal, pues los supuestos previstos en las normas en combate no son suficientemente claros y exhaustivos que brinde certeza jurídica a las personas destinatarias respecto a los comportamientos reprochables.

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

Particularmente, por lo que respecta a uno de los supuestos previsto en el precepto impugnado de la Ley de Ingresos del Municipio oaxaqueños de Santiago Pinotepa Nacional permite que la autoridad municipal determine la conducta a sancionar, pues la norma expresamente determina que se aplicará una sanción de 20 UMAs a aquellas faltas administrativas no previstas tácitamente en dicho ordenamiento.

Es decir, en mencionado caso, el Congreso oaxaqueño admite que sea la autoridad municipal de Santiago Pinotepa Nacional quien establezca la conducta antijurídica susceptible de sancionar, bajo consideraciones sumamente subjetivas, lo que ocasiona que las y los gobernados de dicha municipalidad desconozcan absolutamente las conductas que sean susceptibles de aplicar dicha sanción pecuniaria.

Consecuentemente, uno de los preceptos impugnados de la Ley de Ingresos del Municipio oaxaqueños de Santiago Pinotepa Nacional, para el ejercicio fiscal 2023 es una norma contraria al derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, ya que no establece expresamente la conducta sancionable, ocasionando un amplio margen de aplicación discrecional a favor de la autoridad municipal, pues serán éstas quienes determinen *ipso facto* la conducta que estimen susceptible de imponer la sanción pecuniaria descrita en la disposición normativa reclamada.

Por otra parte, el resto de las normas cuestionadas también son contrarias a mencionados derecho y principio fundamentales, ya que conceden una amplia valoración subjetiva para determinar los casos en los que el mero hecho de proferir o expresar en cualquier forma palabras injuriosas, obscenas, insultos, altisonantes por parte de los actores, jugadores, músicos o auxiliares del espectáculo o diversión, o de cualquier persona hacia otra o incluso hacia una autoridad municipal serán acreedoras de sanciones pecuniarias.

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 las normas, ya que dejan 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 las normas controvertidas, la cual conlleva un amplio margen de apreciación a favor de las autoridades de los municipios oaxaqueños de Santa Cruz Tacache de Mina, Santiago Pinotepa Nacional, San Martín Huamelúlpam, Putla Villa de Guerrero, San Pedro Pochutla,



Santa María del Tule, Heroica Villa de San Blas Atempa, San Pablo Huitzo, San Sebastián Coatlán y San Jerónimo Silacayoapilla para determinar, de manera discrecional, qué tipo de expresiones constituyen injurias, insultos, obscenidades o faltas de respeto para cualquier persona o para alguna autoridad que encuadraría en las hipótesis previstas en las disposiciones impugnadas para que la o el presunto infractor sea acreedor a una sanción.

En consecuencia, lejos de brindar seguridad jurídica, generan incertidumbre para las y los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, sino a un ámbito estrictamente personal, que hace que el grado de afectación sea relativo a cada persona, de manera que, si para alguna persona una expresión pudiera resultarle altamente injuriosa, insultante u obscena, para otra no representaría afectación alguna<sup>44</sup>.

En este punto, esta Comisión Nacional estima pertinente enfatizar respecto de las porciones normativas "*actitudes o gestos*", "*o cualquier forma de expresión obscena*", y "*señas obscenas*", se estiman sumamente amplias y ambiguas, dado que ineludiblemente requieren de una valoración subjetiva, siendo la autoridad municipal competente quien determine cuáles expresiones o manifestaciones serán consideradas como injuriosas, obscenas o insultantes para cualquier persona o autoridad de los municipio oaxaqueños involucrados.

Así, las indicadas porciones normativas no pueden tener una connotación o significado unívoco aceptable para todas las personas, toda vez que mencionadas expresiones entrañan una estimación eminentemente subjetiva.

Por ende, las personas destinatarias de las normas impugnadas no tendrán certeza sobre lo que se entiende por tal expresión, ya que permiten que sea la autoridad municipal quien arbitrariamente determine qué actitudes, gestos, expresiones o señas que serán susceptibles de sancionarse con base en determinaciones subjetivas, es decir, lo que conforme a su juicio constituya una expresión injuriosa, obscena o insultante.

Adicionalmente, las normas controvertidas impactan de forma desproporcional en el ejercicio de la libertad de expresión, pues, dichas disposiciones sancionan a todas las personas actoras, jugadoras, músicas o auxiliares del espectáculo o diversión del que se trate, así como a cualquier ciudadano o ciudadana cuando profieran o

---

<sup>44</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.

expresen injurias, insultos, obscenidades o faltas de respeto mediante palabras, actitudes, gestos o señas, quienes lo hacen dentro de su propia forma individual.

