

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 15 de mayo 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 12 leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, expedidas mediante diversos decretos publicados el 15 de abril de 2023, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de esa entidad federativa.

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

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

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	4
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.	5
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.....	6
X.	Conceptos de invalidez.....	7
	PRIMERO.....	7
	A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen.....	7
	B. Inconstitucionalidad de las normas controvertidas.....	11
	SEGUNDO.....	19
	A. Derecho humano de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y de taxatividad.....	20
	B. Inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados.....	25
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	28
	ANEXOS.....	29

M É X I C O

Defendemos al Pueblo

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 47, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Cuyotepeji, Distrito de Huajuapán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
2. Artículo 67, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Jalapa del Marqués, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
3. Artículo 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Zenzontepec, Distrito de Sola de Vega, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
4. Artículo 70, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huautla de Jiménez, Distrito de Teotitlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
5. Artículo 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Chindúa, Distrito de Nochistlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
6. Artículo 40, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Huaucuililla, Distrito de Nochistlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
7. Artículo 42, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Quiatoni, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

8. Artículo 52, supuestos primero, segundo, sexto, séptimo, octavo y noveno de la tabla, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín Yatareni, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
9. Artículo 18, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Mixtepec, Distrito de Zimatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
10. Artículo 47, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tonalá, Distrito de Huajuapán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
11. Artículo 59, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Cacahuatpec, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

b) Establecimiento de faltas imprecisas:

1. Artículo 80, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Jacatepec, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
2. Artículo 31, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Mixtepec, Distrito de Zimatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

Dichos ordenamientos fueron publicados el 15 de abril de 2023 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

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

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

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

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los

artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

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

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el 15 de abril de 2023, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del domingo 16 del mismo mes al lunes 15 de mayo 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)¹, 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

¹ **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; (...)."

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 XI², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

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

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

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

Defendemos al Pueblo

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

² **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
(...).”

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 controvertidos de las leyes de ingresos de los 11 municipios del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, precisados en el apartado III, inciso a), de la presente demanda, prevén cobros injustificados y desproporcionados por la reproducción de documentos en diferentes modalidades.

Ello, porque las tarifas no atienden al costo que le representó al Estado la prestación de dichos servicios, 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 argumentará que los preceptos tildados de inconstitucionales transgreden los principios de justicia tributaria, toda vez que prevén cuotas que no atienden al costo real del servicio prestado por las autoridades municipales.

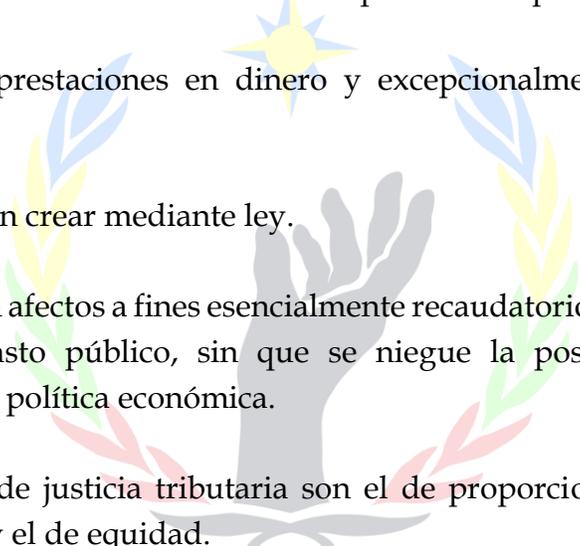
Para sostener la invalidez hecha valer, en primer término, se explicará de forma breve la naturaleza de las contribuciones denominadas “derechos” y, posteriormente, cómo operan los principios de proporcionalidad y equidad en ese tipo de tributos. Concluyendo con el análisis de las disposiciones reclamadas 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.³

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.

³ 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.

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 particulares⁴.

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

No obstante, atento a la naturaleza de ese tipo de tributos, ese Alto Tribunal ha definido que los principios de justicia tributaria – que se desdoblán en los diversos de proporcionalidad y equidad– **rigen de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos**⁵, 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**

⁴ 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*”.

⁵ 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.*”

del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.⁶

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.⁷

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

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

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

- Por regla general, el monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.
- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que, por regla general, exigen de la administración

⁶ *Idem.*

⁷ 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.**"

un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio.⁸

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.⁹

B. Inconstitucionalidad de las normas controvertidas.

Tal como se adelantó al inicio del presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los artículos cuestionados de las once leyes de ingresos municipales de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, señaladas en el inciso a) del apartado II de la presente demanda, vulneran el principio de proporcionalidad y equidad tributaria.