En efecto, las normas prohíben aquellas expresiones que, subjetivamente se consideren injuriosas, insultantes u obscenas, lo que da pauta a la arbitrariedad pues dicho calificativo dependerá de las personas receptoras.

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>45</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>46</sup>, aún y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.<sup>47</sup>

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

En conclusión, las disposiciones normativas reclamadas de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Santa Cruz Tacache de Mina, Santiago Pinotepa Nacional, San Martín Huamelúlpam, Putla Villa de Guerrero, San Pedro Pochutla, Santa María del Tule, Heroica Villa de San Blas Atempa, San Pablo Huitzo, San Sebastián Coatlán y San Jerónimo Silacayoapilla, para el ejercicio fiscal 2023 establecen un amplio margen de apreciación, al no acotar las conductas que pudieran actualizar y sean susceptibles de sancionar, por lo que devienen

---

<sup>45</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>46</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>47</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."**

inconstitucionales por transgredir el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y taxatividad.

Así, las conductas previstas en las normas impugnadas en el presente apartado carecen de delimitación, pues se encuentran sujetas a la valoración subjetiva o personalísima que le dé la autoridad municipal respectiva, por lo tanto, no permiten a las personas destinatarias 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 las expulse del orden jurídico oaxaqueño.

**CUARTO. La disposición contenida en el artículo 107, tercer párrafo, numeral 10, de la Ley de Ingresos de Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023 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 de Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, ya que impone una 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 1° 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>48</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>49</sup>

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 1º 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.

---

<sup>48</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>49</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. 75, del rubro: *"IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."*

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>50</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 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>51</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

---

<sup>50</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.

<sup>51</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.



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>52</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 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.

---

<sup>52</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.”*



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>53</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 incurso en tal situación.

### 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 Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca para el ejercicio fiscal 2023 vulnera el derecho fundamental a la igualdad y no discriminación, ello, porque expresamente prevé lo siguiente:

*“ARTÍCULO 107.- Se consideran multas las faltas administrativas que comentan los ciudadanos a su Reglamento de faltas de policía y Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca.*

*La determinación de las sanciones establecidas en esta sección para el cobro de multas que establece el reglamento de faltas de policía para el Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, se realizara en los términos de la Ley de Ingresos, aplicando supletoriamente en lo que no se oponga a la misma el reglamento en mención.*

---

<sup>53</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

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 HEROICA VILLA DE SAN BLAS ATEMPA, DISTRITO DE TEHUANTEPEC, OAXACA	MÍNIMO UMA	MÁXIMO UMA
10	MPC-11	Mendigar habitualmente en lugar público.	Artículo 10, 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 la Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito de 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>54</sup>, por su parte la voz "*limosna*" connota cosa, especialmente dinero, que se da a otro por caridad<sup>55</sup>.

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 la Heroica Villa de San Blas Atempa.

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 la Heroica Villa de San Blas Atempa.

<sup>54</sup> Definición proporcionada por la Real Academia Española, disponible en el siguiente vínculo: <https://dle.rae.es/mendigar>

<sup>55</sup> Definición proporcionada por la Real Academia Española, disponible en el siguiente vínculo: <https://dle.rae.es/limosna>

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 la Heroica Villa de San Blas Atempa, 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 el artículo 107, tercer párrafo, numeral 10, de la Ley de Ingresos de Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca para el ejercicio fiscal 2023 se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare su invalidez, al ser una norma discriminatoria.

**QUINTO. El precepto 107, párrafo tercero, numeral 36, de la Ley de Ingresos de Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 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 de dicha municipalidad.**

**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 107, segundo párrafo, numeral 36, de la Ley de Ingresos de Municipio de Heroica Villa de San Blas

Atempa, 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 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 incurso 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 cuarto 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 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>56</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>57</sup> que la igualdad y la no 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>58</sup>.

---

<sup>56</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>57</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.

<sup>58</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, *Óp. Cit.*, párr. 10.



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>59</sup>.

De lo anterior se desprende que la Convención sobre los Derechos de la 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.

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>60</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

---

<sup>59</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.

<sup>60</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, Óp. Cit., párr. 14.

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 la 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>61</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>62</sup>.

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;

---

<sup>61</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>62</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.

- 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>63</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 controvertida**

En el presente apartado se desarrollaron los argumentos que sostienen la invalidez del artículo 107, párrafo tercero, numeral 36, de la Ley de Ingresos de Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, 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 107.- Se consideran multas las faltas administrativas que comentan los ciudadanos a su Reglamento de faltas de policía y Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca.*

*La determinación de las sanciones establecidas en esta sección para el cobro de multas que establece el reglamento de faltas de policía para el Municipio de Heroica Villa de San Blas*

---

<sup>63</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “Sobre la igualdad y no discriminación”, Óp. Cit., párr. 31.

Atempa, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, se realizara en los términos de la Ley de Ingresos, aplicando supletoriamente en lo que no se oponga a la misma el reglamento en mencion.

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 HEROICA VILLA DE SAN BLAS ATEMPA, DISTRITO DE TEHUANTEPEC, OAXACA	MÍNIMO UMA	MÁXIMO UMA
36	MPI-37	Dejar el encargado de la guarda o custodia de un enfermo mental, que éste se traslade libremente en un lugar público.	Artículo 14, fracción III	9.00	10.00

(...)"

De lo anterior se desprende que el diverso 107 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 Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito de 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 o intelectual, 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 o intelectual, 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 107, 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 Heroica Villa de San Blas Atempa, es decir, constituye una infracción el simple hecho de que una persona con discapacidad mental o intelectual 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 o intelectual, 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, párrafo tercero, 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 o intelectual, 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 o intelectual se desplacen libremente en los espacios públicos del Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa 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 o intelectual, 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.

*Defendemos al Pueblo*

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 proyecta en la disposición normativa impugnada, pues no existe justificación constitucionalmente válida para que se



sancione por el simple hecho de que una persona con discapacidad mental o intelectual se traslade libremente en lugares públicos del Municipio de Heroica Villa de San Blas.

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>64</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>65</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>66</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>67</sup>.

En consecuencia, el precepto tildado de inconstitucional de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para 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

---

<sup>64</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>65</sup> Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 2806/2012, *Óp. Cit.*, pp. 39 y 40.

<sup>66</sup> Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 2806/2012, *Óp. Cit.*, pp. 40.

<sup>67</sup> *Ídem*.

con discapacidad mental o intelectual 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>68</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>69</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 o intelectual, 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>70</sup>.

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

---

<sup>68</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>69</sup> Cfr. Sentencia del amparo en revisión 710/2016, *Óp. Cit.*, párr. 29.

<sup>70</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.”**

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>71</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 titulares plenos de derechos fundamentales, pues dada la configuración normativa

---

<sup>71</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*”.

del precepto impugnado, se desconoce que dicho colectivo cuenta con capacidad jurídica para conducirse dentro de la sociedad.

Por ende, el artículo 113, párrafo tercero, numeral 36, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, 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 e intelectual 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 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>72</sup>.

En términos de lo hasta aquí expuesto, ese Máximo Tribunal Constitucional debe proceder a declarar la invalidez del precepto 107, párrafo tercero, numeral 36, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, 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>72</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.

**SEXTO.** El artículo 176, fracciones II, inciso a), numerales 8, 9, 11, 16, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Pinotepa Nacional, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 establece multas fijas como consecuencia de la comisión de diversas faltas administrativas.

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

En este apartado se exponen las razones por las cuales esta Comisión Nacional considera que el precepto combatido de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Pinotepa Nacional, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 resulta inconstitucional en la medida que prevé multas fijas a imponer a quien cometa las infracciones ahí descritas.

A juicio de este Organismo, el artículo impugnado conculca el principio de proporcionalidad en las sanciones, así como a la prohibición de multas excesivas, en virtud de que no establece parámetros mínimo y máximo para las sanciones pecuniarias, impidiendo así que la autoridad administrativa individualice la sanción mediante la adecuada valoración de las circunstancias que concurran en cada caso, como son la capacidad económica del infractor, la reincidencia y, en general, cualquier otra que sea apta para evidenciar la gravedad de la falta.

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

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

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

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



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

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

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

***“MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.** De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.”*

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



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

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

Igualmente, es importante es mencionar que ese Alto Tribunal ha aclarado que una multa es acorde al texto constitucional cuando el legislador establece en la norma sancionadora cantidades mínimas y máximas, lo que permite a la autoridad facultada para imponerla determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica y la gravedad de la violación<sup>73</sup>.

Como puede inferirse, de la interpretación de ese Tribunal Constitucional puede válidamente afirmarse que no basta que el ordenamiento respectivo otorgue a la autoridad sancionadora la posibilidad de individualizar la multa aplicable a través de determinar la correspondencia entre su cuantía y las condiciones económicas del infractor, sino que es necesario que pueda tomar en cuenta la gravedad de la falta o su grado de responsabilidad, pues sólo de esa manera se daría al interesado la oportunidad de demostrar si tuvo o no la intención de causar daño al incurrir en la conducta prohibida<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Tesis P./J. 17/2000 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, marzo de 2000, página 59, de rubro "**MULTAS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVÉN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA.**"

<sup>74</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 34/2019 resuelta por el Pleno de ese Alto Tribunal en la sesión pública del 02 de diciembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 40.