Lo anterior, pues al establecer el cobro de derechos por los servicios que presten las autoridades municipales oaxaqueñas por la reproducción de documentos existentes en los archivos municipales ya sea en copias simples y certificadas, así como impresa o entrega en medios magnéticos –CD y/o DVD– el Congreso local debió establecer tarifas acordes a las erogaciones que realmente le representa la prestación de dicho servicio.

Sobre esas bases, a continuación, se analizarán las disposiciones impugnadas a efecto de determinar si respetan los principios de justicia tributaria, para lo cual es necesario transcribir su contenido:

⁸Véase 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.”**

⁹ 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.

Ley	Artículo impugnado				
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Cuyotepeji, Distrito de Huajuapán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.</p>	<p>Artículo 47. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1" data-bbox="613 338 1344 527"> <thead> <tr> <th data-bbox="613 338 1149 449"><i>Concepto</i></th> <th data-bbox="1154 338 1344 449"><i>Cuota en pesos</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="613 455 1149 527">I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales (por foja)</td> <td data-bbox="1154 455 1344 527">5.00</td> </tr> </tbody> </table>	<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales (por foja)	5.00
<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>				
I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales (por foja)	5.00				
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Jalapa del Marqués, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.</p>	<p>Artículo 64. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1" data-bbox="613 695 1344 848"> <thead> <tr> <th data-bbox="613 695 1149 772"><i>Concepto</i></th> <th data-bbox="1154 695 1344 772"><i>Cuota en pesos</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="613 779 1149 848">I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja.</td> <td data-bbox="1154 779 1344 848">5.00</td> </tr> </tbody> </table>	<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja.	5.00
<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>				
I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja.	5.00				
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Zenzontepec, Distrito de Sola de Vega, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.</p>	<p>Artículo 27. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá de hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1" data-bbox="613 961 1344 1188"> <thead> <tr> <th data-bbox="613 961 1149 1039"><i>Concepto</i></th> <th data-bbox="1154 961 1344 1039"><i>Cuota en pesos</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="613 1045 1149 1188">I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.</td> <td data-bbox="1154 1045 1344 1188">5.00</td> </tr> </tbody> </table>	<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>	I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.	5.00
<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>				
I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.	5.00				
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Huautla de Jiménez, Distrito de Teotitlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.</p>	<p>Artículo 70. El pago de los derechos a que se refiere esta sección debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1" data-bbox="613 1304 1344 1453"> <thead> <tr> <th data-bbox="613 1304 1149 1381"><i>Concepto</i></th> <th data-bbox="1154 1304 1344 1381"><i>Cuota en pesos</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="613 1388 1149 1453">I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja.</td> <td data-bbox="1154 1388 1344 1453">5.00</td> </tr> </tbody> </table>	<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>	I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja.	5.00
<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>				
I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja.	5.00				
<p>Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Chindúa, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.</p>	<p>Artículo 32. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1" data-bbox="613 1570 1344 1717"> <thead> <tr> <th data-bbox="613 1570 1149 1648"><i>Concepto</i></th> <th data-bbox="1154 1570 1344 1648"><i>Cuota en pesos</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="613 1654 1149 1717">I. Expedición de copias certificadas de documentos.</td> <td data-bbox="1154 1654 1344 1717">100.00</td> </tr> </tbody> </table>	<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>	I. Expedición de copias certificadas de documentos.	100.00
<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>				
I. Expedición de copias certificadas de documentos.	100.00				
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Huaucuililla, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.</p>	<p>Artículo 40. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p>				

	Concepto	Cuota en pesos	
	<i>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.</i>	5.00	
	<i>II. Certificaciones de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.</i>	50.00	
Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Quiatoni, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.	Artículo 42. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:		
	Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad
	<i>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.</i>	10.00	Por evento
	<i>III. Certificaciones que las disposiciones legales y reglamentarias definan a cargo del Ayuntamiento y a petición de la ciudadanía.</i>	70.00	Por evento
Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín Yatareni, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.	Artículo 52. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:		
	Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad
	<i>Copias certificadas de documentos existentes en los archivos municipales, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.</i>	100.00	Por evento
	<i>Copias simples de documentos existentes en los archivos municipales, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales.</i>	5.00	Por evento
	<i>En medio magnéticos digitales, por unidad CD</i>	10.00	Por evento
	<i>En medio magnéticos digitales, por unidad DVD</i>	20.00	Por evento
	<i>Impresiones blanco y negro tamaño carta u oficio por cada lado de hoja.</i>	3.00	Por evento
	<i>Impresiones a color, tamaño carta u oficio por cada lado de hoja.</i>	5.00	Por evento
Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Mixtepec, Distrito de	Artículo 18. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:		

Zimatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.	Concepto	Cuota en pesos
	III. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	5.00
Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tonalá, Distrito de Huajuapán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.	Artículo 47. El pago de los derechos a que se refiere esta sección debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:	
	Conceptos	Cuota en pesos
	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja, derivado de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.	5.00
Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Cacahuatpec, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.	Artículo 59. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:	
	Concepto	Cuota en pesos
	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	5.00

Del cuadro anterior, se desprende que las disposiciones establecen, en términos generales, los siguientes cobros:

- Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales, por hoja, cuyos montos oscilan entre los \$5.00 pesos a \$10.00 pesos (sin que se especifique si es por cada hoja).
- Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales, las tarifas van de los \$5.00 pesos a \$10.00 pesos (sin especificar es por cada hoja).
- Por certificación de documentos, sin establecer si es por cada foja, las cuotas serán entre \$50.00 pesos a \$100.00 pesos.
- Copia simple de documentos el costo será de \$5.00 pesos, por evento (siendo el Municipio de San Agustín Yatareni el único que prevé dicha modalidad).
- Entrega en medios magnéticos, ya sea en CD o DVD, se deberán satisfacer las tarifas de \$10.00 pesos y \$20.00 pesos, respectivamente.
- Impresiones ya sean en blanco y negro o a color, se deberá cubrir la cantidad de \$3.00 pesos o \$5.00 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, además de que resulta irrazonable que los montos cambien según el número de hojas, o bien, porque contiene varias imprecisiones que dan pauta a una aplicación discrecional, como se explicará más adelante.

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 precedentes¹⁰ 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 que le causa al Estado la ejecución del servicio en cuestión, para que así la tarifa sea fija e igual para todas las personas que los reciban.

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

¹⁰ 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.

En tal virtud, al tratarse de derechos por la expedición de copias certificadas, simples, impresiones y entrega en medios magnéticos, 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.

En ese sentido, las tarifas por la reproducción de los documentos obrantes en los archivos municipales en las modalidades de copias simples, certificadas, impresiones y entrega en medios magnéticos, no se advierten sean razonables, ya que no resultan congruentes con el costo real de los materiales usados para tal fin, como son las hojas y tinta, entre otros.

Particularmente, en cuanto al cobro de certificaciones que prevén las leyes de ingresos impugnadas, 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**¹¹.

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**

¹¹ 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.

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**¹².

Sobre todo, teniendo en cuenta que el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado el citado servicio, pues suponer que la cantidad extra que recibe el Estado por la certificación de una hoja corresponde al costo de la firma del funcionario público, sería tanto como reconocer un precio a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite¹³.

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**¹⁴, 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.

Adicional a las consideraciones expuestas, se estima que algunas de las normas en combate tampoco son congruentes con el principio de equidad tributaria, ya que no hay un motivo razonable que permita al legislador establecer costos diferentes por el número de hojas a pesar de que se trata de un mismo servicio.

De la lectura de algunos de los preceptos reclamados de las leyes de las municipalidades de San Francisco Chindúa, Santiago Huaucuililla, San Pedro Quiatoni, San Agustín Yatareni, Magdalena Mixtepec y San Juan Cacahuatpec no especifican si la cuota a pagar es por cada hoja o por legajo o expediente. Se estima que 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

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

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

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

bien, el mismo monto por el expediente o legajo completo, propiciando que las personas solicitantes enteren cantidades diversas por los mismos servicios.

En otras palabras, adicional a que el legislador impuso cuotas desproporcionadas que no atienden al costo real del servicio prestado, dado que no se especifica si el monto es o no por cada foja, ello 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.

Lo anterior deja a discrecionalidad de la autoridad su determinación y puede permitir que se cobre siempre la misma y única cantidad establecida, con independencia del número de hojas que contenga el expediente.

Por tales motivos, este Organismo Nacional considera que además de transgredir el principio de proporcionalidad, también se vulnera el de equidad ya que, como ha quedado demostrado, se imponen montos diversos, aunque se trata de los mismos servicios, propiciando que algunas personas enteren una tarifa mayor respecto de otras.