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

En efecto, explicó que los asuntos de los cuales derivaron los criterios de interpretación acerca de la inconstitucionalidad de las multas fijas se encontraban vinculados con la materia fiscal y penal, al controvertirse normas que contienen multas o sanciones pecuniarias cuya aplicación derivó del ejercicio de facultades de comprobación, o bien, de la sustanciación de un juicio en que el resolutor determinó lo conducente a partir de apreciar los hechos ocurridos y las conductas desplegadas, así como valorar y juzgar las circunstancias particulares del caso a fin de imponer una sanción pecuniaria ejemplar, precisamente tomando en cuenta la gravedad de la conducta, el grado de responsabilidad, la situación económica del infractor, su intencionalidad, reincidencia, entre otros<sup>75</sup>.

Por consiguiente, las características o aspectos que identifican a las multas excesivas por fijas derivan de asuntos vinculados con la tramitación de un juicio o procedimiento seguido en forma de juicio en que era relevante el grado de responsabilidad y culpabilidad del sancionado y, por ende, la autoridad debía poner en práctica su libre apreciación para determinar la sanción pecuniaria aplicable, de modo que en todos esos asuntos era necesario que las normas conducentes previeran multas flexibles o que iban de mínimos a máximos, precisamente para que en ejercicio de esa potestad decisoria la autoridad pudiera imponer una multa acorde a las circunstancias del caso<sup>76</sup>.

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

---

<sup>75</sup> *Ibidem*, párr. 57 y ss.

<sup>76</sup> *Ibidem*, párr. 58.

legislador establezca cifras determinadas aplicables a todos aquellos sujetos que actualicen la hipótesis normativa de que se trate.

Atento a todas esas consideraciones, la interpretación del artículo 22 constitucional, en su primer párrafo, es que **prohíbe el establecimiento y aplicación de multas excesivas**, entendiendo por tales aquellas que, entre otras cosas, **no permiten su individualización cuando es necesario**, es decir, cuando la naturaleza de la conducta y las circunstancias lo exijan, en que la subjetividad de la conducta requiere examinar diversos aspectos a fin de que el monto de la sanción pecuniaria sea acorde a la responsabilidad del sujeto infractor, su intencionalidad, la gravedad de la conducta, al daño ocasionado, entre otros aspectos<sup>77</sup>.

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

Justamente esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer el criterio de multas fijas, pretendió evitar la subjetividad de la apreciación de la conducta sancionable y de los demás elementos que incidieron en la conducta infractora, tales como grado de culpabilidad o de responsabilidad, daño ocasionado, intencionalidad, entre otros, y para lo cual se requiere tramitar todo un procedimiento o juicio a fin de determinar la sanción conducente.

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

No obstante lo anterior no es exigible cuando se trate de aquellas conductas que, por lógica y sentido común no son graduables, sino más bien de un carácter objetivo, de realización inmediata, en el que no importa el resultado, razón por la cual es innecesario tomar en cuenta aquellos elementos de individualización, tales como

---

<sup>77</sup> *Ibidem*, párr. 94.

gravedad de la conducta, responsabilidad del agente infractor, entre otros, para imponerla **pues basta que el sujeto activo realice la conducta prohibida para que se genere la consecuencia conocida y que no es otra que la imposición de una multa cierta.**

## **B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa controvertida**

Esta Comisión Nacional estima que el legislador del estado de Oaxaca, al expedir la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Pinotepa Nacional transgredió la prohibición contenida en el primer párrafo del artículo 22 constitucional, pues estableció diversas multas fijas.

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

<b>Supuestos previstos en el precepto impugnado del Municipio de Santiago Pinotepa Nacional, en materia de diversiones y espectáculos</b>	
<b>Conducta</b>	<b>Sanción</b>
<b>8. Por haber permitido el aumento de asientos del aforo original, mediante la colocación de sillas, bancas o similares, y que obstruyan la circulación para el ingreso a actos y espectáculos públicos</b>	189 UMA
<b>9. Por revender boletos o alterar los precios autorizados por las Autoridades Municipales, así como por venderlos fuera de los lugares establecidos para el ingreso a actos y espectáculos públicos.</b>	142 UMA
<b>11. Por haber vendido un mayor número de boletos del aforo del lugar del espectáculo, por sobrecupo independientemente de su origen o por aumentar el aforo mediante la colocación de sillas.</b>	943 UMA
<b>16. Por vender dos o más boletos con un mismo número y una misma localidad.</b>	95 UMA

Como se desprende, los numerales controvertidos del inciso a), de la fracción II, del artículo 176 de la Ley en comento no establecen parámetros mínimo y máximo para su imposición, lo cual impide que la autoridad administrativa individualice la sanción mediante la adecuada valoración de las circunstancias que concurran en cada caso.