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

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

Sin embargo, contrario a las determinaciones de ese Alto Tribunal Constitucional, al expedir las 11 leyes de ingresos municipales impugnadas, el legislador oaxaqueño incurrió en los mismos vicios de inconstitucionalidad denunciados en los asuntos

arriba indicados, pues estableció cobros por la entrega de información contrarios a los principios de justicia tributaria.

En conclusión, los artículos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Asunción Cuyotepeji, Santa María Jalapa del Marqués, Santa Cruz Zenzontepec, Huautla de Jiménez, San Francisco Chindúa, Santiago Huaucilla, San Pedro Quiatoni, San Agustín Yatareni, Magdalena Mixtepec, Santo Domingo Tonalá y San Juan Cacahuatpec, para el ejercicio fiscal 2023 transgreden los principios de justicia tributaria, por ende, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y los expulse del sistema jurídico de la entidad.

SEGUNDO. Las disposiciones normativas en combate de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Santa María Jacatepec y Magdalena Mixtepec, para el ejercicio fiscal 2023 prevén infracciones por faltas o insultos a la autoridad municipal o a cualquier persona.

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 María Jacatepec y Magdalena Mixtepec, 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 resultan contrarios al derecho y principio antes precisados.

Defendemos al Pueblo

Lo anterior se debe a que las normas controvertidas sancionan administrativamente, insultar y/o faltas a la autoridad municipal o a cualquier persona, dichas conductas antijurídicas indubitablemente conllevan un amplio margen de valoración subjetiva por parte de la autoridad municipal, pues tales supuestos 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 las normas impugnadas bajo los parámetros antes mencionados.

A. Derecho humano de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y 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 sanciona¹⁵.

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.¹⁶

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.¹⁷

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

15 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.

16 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.**”

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

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.¹⁸

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,**¹⁹ 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.²⁰

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ 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.

²⁰ *Cfr.* Tesis jurisprudencial 1a./J. 54/2014, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, julio de 2014, pág. 131, del rubro **“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS”.**

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.²¹

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.²²

²¹Tesis 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"***.

²² Tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, agosto de 2006, pág. 1565, del rubro ***"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA***

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.²³

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.²⁴

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 resultan transgresoras del orden constitucional, dado que no permiten a las personas conocer suficiente y claramente 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 un presunto insulto o falta de respecto en términos de las normas reclamadas.

PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.

²³ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, pp. 26 y 27.

²⁴ 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.

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

	Municipio	Conducta	Sanción
1.	Santa María Jacatepec	Faltas a la autoridad	\$1,000.00 pesos
2.	Magdalena Mixtepec	Insultar a las autoridades municipales y en general.	

Del cuadro que precede se desprende que el órgano legislativo oaxaqueño básicamente sanciona por insultar o por faltas a las autoridades municipales y en general a cualquier persona, conductas por las cuales se impondrá una multa pecuniaria equivalente a \$1,000.00 pesos mexicanos.

Aludidas conductas antijurídicas incuestionablemente implican un amplio margen de valoración subjetiva por parte de la autoridad municipal, pues los supuestos en combate no son suficientemente claros y exhaustivos que brinden 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.

Así, las normas cuestionadas son contrarias al derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, ya que conceden una amplia valoración subjetiva para determinar los casos en los que el mero hecho de proferir insultos o faltas a 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 involucrados para determinar, de manera discrecional, qué tipo de expresiones constituyen insultos o faltas 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 insultante u obscena, para otra no representaría afectación alguna²⁵.

Adicionalmente, las normas controvertidas impactan de forma desproporcional en el ejercicio de la libertad de expresión, pues, dichas disposiciones sancionan a cualquier ciudadano o ciudadana cuando profieran o expresen insultos o faltas de respeto, quienes lo hacen dentro de su propia forma individual.

En efecto, las normas prohíben aquellas expresiones que, subjetivamente se consideren insultantes o faltas, 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 persona²⁶.

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 mayoritarias²⁷, aún y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.²⁸

²⁵ 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.

²⁶ Contradicción de tesis 247/2017, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de abril de 2020.

²⁷ 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.”**

²⁸ 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

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 María Jacatepec y Magdalena Mixtepec, 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 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.

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.

de 2012, Tomo III, p. 2912, del rubro: *"LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE."*

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 15 de abril de 2023, que contienen los decretos por los que se expidieron las 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 inconvencionalidad 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