Tal como se explicó en un subapartado previo, se considera que una multa contraría lo dispuesto en el artículo 22 constitucional cuando aquella no permite su

individualización **de resultar necesario por la naturaleza de la conducta y las circunstancias lo exijan**, en que la subjetividad de la conducta exige **examinar diversos aspectos a fin de que el monto de la sanción pecuniaria sea acorde a la responsabilidad del sujeto infractor**, su intencionalidad, la gravedad de la conducta, al daño ocasionado, entre otras cuestiones.

En el presente caso, se estima que los supuestos impugnados de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Pinotepa Nacional resultan inconstitucionales porque las conductas infractoras que generan la imposición de las multas fijas pueden estar precedidas de visitas o verificaciones realizadas por las autoridades estatales competentes a fin de constatar su debido cumplimiento, o bien, su naturaleza permite que sean graduales.

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

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

Además, debe tomarse en cuenta que es necesario considerar el daño ocasionado, el grado de afectación a las personas que interesadas en espectáculos que se realicen en ese Municipio, así la cantidad de boletos que fueron revendidos, duplicados, así como el número de localidades incrementadas que obstruyan la circulación en los espacios en que se realicen; entre otros elementos; por lo tanto, la imposición de sanciones pecuniarias y otras consecuencias jurídicas debe ser proporcional a la gravedad de la conducta.

En otras palabras, las conductas sancionadas en la norma reclamada ameritan que al momento de aplicarse deben de valorarse diversos elementos, como los daños ocasionados, el grado de afectación, la culpabilidad, entre otros, dado que se trata de faltas que permiten un rango de aplicación identificable en mínimos y máximos.

Por ello, se arriba a la convicción de que en los supuestos descritos en la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Pinotepa Nacional, las autoridades deben realizar los procedimientos correspondientes precisamente para advertir y constatar la realización de las conductas infractoras, así como las circunstancias que las rodean, por consiguiente en esos casos la autoridad sancionadora requiere de parámetros para determinar las multas aplicables, sin embargo, las normas tildadas de inconstitucionales no los contienen.

En ese orden de ideas, es claro que las multas previstas en el artículo 176, fracciones II, inciso a), numerales 8, 9, 11, 16, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Pinotepa Nacional constituyen sanciones desproporcionadas, excesivas, invariables e inflexibles, en virtud de que no prevén parámetros mínimos y máximos, impidiendo que la autoridad administrativa competente individualice la sanción mediante la adecuada valoración de las circunstancias que concurren en cada caso, como son la capacidad económica del infractor, la reincidencia y, en general, cualquier otra que sea apta para evidenciar la gravedad de la falta.<sup>78</sup>

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

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

---

<sup>78</sup> Tesis de jurisprudencia 2a./J. 5/2008 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVII, enero de 2008, p. 433, de rubro: ***"MULTA FIJA. EL ARTÍCULO 165 DE LA LEY DE LOS SERVICIOS DE VIALIDAD, TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE JALISCO QUE PREVÉ SU IMPOSICIÓN, VIOLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."***



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

Por todo lo expuesto, se concluye que las multas previstas en el artículo 176, fracciones II, inciso a), numerales 8, 9, 11, 16, de la Ley de Ingresos del Municipio oaxaqueño de Santiago Pinotepa Nacional, para el ejercicio fiscal de la presente anualidad, no permiten que la autoridad operadora pueda individualizar la sanción de manera adecuada, es decir, que pueda realizar una ponderación con base en el principio de proporcionalidad, tomando en consideración diversos factores, por tanto, vulnera directamente el principio consagrado en el artículo 22 de la Constitución Federal, por lo que se solicita a ese Alto Tribunal que declare su invalidez.

#### **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.

#### **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).

2. Copia simple de los ejemplares del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca del 18 de marzo de 2023, que contienen los decretos por los que se expidieron las 16 leyes de ingresos municipales para el ejercicio fiscal 2023 impugnadas (Anexo dos).

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

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

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

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

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

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

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

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

**PROTESTO LO NECESARIO**



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

**LMP**

**CNDH**  
**M É X I C O**  

---

*Defendemos al Pueblo*